

Artículos / Articles

# Nuevos y renovados debates en torno a los programas de rentas mínimas en el contexto del Ingreso Mínimo Vital (IMV)

## *New and renewed debates on Minimum Income Schemes in the context of the Minimum Living Income*

Lucía Martínez-Virto\* 

Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra, España.  
[lucia.martinez@unavarra.es](mailto:lucia.martinez@unavarra.es)

Laureano Martínez Sordoni 

Departamento de Sociología Aplicada. Universidad Complutense de Madrid. Instituto TRANSOC, Madrid, España.  
[laureano.martinez@ucm.es](mailto:laureano.martinez@ucm.es)

Begoña Pérez-Eransus 

Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra, España.  
[begonia.perez@unavarra.es](mailto:begonia.perez@unavarra.es)

Recibido / Received: 02/08/2025

Aceptado / Accepted: 22/02/2026



### RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar y profundizar los principales desafíos que enfrentan los Programas de Rentas Mínimas (PRM) en España en materia de inclusión social en el contexto abierto tras la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (IMV). Para ello se realiza un análisis combinado de metodología de tipo cuantitativo y cualitativo que estudia en profundidad el caso de cinco comunidades autónomas —Navarra, Castilla y León, Comunidad Autónoma de Euskadi, Comunitat Valenciana y La Rioja. El material analizado proviene de dos técnicas, la encuesta a profesionales del sistema de rentas mínimas y la entrevista en profundidad a personal directivo y técnico de gestión. Este análisis examina tres ejes clave de estudio: la gobernanza institucional, los modelos de condicionalidad y los mecanismos de estímulo al empleo. Los resultados revelan déficits persistentes en la coordinación interinstitucional, tensiones normativas en torno a los requisitos de activación y limitaciones en la implementación de incentivos al empleo. Estos factores afectan directamente la eficacia y equidad de los PRM, generando desigualdades territoriales y operativas. Se concluye que, para avanzar hacia una política de inclusión más efectiva, es necesario revisar los vínculos entre protección social y empleo, clarificar el marco normativo y mejorar la articulación institucional.

**Palabras clave:** renta mínima, inclusión, gobernanza, modelos de condicionalidad, estímulos al empleo.

### ABSTRACT

This article aims to identify and examine the main challenges facing Minimum Income Schemes in Spain with respect to social inclusion after the approval of the Minimum Living Income. We conducted a mixed-methods study that analyzes five autonomous communities: Navarre, Castile and León, the Basque Country, the Valencian Community, and La Rioja. The study draws on two

\*Autor para correspondencia / Corresponding author: Lucía Martínez-Virto, [lucia.martinez@unavarra.es](mailto:lucia.martinez@unavarra.es)

Sugerencia de cita / Suggested citation: Martínez-Virto, L., Martínez Sordoni, L., y Pérez-Eransus, B. (2026). Nuevos y renovados debates en torno a los programas de rentas mínimas en el contexto del Ingreso Mínimo Vital (IMV). *Revista Española de Sociología*, 35(2), a295. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2026.295>

sources of evidence: a survey of professionals working in the Minimum Income Schemes system and in-depth interviews with managerial and technical staff. The analysis focuses on three areas: institutional governance, models of conditionality, and employment incentive mechanisms. The results indicate persistent deficits in inter-institutional coordination, regulatory tensions surrounding activation requirements, and limitations in implementing in-work benefits. These dynamics undermine the effectiveness and equity of Minimum Income Schemes and generate territorial and operational inequalities. To strengthen inclusion outcomes, policymakers and implementing agencies should revisit the links between social protection and employment, clarify the regulatory framework, and improve institutional coordination.

**Keywords:** Minimum Income Schemes, inclusion, governance, conditionality models, in-work benefits.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, los programas de rentas mínimas (PRM) han ganado una creciente relevancia en los sistemas de protección social europeos (Cantillon et al., 2019; Coady et al., 2021; Natili, 2019). Estos programas cumplen, en la actualidad, una doble función. Por un lado, fueron diseñados como última red de protección social, con la finalidad de evitar y reducir situaciones de pobreza monetaria, garantizando un mínimo de ingresos para aquellas personas y familias con carencia de recursos económicos (Immervoll, 2010). Por otro lado, y en parte como consecuencia de lo anterior, las prestaciones monetarias se han visto progresivamente acompañadas por medidas de inclusión social y, más específicamente, de activación para el empleo dirigidas a la población en edad de trabajar, inscribiendo a estos programas en las medidas de “inclusión activa” (Marchal y van Mechelen, 2017; Pérez Eransus y Martínez Virto, 2020).

En España, la literatura académica ha analizado ampliamente las políticas de inclusión social vinculadas a los programas de rentas mínimas autonómicos, identificando avances, pero también importantes limitaciones. Diversos estudios señalan, por ejemplo, la escasa efectividad y adecuación de los planes de inserción laboral asociados a estas prestaciones, tanto por la falta de recursos y seguimiento individualizado como por la ausencia de enfoques integrales que combinen empleo, formación y apoyo social (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2020). Del mismo modo se han documentado déficits de coordinación interinstitucional, que dificultan la articulación entre servicios sociales, empleo y vivienda (Laparra y Martínez, 2021), así como limitaciones en el diseño y alcance de las políticas activas de empleo, que reducen su impacto real en la inclusión sociolaboral de los beneficiarios (Arriba y Pérez Eransus, 2007).

La puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en 2020 no solo reconfigura el mapa de las prestaciones de última red, sino que plