

Documento de Investigación — Mayo 2026

Non-Take-Up de Prestaciones sociales *en España:*

Diagnóstico, Evidencia Internacional y el
Potencial de la Tecnología Conversacional

Fundación Felisa

Documento de Investigación — Mayo 2026

Non-Take-Up de Prestaciones Sociales en España:

Diagnóstico, Evidencia Internacional y el Potencial de la Tecnología Conversacional

Documento de Investigación — Versión Final 3.0

Mayo de 2026

Este documento sintetiza la investigación realizada entre 2024 y 2026 por el equipo de Fundación Felisa en el marco del proyecto Felisa Contigo. Integra fuentes secundarias (estudios académicos, evaluaciones institucionales, informes oficiales) y hallazgos cualitativos de investigación primaria (entrevistas con expertos y encuestas a organizaciones realizadas entre enero de 2025 y marzo de 2026). Se publica con el ánimo de poner a disposición del ecosistema académico, institucional y del tercer sector el análisis y la evidencia reunidos sobre el fenómeno del non-take-up de prestaciones sociales en España, y de servir como base para futuras investigaciones, evaluaciones e intervenciones.

Resumen Ejecutivo

El sistema de protección social español padece un fallo estructural: más de la mitad de los hogares con derecho al Ingreso Mínimo Vital (IMV) no llegan a solicitarlo ni recibirlo (AIReF, 2024). Esta realidad no se debe a la falta de recursos ni a la ausencia de disposición normativa, sino a un conjunto de barreras sistémicas (administrativas, cognitivas, psicológicas e institucionales) que operan como filtros sucesivos y expulsan a los más vulnerables. El problema, además, no se limita al IMV, se reproduce en prestaciones autonómicas, ayudas municipales, ayudas de emergencia (como las derivadas de la DANA de 2024) y prestaciones del tercer sector. España cuenta con cientos de ayudas públicas y privadas activas, sin embargo, ONGs, servicios sociales y ayuntamientos carecen de capacidad operativa para difundirlas ni acompañar en su solicitud.

El indicador central de este problema es la tasa de non-take-up (NTU), la proporción de hogares elegibles que no acceden a la prestación. En el caso del IMV español, esta tasa se ha mantenido estable entre el 55% y el 58% durante cuatro años consecutivos: 57% en 2021, 58% en 2022, 56% en 2023 y 55% en 2024, según el estudio de la Fase II del Spending Review 2022–2026 publicado por la AIReF en febrero de 2026[1]. Para el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI), la AIReF documenta una tasa de NTU cercana al 73% en 2023 [2]. A cierre de 2024, el IMV alcanza al 21,3% de los hogares en situación de pobreza, frente a un potencial normativo estimado en torno al 54%. [3] En el contexto de la DANA de octubre de 2024, el conjunto de las administraciones comprometió decenas de miles de millones de euros en ayudas a damnificados, pero la ejecución efectiva se vio severamente lastrada por la complejidad procedimental y la fragmentación competencial.[4]

La evidencia experimental acumulada revela que las intervenciones puramente informativas resultan insuficientes para cerrar la brecha de cobertura. El piloto más relevante realizado hasta la fecha en España (Domenella et al., 2025) (CEMFI / J-PAL Europe / Inclusion Policy Lab, 2025) muestra que el acompañamiento presencial logró incrementar las solicitudes de IMV de forma significativa, pero el efecto sobre las aprobaciones finales fue marcadamente más débil, lo que sugiere que el cuello de botella no se resuelve únicamente facilitando la solicitud inicial. En el caso francés, la evaluación experimental de Castell, Gurgand, Imbert y Tochev (2025), documenta que la asistencia personalizada con un trabajador social incrementó la probabilidad de percibir un nuevo beneficio en aproximadamente un 29% relativo, mientras que el simple acceso a un simulador online no produjo efectos estadísticamente significativos.

Ante este diagnóstico, este documento explora un modelo conceptual de intervención desarrollado bajo el proyecto Felisa Contigo, que propone abordar el non-take-up a través de una herramienta de acompañamiento conversacional accesible por WhatsApp y web. El modelo articula tres componentes principales: (1) una evaluación pre-solicitud que estima la elegibilidad y anticipa los principales factores de riesgo de denegación; (2) acompañamiento activo durante la fase de tramitación, que en el IMV se extiende durante varios meses; y (3) cobertura multi-ayuda, orientada simultáneamente a prestaciones estatales, autonómicas y municipales. Hasta donde alcanza la revisión realizada, no

existe ninguna evaluación experimental publicada en el contexto europeo sobre el efecto de un asistente conversacional de inteligencia artificial sobre el take-up de prestaciones sociales.[5]

El presente documento aporta la fundamentación empírica y teórica que justificaría una evaluación rigurosa de este tipo de intervención y delimita, en su sección final, las hipótesis que esa evaluación debería poner a prueba. Su finalidad es dejar disponible, en abierto, el cuerpo de evidencia y análisis acumulados, para que pueda ser aprovechado por instituciones académicas, evaluadores de impacto, administraciones públicas, organizaciones del tercer sector y futuras iniciativas que busquen reducir el non-take-up en España.

1. Introducción: El Problema del Non-Take-Up

En las democracias avanzadas, el diseño de los sistemas de protección social parte de un supuesto implícito que la evidencia empírica contradice sistemáticamente: que los ciudadanos que necesitan una ayuda la solicitan. La realidad es radicalmente distinta. En España, más de la mitad de las familias que tienen derecho al IMV nunca lo reciben (AIReF, 2026).. No porque no la necesiten o no exista. Sino porque el camino para conseguirla es tan complejo, opaco y lleno de fricciones procedimentales que el sistema acaba expulsando a quienes más la necesitan.

Este fenómeno, denominado en la literatura académica internacional non-take-up (NTU), representa simultáneamente un fallo de eficiencia y un fallo de justicia del sistema de bienestar. Es un fallo de eficiencia porque el presupuesto público asignado a protección social no llega a su población objetivo. Es un fallo de justicia porque las personas que más necesitan la ayuda son sistemáticamente las que menos probabilidad tienen de acceder a ella. Moffitt, R. (1983), Van Oorschot, W. (1991)

El problema no es nuevo ni exclusivo de España. La literatura académica sobre NTU se remonta a los años setenta en Reino Unido (Kerr, 1983) y desde entonces ha generado un extenso corpus teórico y empírico. Varios factores convergentes convierten el momento actual en un punto de inflexión analítico: (1) la disponibilidad de evidencia experimental rigurosa que permite identificar qué intervenciones funcionan y cuáles no; (2) la aparición de tecnologías conversacionales con potencial de reducir los costes de acompañamiento a escala; (3) la consolidación del IMV como el banco de pruebas más visible del problema en España; (4) la emergencia de la DANA de 2024, que evidenció las dificultades del sistema para movilizar rápidamente los fondos comprometidos; y (5) la constatación de que una proporción muy significativa de los municipios españoles carece de personal técnico exclusivo para gestionar ayudas sociales. (Senado de España, 2024)

El presente documento consolida la evidencia disponible (fuentes secundarias e investigación primaria realizada entre enero y marzo de 2026) para fundamentar el diagnóstico del NTU en España y delimitar las características que debería reunir una intervención eficaz. La estructura sigue un camino lógico del diagnóstico al marco teórico, de las barreras a las intervenciones, del mapa comparativo de soluciones existentes a la propuesta de un modelo de intervención evaluable.

2. Marco Teórico

2.1 Definición y Tipología del Non-Take-Up

El concepto de non-take-up designa la situación en la que una persona o unidad familiar que cumple los requisitos de elegibilidad de una prestación social no accede a ella, independientemente de la causa. Esta definición, consolidada por Van Oorschot (1991, 1995), distingue este fenómeno del fraude y de la inelegibilidad: el NTU no es un abuso del sistema, sino su contrapartida estructural.

Van Oorschot propuso el primer marco multinivel de análisis, articulado en tres dimensiones: (1) el nivel de la persona beneficiaria (desconocimiento, estigma, percepciones); (2) el nivel de la

administración gestora (calidad del servicio, complejidad procedimental); y (3) el nivel del diseño de la política (densidad normativa, criterios de elegibilidad). Trabajos posteriores de Goedemé y Janssens (2020) y Lucas, Bonvin y Hümbelin (2021) han añadido un cuarto nivel: el contexto sociocultural, que incluye las normas que regulan cuándo es aceptable pedir ayuda y los discursos públicos sobre pobreza.

La tipología más operativa para el diseño de intervenciones es la propuesta por Warin (2006), que clasifica el NTU en cuatro modalidades: non-knowledge (desconocimiento de la prestación o de la propia elegibilidad); non-request (conocimiento sin solicitud, por costes percibidos); non-receipt (solicitud sin recepción, por denegación, requerimientos incumplidos o abandono); y non-proposal (omisión de oferta por parte de la administración). Esta última modalidad es especialmente relevante en el contexto español, donde una proporción muy elevada de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes y carece de personal técnico exclusivo para gestionar ayudas sociales,] lo que convierte la non-proposal en un fenómeno estructural del sistema municipal.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en su análisis sobre la brecha de cobertura del IMV (febrero de 2024), adopta una taxonomía causal compatible, clasificando los motivos de NTU en cuatro grandes bloques: información, percepción de incumplimiento de requisitos, complejidad y coste de oportunidad, y estigma (Ministerio de Inclusión, 2024). Esta taxonomía oficial constituye el marco de codificación de referencia para el presente documento.

Esta tipología revela que el NTU es multifásico, no se produce exclusivamente en el momento de la solicitud, sino a lo largo de todo el ciclo de vida de la prestación. Una intervención que sólo actúa en la fase de solicitud puede generar nuevas formas de NTU, especialmente non-receipt, si no acompaña el proceso posterior. Este principio es central en el modelo de intervención que se discute en la sección 6.

2.2 La Teoría de la Carga Administrativa

El marco teórico más influyente en la literatura reciente sobre NTU es la teoría de la carga administrativa (administrative burden), sistematizada por Herd y Moynihan (2018). Esta teoría define la burocracia como una experiencia onerosa para el ciudadano, compuesta por tres tipos de costes:

Costes de aprendizaje: esfuerzo cognitivo para comprender elegibilidad, requisitos documentales y procedimientos. En el caso del IMV, esto implica comprender la diferencia entre requisitos de elegibilidad y requisitos de acreditación, una distinción que AIREF identifica como crítica y que la mayoría de solicitantes no domina [6]. No basta con saber que uno es elegible, hay que saber cómo se demuestra documentalmente cada requisito, qué organismo emite cada certificado y cuánto tarda en generarse.

Costes de cumplimiento: tiempo y recursos dedicados a formularios, certificados y requerimientos. La cadena de fricción real incluye: obtención de certificado digital o Cl@ve (que puede requerir cita presencial previa), navegación de la sede electrónica de la Seguridad Social, descarga de la vida laboral y de los informes de imputaciones de la AEAT, cumplimentación de formularios con terminología jurídica y respuesta a requerimientos de subsanación en plazos breves.

Costes psicológicos: estigma, frustración y pérdida de autonomía. La experiencia de solicitar una ayuda social puede ser vivida como un juicio sobre la propia capacidad, especialmente cuando el proceso incluye la obligación de acreditar la composición del hogar, los ingresos y el patrimonio ante un funcionario.

Una variante crítica es el concepto de *sludge* -fricción administrativa regresiva- estudiado por la literatura conductual y aplicado al contexto del tercer sector español en informes como los publicados por Ksnet y la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya (2022). El *sludge* describe la acumulación de trámites redundantes, requisitos opacos y diseños incomprensibles que obstaculizan el acceso a derechos, con efectos distributivos regresivos: afecta desproporcionadamente a los más vulnerables.

La investigación experimental española más reciente (Domenella et al., 2025) aporta una matización empírica clave, reducir la fricción en la fase de solicitud no elimina la fricción en la fase de tramitación dado que el tapón burocrático puede simplemente desplazarse de la entrada al proceso de gestión. Este hallazgo tiene implicaciones directas: cualquier intervención que aspire a ser eficaz debe cubrir todo el ciclo del expediente, no solo su inicio.

2.3 Economía del Comportamiento y la Hipótesis de la Escasez Cognitiva

La respuesta de Mullainathan y Shafir (2013) a la pregunta central de por qué personas que necesitan urgentemente ayuda no la solicitan, es reveladora: no es irracionalidad, es una respuesta adaptativa a la escasez. La preocupación constante por sobrevivir reduce el ancho de banda cognitivo disponible para tareas complejas. Un trámite burocrático exige planificación, memoria y atención sostenida y para una persona en situación de escasez, este coste cognitivo puede ser impagable.

Esta hipótesis tiene tres implicaciones para el diseño de intervenciones: (1) la información por sí sola no funciona, porque el cuello de botella no es informativo sino cognitivo; (2) los procedimientos deben ser radicalmente simples y fragmentados en pasos pequeños y secuenciales; y (3) el acompañamiento activo tiende a ser más efectivo que el autoservicio digital, especialmente en los momentos de mayor carga cognitiva (requerimientos de subsanación, esperas largas, comunicaciones administrativas incomprensibles). Estas tres implicaciones son las que un modelo de intervención conversacional debería incorporar en su diseño: conversación fragmentada en pasos, lenguaje adaptado al nivel educativo del usuario y alertas proactivas en los momentos críticos del proceso.

3. El Non-Take-Up en España: Magnitud y Diagnóstico

3.1 Magnitud y Perspectiva Comparada

La tasa de NTU en los programas de protección social oscila entre el 20% y el 60% según el tipo de prestación y el país (OECD, 2025), (Eurofound, 2015), (Hernanz et al., 2004). La evidencia internacional subraya un patrón claro, cuanto más estricta es la focalización y mayor es el requerimiento de prueba de pobreza, mayores son las tasas de exclusión. España se sitúa en la franja alta de este rango, con un 55% de NTU para el IMV básico y en torno al 73% para el CAPI según la AIReF. Diversas estimaciones sitúan a más de 10 millones de personas en España en riesgo de pobreza o exclusión social (INE, ECV), lo que implica que una fracción muy elevada de la población potencialmente beneficiaria podría estar quedando fuera del sistema.

La siguiente tabla recoge tasas de NTU para prestaciones de renta mínima en distintos países europeos. La comparabilidad es limitada debido a la heterogeneidad metodológica entre fuentes (denominador, periodo de referencia, definición de elegibilidad), por lo que las cifras deben interpretarse como órdenes de magnitud y no como valores estrictamente comparables.

País	Prestación	NTU (%)	Año ref.	Fuente
España	IMV básico	55%	2024	AIReF (2026)
España	CAPI	~73%	2023	AIReF (2025)
Francia	RSA (base)	34–36%	2022	DREES; Castell et al. (2025)
Bélgica	Renta Integración Social	~57–65%	2010s	Goedemé & Janssens (2020)
Alemania	Grundsicherung / ALG II	34–50%	2010s	Eurofound (2015)
Finlandia	Ingreso Social Básico	~29%	2020s	Eurofound (2015)
OCDE	Promedio means-tested	20–60%	Varios	OECD (2025); Hernanz et al. (2004)

Tabla 1. Tasas de non-take-up de prestaciones de renta mínima en países europeos. La comparabilidad es limitada por la heterogeneidad metodológica entre fuentes. Fuente: elaboración propia a partir de AIReF (2025; 2026), DREES (2022), Goedemé y Janssens (2020), Eurofound (2015), Hernanz et al. (2004) y OECD (2025).

3.2 El IMV como Caso Paradigmático

El Ingreso Mínimo Vital (IMV), aprobado mediante el Real Decreto-ley 20/2020 y consolidado por la Ley 19/2021, representa la principal novedad del sistema de protección social español en la última década. Su ambición era garantizar un umbral de ingresos a hogares en situación de vulnerabilidad. La realidad es marcadamente distinta a lo proyectado dado que sólo el 21,3% de los hogares en pobreza recibe la prestación, frente a un potencial normativo estimado por la propia AIReF en torno al 54% [7].

Los datos publicados por la AIReF constituyen la fuente más rigurosa disponible sobre el NTU del IMV. Su evolución histórica muestra una estabilidad estructural: 57% en 2021, 58% en 2022, 56% en 2023 y 55% en 2024.[8] Esta estabilidad, pese sucesivas reformas, demuestra que el problema no es

coyuntural, sino que las barreras están incrustadas en la arquitectura misma del sistema. Los datos oficiales revelan, además, mecanismos específicos de exclusión que merecen un análisis detallado:

El criterio de la Unidad de Convivencia. El empadronamiento y la composición del hogar son una de las principales causas de denegación del IMV. Según el informe de fiscalización del IMV del Tribunal de Cuentas (aprobado en junio de 2025), las denegaciones imputables específicamente al incumplimiento del criterio de unidad de convivencia pasaron del 13,55% del total de denegaciones en 2020 al 31,95% en 2023, una progresión que el propio Tribunal califica como preocupante [9]. El mecanismo expulsa a quienes viven en situaciones habitacionales informales no reflejadas en el padrón municipal, esto es, personas en viviendas compartidas con no familiares, población migrante en situaciones habitacionales transitorias, víctimas de violencia de género que comparten empadronamiento con el agresor, o familias reagrupadas que no han actualizado su padrón. La AIReF identifica este criterio como uno de los focos centrales de la reforma necesaria del IMV.

Los reintegros como desincentivo estructural. El IMV calcula la elegibilidad sobre la renta del año anterior (t-1). La AIReF ha documentado que la revisión anual de rentas produce un volumen significativo de modificaciones (incluyendo bajas con obligación de reintegro) entre los hogares perceptores (AIReF, 2026). Este mecanismo genera un efecto disuasorio racional, de manera que una parte de los hogares potencialmente elegibles no solicita el IMV porque teme que el trámite les exponga a una obligación posterior de devolución, optando por mantener prestaciones autonómicas o municipales que perciben como más seguras y rápidas, aunque sean cuantitativamente menores.

El tapón de la subsanación. La Ley 39/2015 (artículo 68) establece un plazo de 10 días hábiles para subsanar deficiencias en una solicitud administrativa, con efectos de tener al interesado por desistido en caso contrario. Esta regla, combinada con la complejidad de los requerimientos y la escasa presencia de acompañamiento post-solicitud, filtra masivamente en la fase intermedia del proceso. Un volumen significativo de expedientes muere durante el periodo de silencio administrativo, en el que las familias no responden a requerimientos que llegan por notificación electrónica a una sede que muchas no saben consultar.

Mediana de tramitación. La AIReF reporta, en su estudio de la Fase II del Spending Review 2022–2026 (febrero de 2026), que la mediana de tramitación del IMV se sitúa en torno a varios meses, con mejoras respecto a años anteriores pero aún muy lejos de un funcionamiento ágil (AIReF, 2026). El plazo legal máximo de resolución es de 6 meses con silencio desestimatorio, de acuerdo con la Ley 19/2021.

3.3 La Arquitectura Multinivel del Bienestar

El NTU en España no puede analizarse sin entender la arquitectura del sistema. A diferencia de modelos centralizados, España opera bajo un esquema multinivel donde conviven: (1) prestaciones estatales (IMV, pensiones no contributivas), gestionadas por el INSS; (2) rentas mínimas autonómicas (RMA), con tantos modelos como Comunidades Autónomas; y (3) ayudas de emergencia locales, gestionadas por más de 8.000 municipios (INE, 2025) con criterios de discrecionalidad y presupuestos

limitados. A esto se añaden ayudas del tercer sector (ONGs, fundaciones, programas corporativos de RSC) y prestaciones extraordinarias por contingencias como la DANA.

Esta fragmentación genera varios fenómenos que amplifican el NTU. En primer lugar, las llamadas 'trampas de compatibilidad' que se refieren al temor a perder una renta autonómica segura y rápida por solicitar un IMV estatal incierto y lento. En segundo lugar, un efecto de non-proposal masivo que implica que los propios ayuntamientos y ONGs desconocen el universo completo de ayudas disponibles desde los sectores público y privado, por lo que no pueden informar ni derivar adecuadamente. En tercer lugar, la ausencia de interoperabilidad plena entre sistemas, esto implica que la información que obra en poder de la Seguridad Social, la Agencia Tributaria, los servicios sociales autonómicos y los padrones municipales no fluye automáticamente, lo que obliga al ciudadano a actuar como intermediario documental entre administraciones.

4. Barreras de Acceso: Una Taxonomía Multidimensional

La literatura, los datos oficiales y la investigación primaria realizada para este estudio convergen en identificar cinco categorías de barreras que operan como filtros sucesivos a lo largo del ciclo de vida de la prestación. Estas barreras no son independientes, interactúan entre sí y se amplifican mutuamente, especialmente en contextos de escasez cognitiva y exclusión digital.

4.1 Barreras de Información y Conocimiento

El desconocimiento es el punto de partida del NTU, pero su naturaleza es más compleja de lo que sugiere una cifra agregada Ministerio de Inclusión (2024). La investigación empírica permite distinguir al menos cuatro mecanismos diferenciados:

Desconocimiento absoluto de la existencia de la prestación. Una proporción significativa de hogares elegibles nunca ha oído hablar del IMV, o lo confunde con las rentas mínimas autonómicas previas. Esta confusión es especialmente aguda en territorios donde la renta autonómica tiene mayor visibilidad (País Vasco con la RGI, Cataluña con la RGC). El problema se agrava con las ayudas menos conocidas como prestaciones por nacimiento, complementos de ayuda a la infancia, bonos sociales de energía, ayudas municipales de emergencia habitacional y programas del tercer sector cuyas convocatorias cambian constantemente.

Autofiltro por percepción errónea de elegibilidad. Diversos estudios cualitativos en España[10] identifican que muchas personas en NTU conocen el IMV pero no se perciben como potenciales beneficiarias. Los motivos más frecuentes son: (a) la creencia errónea de que el IMV es incompatible con cualquier ingreso por trabajo (cuando en realidad existe un complemento al empleo, aunque la AIReF lo ha calificado de poco eficaz por su opacidad y diseño); (b) la creencia de que las personas migrantes en situación regular no son elegibles; y (c) el sesgo de 'no soy tan pobre', especialmente en hogares que se sitúan cerca del umbral y no tienen forma de verificarlo por sí mismos.

Confusión entre requisitos de elegibilidad y requisitos de acreditación. Según AIReF, es crítico que los usuarios entiendan no solo si cumplen los requisitos legales, sino cómo se demuestra documentalmente cada requisito[11]. Por ejemplo: el requisito de haber residido legalmente en España durante un cierto período parece sencillo, pero su acreditación requiere certificados de empadronamiento o de residencia que el solicitante puede no saber pedir. Determinados informes de la Seguridad Social pueden tener tiempos de emisión significativamente largos, mientras que el plazo administrativo para aportarlos es estricto. Este desfase temporal entre el requisito y su acreditación es una fuente sistémica de abandono que ninguna campaña informativa puede resolver por sí sola.

Universo fragmentado e inestable de ayudas. España cuenta con cientos de ayudas públicas y privadas activas simultáneamente como prestaciones estatales, autonómicas, municipales, del tercer sector, fondos europeos y ayudas extraordinarias por contingencias. Ninguna institución, ni los propios servicios sociales, tiene un panorama completo y actualizado de todas ellas. Las convocatorias cambian, se agotan, se renuevan con nuevos requisitos. Para el ciudadano vulnerable, navegar este ecosistema es estructuralmente imposible sin mediación.

4.2 Costes de Cumplimiento y Fricción Procedimental

La fricción procedimental es, según la evidencia experimental más reciente, una de las barreras más determinantes. Estudios sectoriales sobre la usabilidad de los trámites de prestaciones sociales en España han documentado problemas extendidos de complejidad, lenguaje técnico y arquitectura digital deficiente (Ksnet, 2022). La cifra agregada oculta la cadena de fricción específica que experimenta un solicitante tipo:

Paso 1: Acceso digital. La sede electrónica de la Seguridad Social requiere certificado digital, Cl@ve o DNI electrónico. La obtención de Cl@ve exige, en muchos casos, una cita presencial previa en una oficina de la Seguridad Social o Hacienda. Los tiempos de espera para esta cita pueden ser muy elevados en grandes ciudades. Para población en exclusión, el mero hecho de conseguir acceder al portal puede constituir una barrera insalvable.

Paso 2: Recopilación documental. Una solicitud típica de IMV requiere: certificado de empadronamiento colectivo, declaración de la renta o certificado de imputaciones del año anterior, libro de familia o certificado literal de nacimiento, informe de vida laboral, y en caso de separación, sentencia judicial o convenio regulador. Cada documento procede de un organismo diferente (Ayuntamiento, AEAT, Registro Civil, TGSS, Juzgado) y cada uno tiene su propio procedimiento de solicitud. Para familias monoparentales, víctimas de violencia de género o personas migrantes, la documentación requerida se multiplica.

Paso 3: Cumplimentación del formulario. El formulario del IMV contiene campos con terminología jurídica ('unidad de convivencia', 'titular del derecho', 'rendimientos del trabajo') que la población objetivo no domina. Un error en la composición de la unidad de convivencia puede provocar la denegación del expediente.

Paso 4: Silencio administrativo y subsanación. Tras la solicitud se abre un periodo de espera de varios meses. Durante este periodo pueden llegar requerimientos de subsanación por vía electrónica (a una sede que el solicitante puede no saber consultar) con un plazo de 10 días hábiles para responder. Si el solicitante no responde, el expediente se archiva por desistimiento. Este es uno de los momentos en los que se concentra el mayor volumen de abandono.

La investigación experimental en Francia (Castell et al., 2025) aporta evidencia de primer orden. En el experimento RDV DE, un conjunto amplio de demandantes de empleo fueron asignados aleatoriamente a recibir una invitación para reunirse con un trabajador social. La intervención con cita y apoyo elevó el take-up de algún beneficio nuevo con un aumento relativo del 29% en los seis meses posteriores. El efecto fue impulsado por los beneficios con procedimientos de solicitud más complejos. La adición de información sobre elegibilidad o de mensajes para reducir el estigma no incrementó la probabilidad de asistir. La conclusión es inequívoca: la barrera principal es la complejidad procedimental, no la falta de información ni el estigma por sí solos.

4.3 Barreras Psicológicas y Estigma

El estigma asociado a la percepción de ayudas sociales es una barrera documentada desde los trabajos clásicos de Moffitt (1983). Sin embargo, la evidencia experimental más reciente matiza sustancialmente su importancia relativa. El experimento de Bhargava y Manoli (2015) sobre el EITC en Estados Unidos muestra que la complejidad y la información son barreras más determinantes que el estigma para el take-up del beneficio. El estudio francés de Castell et al. (2025) confirma que añadir mensajes anti-estigma no incrementó la tasa de asistencia a la cita con el trabajador social. Esto sugiere que el estigma, aunque real como barrera subjetiva, es secundario respecto a la fricción procedimental cuando se mide su efecto marginal.

No obstante, la investigación cualitativa realizada para este estudio identifica un tipo específico de estigma que la literatura internacional ha estudiado menos: el 'estigma del trabajador social'. Una fracción significativa de la población en NTU evita Servicios Sociales porque asocia ese contacto con consecuencias no deseadas: intervención en la dinámica familiar, posible pérdida de custodia en situaciones de fragilidad parental, revisión de estatus residencial para población migrante, o simplemente el juicio social percibido al entrar en un centro de servicios sociales en un municipio pequeño donde 'todos se conocen'. Este estigma es especialmente relevante para: (a) población migrante con permisos de residencia en trámite; (b) familias donde existe violencia de género no denunciada; y (c) hogares en exclusión residencial severa (infravivienda, hacinamiento, personas sin hogar).

La elección de WhatsApp como canal -que se discute en la sección 6- responde, entre otros factores, a este diagnóstico: permite una primera toma de contacto anónima, privada y sin necesidad de desplazamiento a una oficina, reduciendo la exposición al estigma asociado a la presencialidad.

4.4 Factores Institucionales y de Diseño

La evidencia española apunta a factores de diseño que generan NTU endémicamente, más allá de las barreras individuales:

Estructura de incentivos al empleo. La AIReF ha analizado el complemento de apoyo al empleo del IMV y ha concluido que su diseño actual no resulta eficaz: el cálculo se basa en rentas de t-1, lo que hace difícil para el beneficiario predecir cuánto cobrará si acepta un empleo, y la evidencia disponible apunta a efectos negativos sobre la probabilidad de trabajar en algunos perfiles (AIReF, 2025). Para un hogar en pobreza severa, aceptar un empleo temporal implica un riesgo real de perder el IMV al año siguiente sin certeza de que el empleo continúe. Esta trampa de pobreza es un factor de NTU racional y documentado.

Sistema de reintegros por variación de ingresos. El mecanismo de revisión anual de rentas convierte al IMV en una prestación de alto riesgo para quienes tienen ingresos laborales variables. La posibilidad de recibir una notificación de reintegro con la obligación de devolver cantidades percibidas, actúa como un disuasor poderoso. Según la investigación cualitativa realizada, el 'miedo al reintegro' es una de las razones más frecuentemente declaradas por quienes conocen el IMV, se perciben como potencialmente elegibles y aun así no solicitan.

Trampas de compatibilidad multinivel. La coexistencia de prestaciones estatales, autonómicas y municipales con reglas de compatibilidad diferentes crea situaciones donde solicitar una prestación puede poner en riesgo otra. Dado que las rentas autonómicas suelen tramitarse más rápido que el IMV, muchos hogares optan racionalmente por mantener lo seguro (renta autonómica) frente a lo incierto (IMV estatal con tramitación más larga).

Capacidad operativa limitada del sistema. Una proporción muy elevada de los municipios españoles tiene menos de 5.000 habitantes y carece de personal técnico exclusivo para gestionar ayudas sociales (Senado de España, 2024). En muchos de estos municipios, un único trabajador social atiende todas las necesidades de la población, dependencia, menores, violencia de género, exclusión residencial, además de la tramitación de ayudas. Esta limitación no es un factor de NTU individual sino institucional: el sistema carece de la capacidad material para ofrecer el acompañamiento que la complejidad de las prestaciones exige.

4.5 La Paradoja de la Digitalización

La digitalización acelerada de la administración pública ha levantado un muro invisible para los hogares en exclusión social. Los informes de FOESSA y otras entidades especializadas han documentado que una proporción significativa de hogares vulnerables vive en situación de 'apagón digital': no el mero acceso a dispositivos, sino la ausencia de competencia digital para navegar sedes electrónicas complejas, gestionar certificados digitales y descifrar lenguaje jurídico-administrativo (FOESSA / Cáritas, 2025). En ciertas desagregaciones territoriales de exclusión social, las tasas de brecha digital alcanzan niveles muy elevados.

La paradoja es que la digitalización concebida para simplificar, ha trasladado parte de la carga al ciudadano más vulnerable. Se ha sustituido la cola física por una cola digital igualmente excluyente, pero invisible para los diseñadores del sistema. La elección de WhatsApp como canal para el modelo de intervención propuesto en la sección 6 responde directamente a este diagnóstico: funciona en móviles básicos, no requiere creación de cuenta ni certificado digital, y opera en un entorno que la población vulnerable ya utiliza cotidianamente para comunicación familiar y comunitaria. La experiencia de iniciativas piloto del tercer sector confirma además que colocar códigos QR físicos en lugares de confianza (parroquias, bancos de alimentos, colegios públicos, centros de servicios sociales) es uno de los motores de captación más efectivos.[12]

4.6 Interacción entre Barreras: Un Modelo Acumulativo

Las cinco categorías de barreras no operan de forma aislada sino como un sistema de filtros acumulativos. La persona que supera la barrera informativa (conoce la ayuda) se enfrenta a la barrera documental (no sabe qué documentos necesita ni cómo obtenerlos). Si supera la documental, se enfrenta a la digital (no puede acceder a la sede electrónica). Si logra solicitar, se enfrenta al silencio administrativo y a los requerimientos de subsanación en plazos breves. Y si su solicitud es denegada, se enfrenta a la barrera del recurso, un proceso que muchos ni siquiera saben que existe, a pesar de que estudios sectoriales sugieren que una parte significativa de los recursos contra denegaciones del IMV son finalmente estimados a favor del solicitante.[13]

En cada transición, la escasez cognitiva descrita por Mullainathan y Shafir amplifica el efecto: la energía mental consumida en superar una barrera reduce la disponible para la siguiente. El resultado es un embudo donde en cada fase se pierde una proporción de elegibles, y quienes llegan al final son sistemáticamente los menos vulnerables. Este mecanismo convierte al NTU en un dispositivo de exclusión regresiva.

5. Revisión de Intervenciones: Qué Funciona y Qué No

5.1 Intervenciones de Información: Efectos Limitados

La literatura experimental presenta resultados consistentemente decepcionantes para las intervenciones puramente informativas. Las revisiones de evidencia desarrolladas por J-PAL y otras instituciones (Banerjee et al., 2023) sugieren que la asistencia para la solicitud puede incrementar el take-up, pero rara vez cierra la mayor parte de la brecha. Los agentes conversacionales de IA pueden actuar como infraestructuras conductuales de acceso a derechos, incrementando el take-up mediante acompañamiento personalizado y reducción de fricción burocrática (Gabrielli et al, 2025).

En Estados Unidos, Finkelstein y Notowidigdo (2019) documentaron que la información postal sobre el programa SNAP incrementó solicitudes pero solo parcialmente se tradujo en percepciones efectivas del beneficio.

5.2 El Experimento Español: Acceso Vital (CEMFI / J-PAL Europe, 2025)

La evaluación experimental más rigurosa disponible en España es la de Domenella, Guzmán, Martínez-Bravo, Sanz y Torres-Rojas (2025), realizada en el marco del Inclusion Policy Lab del Ministerio de Inclusión y publicada como working paper por CEMFI / J-PAL Europe. El experimento, conocido como proyecto Acceso Vital de EAPN-ES, se diseñó sobre un conjunto de secciones censales de bajos ingresos en España y atendió a varios miles de personas potencialmente elegibles.

Los resultados muestran tres hallazgos de primer orden. Primero, el acompañamiento presencial incrementó las solicitudes de IMV de manera estadísticamente significativa durante el periodo de la intervención. Segundo, el efecto se concentró en la fase de solicitud y no se transmitió plenamente a la fase de aprobación. Tercero, y crítico, ninguna intervención generó un efecto estadísticamente significativo sobre el volumen de solicitudes aprobadas. Las solicitudes adicionales generadas no acabaron transformándose en aprobaciones; la explicación más plausible es la falta de acompañamiento posterior. El cuello de botella se ha desplazado de la solicitud a la gestión del expediente. Este hallazgo es una de las justificaciones empíricas centrales del diseño de ciclo completo que se discute en la sección 6.

5.3 La Evidencia Francesa: Complejidad Procedimental como Barrera Principal

El programa francés RDV DE de Pôle emploi en colaboración con la CNAF representa una de las intervenciones más avanzadas documentadas en Europa. La evaluación experimental de Castell et al. (2025), publicada en el American Economic Journal: Economic Policy, muestra que la invitación a reunirse con un trabajador social incrementó la probabilidad de percibir algún beneficio nuevo con un aumento relativo del 29% en los seis meses posteriores. El efecto fue impulsado por beneficios con procedimientos de solicitud más complejos (como el RSA y el complemento de actividad). Un resultado fundamental del experimento es que el simple despliegue de un simulador en línea no produjo ningún incremento estadísticamente significativo en las tasas de solicitud. La digitalización pasiva no resuelve el NTU; resulta imprescindible la mediación activa y guiada.

5.4 Experiencias Tecnológicas y Mapa Comparativo de Soluciones en España

En el campo de las intervenciones tecnológicas, la evidencia es escasa pero creciente. Hasta donde alcanza la revisión realizada, no existe ninguna evaluación experimental publicada de un chatbot conversacional de IA para el acceso a prestaciones sociales en Europa.[14] La investigación de campo realizada para este estudio ha identificado y analizado las principales iniciativas activas o recientes en España. Su análisis comparativo revela un patrón claro: ninguna de ellas reúne las seis capacidades que la evidencia experimental identifica como necesarias para una intervención eficaz contra el NTU.

La tabla siguiente sintetiza este análisis comparativo, basado en seis criterios derivados de la evidencia: (1) calculadora de riesgo / elegibilidad pre-solicitud; (2) acompañamiento humano o asistido; (3) acceso por WhatsApp; (4) cobertura multi-ayuda; (5) interfaz amigable para baja alfabetización digital; y (6) seguimiento completo del ciclo de tramitación.

Iniciativa	Canal	①	②	③	④	⑤	⑥	Score	Estado
ISSA (Seg. Social)	Web	X	X	X	X	~	X	0/6	Activo
Agiliza (Save the Children)	Presenc.	X	✓	X	✓	✓	✓	4/6	Piloto
Acceso Vital (EAPN-ES)	Presenc.	X	✓	X	✓	~	~	2/6	Finalizado
Cruz Roja (It. IMV)	Presenc.	X	✓	X	X	✓	~	2/6	Activo
Les Meves Ajudes	Web	✓	X	X	~	✓	X	2/6	Desactual.
Chatbot Valencia DANA	WhatsApp	X	X	✓	X	✓	X	2/6	Puntual
Civio / BuscoAyudas	Web	✓	X	X	✓	✓	X	3/6	Activo
Felisa Contigo (modelo)	WA + Web	✓	✓*	✓	✓	✓	✓	5/6	Modelo

Tabla 2. Mapa comparativo de iniciativas contra el NTU en España. ① Calculadora de riesgo ② Acompañamiento humano / asistido ③ WhatsApp ④ Multi-ayuda ⑤ Interfaz amigable ⑥ Seguimiento completo. * El modelo Felisa Contigo se plantea como híbrido IA + derivación humana. Fuente: elaboración propia a partir de investigación de campo (enero-marzo de 2026).

Las conclusiones del análisis comparativo son tres. Primera: la mayoría de iniciativas contactadas no respondieron a solicitudes de colaboración o intercambio de datos, lo que limita la posibilidad de un análisis riguroso de sus resultados. Segunda: las pocas iniciativas que incorporan IA la utilizan como herramienta interna para técnicos, no como interfaz directa con la ciudadanía. Tercera: hasta donde alcanza la revisión realizada, ninguna iniciativa activa en España cuenta con una evaluación experimental o cuasi-experimental publicada del efecto sobre el take-up real de ayudas usando inteligencia artificial conversacional [15]. Existe, por tanto, un espacio real para una solución como la que se discute en la siguiente sección, y una necesidad urgente de generar evidencia rigurosa sobre su eficacia.

6. El Modelo Felisa Contigo: Fundamentación del Diseño

Nota previa: esta sección describe el modelo conceptual de intervención que se diseñó en el marco del proyecto Felisa Contigo entre 2024 y 2026. El modelo se presenta aquí como propuesta fundamentada en la evidencia revisada, no como solución probada. Su validación empírica requeriría una evaluación experimental o cuasi-experimental con un diseño que se discute en la sección 8.

6.1 Premisa de Diseño: Del Informador al Acompañante Multi-Ayuda

El diagnóstico consolidado en las secciones anteriores permite formular la premisa central del modelo: el problema del non-take-up en España no se resuelve solamente informando, sino acompañando. La brecha no está principalmente en la solicitud sino en la travesía entre la solicitud y la aprobación, un proceso que puede durar varios meses en casos como el IMV y está plagado de requerimientos técnicos que un ciudadano vulnerable difícilmente puede gestionar sólo.

Felisa Contigo se conceptualiza como un acompañante de ciclo completo y multi-ayuda que actuaría en tres estadios críticos: (1) pre-solicitud: evaluación de elegibilidad, calculadora de riesgo de denegación/reintegro y orientación sobre todas las ayudas disponibles (no solo IMV) antes de iniciar el trámite; (2) solicitud: apoyo en la recopilación documental, cumplimentación guiada y verificación de coherencia; y (3) post-solicitud: vigilancia activa del expediente, alertas de plazos, explicación de requerimientos de subsanación y orientación sobre recurso en caso de denegación.

6.2 El Triple Propósito: Ciudadano, Institución y Ecosistema

A diferencia de intervenciones previas centradas exclusivamente en el beneficiario, el modelo Felisa Contigo se concibió para actuar simultáneamente en tres niveles:

Para el ciudadano: información personalizada sobre todas las ayudas a las que pudiera tener derecho (estatales, autonómicas, municipales, del tercer sector), evaluación pre-solicitud con calculadora de riesgo, acompañamiento en la tramitación y alertas proactivas de plazos.

Para la institución (ONG, trabajador social, ayuntamiento): reducción de la carga burocrática de acompañamiento, liberando tiempo profesional para las dimensiones del trabajo social que requieren presencia humana; datos agregados por tipo de ayuda, canal y perfil, útiles para la rendición de cuentas, convocatorias y subvenciones; y mejora de la cobertura al alcanzar perfiles invisibles sin ampliar la plantilla.

Para el ecosistema: generación de evidencia rigurosa sobre el efecto de la IA conversacional en el NTU, con potencial de informar el debate de política pública. La ausencia de evaluaciones publicadas de intervenciones de este tipo en Europa convierte cualquier evaluación rigurosa que se desarrollara en una contribución relevante al conocimiento aplicado.

6.3 Canal y Tecnología: WhatsApp como Elección Estratégica

La elección de WhatsApp como canal principal no es una decisión técnica sino estratégica, fundamentada en tres argumentos convergentes. Primero, WhatsApp es el canal de comunicación digital más adoptado entre la población vulnerable en España; no requiere creación de cuenta, instalación de software ni competencia digital específica. En este sentido, revisiones sistemáticas sobre agentes conversacionales reportan altos niveles de usabilidad y aceptabilidad en distintas intervenciones (Aggarwal et al., 2023; Milne-Ives et al., 2020). Segundo, permite una primera toma de contacto anónima y privada, reduciendo la exposición al estigma asociado a la presencialidad en oficinas de servicios sociales. Tercero, la posibilidad de desplegar el chatbot mediante códigos QR en oficinas de servicios sociales, parroquias, bancos de alimentos y colegios públicos permite alcanzar a la población que ya tiene un punto de contacto con el sistema pero no puede navegar autónomamente el ecosistema digital administrativo.

El prototipo desarrollado en el marco del proyecto incorporó capacidades de IA conversacional avanzadas: procesamiento de voz (el usuario puede hablar en lugar de escribir), análisis de documentos enviados por el usuario (para validar y completar formularios), respuesta en audio, y un sistema conversacional que adapta el lenguaje al nivel educativo del interlocutor. La accesibilidad total es un principio de diseño: funciona en móviles básicos, sin terminología burocrática, con una interfaz conversacional natural en lugar de los menús numéricos rígidos típicos de los chatbots tradicionales.

6.4 La Calculadora de Riesgo: Innovación Diferencial

El elemento más innovador del modelo es la calculadora de riesgo pre-solicitud. Este componente evaluaría el perfil familiar del usuario e identificaría todas las ayudas a las que podría tener derecho, no sólo las más conocidas. Para cada ayuda, anticiparía los principales factores de riesgo de denegación o reintegro, incluyendo: (1) riesgo de denegación por la composición de la Unidad de Convivencia -principal causa de denegación del IMV-; (2) riesgo de reintegro por variación de ingresos en el mecanismo t-1; (3) riesgo de incompatibilidad con prestaciones autonómicas vigentes; y (4) riesgo documental (documentos que tardan más en generarse que el plazo administrativo para aportarlos).

Este componente convertiría a un proyecto como Felisa Contigo en una de las primeras intervenciones diseñadas para actuar sobre el NTU de manera preventiva, antes de que el ciudadano entre en el embudo burocrático. No sólo informaría, permitiría al ciudadano tomar una decisión informada sobre si le conviene solicitar, qué riesgos asume y qué documentación debe preparar con antelación.

7. Teoría de Cambio e Hipótesis de Intervención

Esta sección presenta la teoría de cambio que orientó el diseño del modelo Felisa Contigo y las hipótesis que una evaluación rigurosa del modelo debería poner a prueba. Las hipótesis se enuncian como conjeturas medibles, no como afirmaciones probadas. Su validación empírica está pendiente: el proyecto Felisa Contigo no llegó a desarrollar la fase de evaluación experimental para la que esta teoría de cambio servía de marco.

7.1 Hechos Establecidos

Los siguientes hechos, documentados por fuentes verificables, constituyen la base empírica sobre la que se construyó la teoría de cambio:

- El NTU del IMV es estable en torno al 55—58% desde 2021 (AIReF, 2026).
- El NTU del CAPI se sitúa en torno al 73% en 2023 (AIReF, 2025).
- La cobertura del IMV alcanza al 21,3% de los hogares en pobreza frente a un potencial normativo estimado en torno al 54% (AIReF, 2026).
- La principal causa específica de denegación es el criterio de unidad de convivencia, con una progresión del 13,55% del total de denegaciones en 2020 al 31,95% en 2023 (Tribunal de Cuentas, 2025).
- Las intervenciones informativas aumentan solicitudes pero no aprobaciones para trámites complejos como el IMV (Domenella et al., 2025).
- La asistencia directa para la solicitud aumenta el take-up en aproximadamente un 29% relativo en contextos de alta complejidad procedimental (Castell et al., 2025).
- Un simulador en línea sin mediación activa no tiene efecto estadísticamente significativo (Castell et al., 2025).
- No existe ninguna evaluación experimental publicada de IA conversacional para NTU en el contexto europeo según la revisión realizada (Torres-Rojas, J-PAL Europe, comunicación personal, marzo de 2026).

7.2 Teoría de Cambio: Estructura Canónica

La teoría de cambio del modelo Felisa Contigo seguía la lógica causal Impacto → Outcomes → Outputs → Actividades → Recursos, con identificación explícita de las hipótesis externas (condiciones necesarias no controladas por la intervención).

Impacto (transformación de largo plazo). Los hogares vulnerables en España accederían efectivamente a las prestaciones sociales a las que tienen derecho. El NTU se reduciría de forma sostenida y el sistema de protección social cumpliría más plenamente su función redistributiva.

Outcomes (cambios en beneficiarios, instituciones y sistema). O1. Los hogares acompañados completarían el ciclo de tramitación sin abandono, con una tasa de aprobación significativamente superior al grupo no acompañado. O2. Los hogares acompañados reducirían su miedo al reintegro y a

la pérdida de prestaciones compatibles, tomando decisiones informadas sobre qué solicitar. O3. Los servicios sociales y ONGs que adoptaran la herramienta liberarían capacidad operativa y ampliarían su cobertura sin ampliar estructura. O4. Se generaría evidencia publicable sobre el efecto de la IA conversacional en el NTU, útil para la formulación de política pública.

Outputs (cambios directos medibles). Op1. Solicitudes completas presentadas a primera y subsanaciones completadas en plazo. Op2. Evaluaciones de riesgo pre-solicitud realizadas. Op3. Entidades (ayuntamientos, ONGs) que adoptarían la herramienta y la integrarían en su atención. Op4. Datos de uso y satisfacción recopilados por tipo de ayuda, canal y perfil de usuario.

Actividades. A1. Despliegue de chatbot WhatsApp y web con IA conversacional y calculadora de riesgo integrada. A2. Acompañamiento híbrido (IA + derivación a mediador humano). A3. Alianzas con ayuntamientos, ONGs y entidades sociales para difusión y captación (códigos QR, formación a técnicos). A4. Actualización continua de la base de conocimiento de ayudas. A5. Recogida y análisis de datos para evaluación de impacto.

Recursos. Financiación (subvenciones, fondos de impacto, RSC corporativa); equipo técnico (desarrollo, equipo Felisa Contigo, voluntarios); alianzas institucionales (ayuntamientos de la Comunitat Valenciana afectados por la DANA, ONGs, Valencia Innovation Capital); base de conocimiento jurídico-administrativo actualizada; infraestructura tecnológica.

Hipótesis externas. HE1. Los ayuntamientos y ONGs aliados mantendrían la voluntad de difundir y apoyar la herramienta. HE2. La normativa del IMV y las prestaciones autonómicas no cambiaría sustancialmente durante el periodo de evaluación. HE3. La población objetivo tendría acceso a WhatsApp. HE4. La administración gestora no modificaría los procedimientos de tramitación de forma que invalidara los protocolos del chatbot. HE5. El nivel de confianza institucional de la población objetivo sería suficiente para interactuar con una herramienta vinculada a una fundación social.

7.3 Diagnóstico Causal Probable

El mecanismo principal que mantiene el NTU estable a pesar de las reformas es la fricción procedimental acumulada a lo largo de todo el ciclo de vida de la solicitud. Esta fricción opera a través de los tres tipos de costes de la carga administrativa y se ve amplificada por el contexto de escasez cognitiva de la población objetivo. La interacción entre la complejidad del sistema multinivel (más de 8.000 municipios, 17 modelos autonómicos, prestación estatal) y la escasez cognitiva de los hogares en pobreza severa genera una dinámica de exclusión estructural que las intervenciones puntuales de información no logran revertir.

7.4 Hipótesis de Intervención

Felisa Contigo se plantea como una intervención de acompañamiento conversacional que combinaría un canal de mensajería de alto uso con apoyo humano orientada a reducir costes transaccionales del proceso y mejorar la completitud y precisión de las solicitudes. Sus efectos pueden formularse como seis hipótesis evaluables:

- H1. El acompañamiento conversacional incrementa la tasa de solicitudes completas a primera frente al grupo control.
- H2. El acompañamiento conversacional incrementa la tasa de aprobaciones efectivas, no solo de solicitudes.
- H3. La calculadora de riesgo pre-solicitud reduce la tasa de denegaciones por causas evitables (UC, documentación, incompatibilidad).
- H4. El acompañamiento durante el silencio administrativo reduce los abandonos por requerimiento no respondido.
- H5. La cobertura multi-ayuda incrementa el número medio de prestaciones efectivamente percibidas por hogar.
- H6. La herramienta libera tiempo profesional en los servicios sociales adoptantes, medible por carga de casos atendidos por trabajador.

Estas hipótesis se enuncian como conjeturas evaluables, no como resultados probados. Su validación requeriría un diseño experimental o cuasi-experimental con asignación aleatoria o discontinuidad de regresión, además de un periodo de seguimiento suficientemente largo para captar el efecto sobre las aprobaciones y no solo sobre las solicitudes.

8. Limitaciones del Estudio y Líneas de Investigación Futura

Toda investigación tiene limitaciones que conviene explicitar para que los lectores puedan calibrar el alcance de las conclusiones. Las principales limitaciones de este documento son las siguientes:

Investigación primaria de alcance acotado. Las entrevistas y encuestas realizadas entre enero y marzo de 2026 se concentraron en un conjunto limitado de organizaciones y territorios (principalmente la Comunitat Valenciana, en el contexto post-DANA). Los hallazgos cualitativos derivados no son automáticamente generalizables al conjunto del Estado.

Comparabilidad internacional limitada. La tabla 1 de comparación internacional de tasas de NTU debe interpretarse con cautela: las metodologías de medición varían entre países y años, y los denominadores no siempre son equivalentes. Las cifras se ofrecen como órdenes de magnitud, no como valores estrictamente comparables.

Falta de evaluación experimental del modelo. El modelo Felisa Contigo se presenta aquí como propuesta fundamentada en la mejor evidencia disponible, pero no ha sido sometido a evaluación experimental rigurosa. Las hipótesis de la sección 7 son conjeturas evaluables, no resultados probados.

Datos parciales de actores del tercer sector. Varias iniciativas relevantes contactadas durante la investigación de campo no proporcionaron datos suficientes para un análisis riguroso de sus resultados. La tabla 2 refleja esa asimetría informativa.

A pesar de estas limitaciones, el documento aspira a contribuir a tres líneas de investigación futura:

- Evaluación experimental de intervenciones tecnológicas. Existe un vacío de evidencia experimental sobre el efecto de chatbots de IA y otras herramientas conversacionales sobre el take-up de prestaciones sociales en Europa. La realización de uno o varios experimentos aleatorizados en este ámbito sería una aportación de primer orden al conocimiento aplicado.
- Análisis del ciclo completo del expediente. La mayor parte de la literatura experimental se ha centrado en la fase de solicitud. El hallazgo de Domenella et al. (2025) —que las solicitudes adicionales no se traducen en aprobaciones— justifica explorar empíricamente las fases posteriores: subsanación, silencio administrativo, recurso.
- Estudio sistemático de las trampas de compatibilidad multinivel. La interacción entre prestación estatal (IMV), rentas mínimas autonómicas y ayudas municipales sigue siendo un terreno poco explorado en la literatura empírica española. Investigaciones futuras podrían cuantificar cuánto del NTU del IMV se explica por la decisión racional de proteger una renta autonómica más segura.

9. Conclusiones

La síntesis de la evidencia revisada permite extraer seis conclusiones estructurales sobre el fenómeno del non-take-up de prestaciones sociales en España:

Primero. La información no es suficiente. Las campañas informativas masivas no logran por sí solas aumentar el conocimiento real ni la confianza institucional. El acompañamiento puede movilizar solicitudes pero, sin acompañamiento posterior, esas solicitudes adicionales no se convierten en aprobaciones.

Segundo. La solicitud no es el cuello de botella final. El problema se traslada del acceso a la aprobación. Cualquier intervención eficaz debe apoyar el ciclo completo del trámite, incluyendo subsanación y silencio administrativo. Los varios meses de media de tramitación para ciertas ayudas son un desierto de fricción donde los expedientes mueren sin acompañamiento.

Tercero. Las barreras son estructurales, no coyunturales. La estabilidad del NTU del IMV durante cuatro años consecutivos demuestra que el sistema excluye sistemáticamente a los más vulnerables. Ni las sucesivas reformas normativas ni las campañas puntuales han logrado mover la aguja de manera significativa.

Cuarto. El miedo racional desincentiva la demanda. Los reintegros, la complejidad del incentivo al empleo, las trampas de compatibilidad multinivel y el estigma generan una aversión al sistema que es, en buena medida, una respuesta adaptativa racional y no un déficit de información.

Quinto. Ninguna solución existente reúne las capacidades que la evidencia exige. El análisis comparativo de las iniciativas activas o recientes en Europa, hasta donde alcanza la revisión realizada, muestra que ninguna combina las seis capacidades críticas: calculadora de riesgo, acompañamiento asistido, acceso por WhatsApp, cobertura multi-ayuda, interfaz amigable y seguimiento completo del ciclo.

Sexto. Existe un vacío relevante de evidencia experimental sobre intervenciones tecnológicas conversacionales para combatir el NTU en Europa. Este vacío es, al mismo tiempo, la principal limitación del estado del arte y la mayor oportunidad de generación de conocimiento transferible.

En este contexto, el modelo Felisa Contigo, descrito en las secciones 6 y 7, constituye una hipótesis de intervención fundamentada en la evidencia revisada. Su validación empírica requeriría una evaluación experimental rigurosa que esta investigación no ha podido desarrollar dentro de su alcance. La publicación abierta de este documento busca poner el análisis acumulado a disposición del ecosistema académico, institucional y del tercer sector, en la confianza de que el conocimiento generado pueda ser aprovechado por futuras investigaciones, evaluaciones y por el debate de política pública sobre cómo garantizar que las personas que tienen derecho a las prestaciones sociales puedan efectivamente acceder a ellas.

Referencias Bibliográficas

- Aggarwal A., Tam C., Wu D., Li X., Qiao S. Artificial Intelligence–Based Chatbots for Promoting Health Behavioral Changes: Systematic Review. *J Med Internet Res* 2023; 25:e40789. DOI: 10.2196/40789
- AIReF (2023). Evaluación del Gasto Público: Estudio Ingreso Mínimo Vital. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- AIReF (2024). 3ª Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- AIReF (2025). 4ª Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- AIReF (2026). Spending Review 2022–2026, Fase II: Estudio Ingreso Mínimo Vital. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Disponible en: <https://www.airef.es/es/evaluaciones/spending-review/>
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Nueva York: PublicAffairs.
- Banerjee, A., Hanna, R. et al. (2023). Evidence Review on Social Protection Programs. J-PAL / Harvard CID.
- Bhargava, S. y Manoli, D. (2015). Psychological Frictions and the Incomplete Take-up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment. *American Economic Review*, 105(11), 3489–3529.
- Castell, L., Gurgand, M., Imbert, C. y Tochev, T. (2025). Take-Up of Social Benefits: Experimental Evidence from France. *American Economic Journal: Economic Policy*, 17(4), 1–29. DOI: 10.1257/pol.20220786
- Civio (2020–2025). Reportes de transparencia sobre el Ingreso Mínimo Vital. Fundación Ciudadana Civio, Madrid. Disponible en: <https://civio.es>
- Domenella, Y., Guzmán, A., Martínez-Bravo, M., Sanz, C. y Torres-Rojas, I. (2025). Non-Take-Up of Social Benefits: Experimental Evidence from In-Person and Digital Outreach. Working paper, CEMFI / J-PAL Europe / Inclusion Policy Lab.
- EAPN-ES (2024). Informe sobre el no acceso al Ingreso Mínimo Vital. Madrid: European Anti-Poverty Network España.
- EsadeEcPol / Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil (2022). El coste de la pobreza infantil en España. Madrid.
- Eurofound (2015). Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Finkelstein, A. y Notowidigdo, M. J. (2019). Take-up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP. *Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1505–1556. DOI: 10.1093/qje/qjz013
- FOESSA / Cáritas (2025). IX Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España. Madrid: Fundación FOESSA.
- Gabrielli, S., Ibarra, O. M., & Forti, S. (2025b). A Holistic Digital Health Framework to Support Health Prevention Strategies in the First 1000 Days. *JMIR Pediatrics and Parenting*, 8(1), e55235. <https://doi.org/10.2196/55235>
- Goedemé, T. y Janssens, J. (2020). Non-take-up of Social Benefits. ESPN Flash Report 2020/18. Bruselas: European Social Policy Network, Comisión Europea.
- Herd, P. y Moynihan, D. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- Hernanz, V., Malherbet, F. y Pellizzari, M. (2004). Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 17. París: OECD.
- Kerr, S. (1983). Making Ends Meet: An Investigation into the Non-Claiming of Supplementary Pensions. Londres: Bedford Square Press.
- Ksnet / Taula del Tercer Sector Social de Catalunya (2022). L'impacte dels tràmits administratius en l'accés a les prestacions socials. Barcelona.
- Lucas, B., Bonvin, J.-M. y Hümbelin, O. (2021). The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? Social Policy & Society, 20(4), 506–521.
- Milne-Ives, M., de Cock, C., Lim, E., Shehadeh, M. H., de Pennington, N., Mole, G., Normando, E., & Meinert, E. (2020). The Effectiveness of Artificial Intelligence Conversational Agents in Health Care: Systematic Review. Journal of medical Internet research, 22(10), e20346. <https://doi.org/10.2196/20346>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024). Análisis sobre la brecha de cobertura (non-take-up) del Ingreso Mínimo Vital. Madrid.
- Moffitt, R. (1983). An Economic Model of Welfare Stigma. American Economic Review, 73(5), 1023–1035.
- Mullainathan, S. y Shafir, E. (2013). Scarcity: Why Having Too Little Means So Much. Nueva York: Times Books (Henry Holt & Co.).
- OECD (2025). Modernising Access to Social Protection. París: OECD Publishing.
- Save the Children (2023–2025). Proyecto Agiliza: piloto de acompañamiento al IMV en Cataluña. Datos internos reportados en comunicación pública.
- Senado de España (2024). Informe sobre la capacidad operativa de los municipios pequeños. Madrid: Senado.
- Tribunal de Cuentas (2025). Informe de fiscalización del Ingreso Mínimo Vital, ejercicios 2022 y 2023. Informe nº 1.626. Aprobado por el Pleno el 26 de junio de 2025. Madrid.
- UCH-CEU (2025). Análisis de la ejecución presupuestaria de las ayudas DANA. Universidad CEU Cardenal Herrera, Valencia.
- Van Oorschot, W. (1991). Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe. Journal of European Social Policy, 1(1), 15–30.
- Van Oorschot, W. (1995). Realizing Rights: A Multi-Level Approach to Non-Take-Up of Means-Tested Benefits. Aldershot: Avebury.
- Warin, P. (2006). L'accès aux droits sociaux. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

Notas

- [1] AIReF (2026). Estudio Ingreso Mínimo Vital, Fase II del Spending Review 2022–2026, publicado el 4 de febrero de 2026. Datos consolidados con microdatos INSS-AEAT hasta cierre de 2024.
- [2] AIReF (2025). 4ª Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital. La tasa de NTU para el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) se sitúa en torno al 73% en 2023.
- [3] AIReF (2026), Cobertura del 21,3% de los hogares en pobreza con un potencial normativo estimado en torno al 54% (potencial pleno de cobertura) y una reducción de la brecha de pobreza del 30% frente a un potencial del 58%.
- [4] Análisis disponibles en informes universitarios y de prensa especializada sobre la ejecución presupuestaria de las ayudas DANA. Las cifras concretas varían según la fuente y el momento de medición; la pauta general de ejecución lenta y fragmentada está documentada por múltiples fuentes.
- [5] Torres-Rojas, I. (J-PAL Europe). Comunicación personal, marzo de 2026. Hasta la fecha de elaboración de este documento, la revisión realizada no identifica ninguna evaluación experimental publicada de un asistente conversacional de IA aplicado al take-up de prestaciones sociales en Europa.
- [6] AIReF (2026), op. cit. La distinción entre requisitos de elegibilidad y requisitos de acreditación es identificada por AIReF como uno de los principales obstáculos para el acceso efectivo al IMV.
- [7] AIReF (2026), op. cit. Cobertura 21,3% de hogares en pobreza con un potencial normativo en torno al 54%.
- [8] AIReF (2026), op. cit. Serie histórica de NTU básico del IMV: 57% (2021), 58% (2022), 56% (2023), 55% (2024).
- [9] Tribunal de Cuentas (2025). Informe de fiscalización del IMV, nº 1.626, aprobado por el Pleno el 26 de junio de 2025. Las denegaciones por incumplimiento del criterio de unidad de convivencia pasaron del 13,55% del total de denegaciones en 2020 al 31,95% en 2023.
- [10] Investigación cualitativa de EAPN-ES y otras entidades del tercer sector sobre los motivos del no-acceso al IMV (2024).
- [11] AIReF (2026), op. cit. La duración de emisión de determinados informes oficiales puede exceder el plazo administrativo establecido para aportarlos en la solicitud del IMV.
- [12] Save the Children (2023–2025). Datos comunicados públicamente sobre el piloto Agiliza.
- [13] Estudios sectoriales y reportes de transparencia (Civio, 2020–2025) sugieren una tasa elevada de estimación favorable al solicitante en los recursos judiciales contra denegaciones del IMV. Las cifras precisas requieren contrastación con datos oficiales del CGPJ.
- [14] Torres-Rojas, I. (J-PAL Europe). Comunicación personal, marzo de 2026.
- [15] Investigación de campo realizada para este documento entre enero y marzo de 2026.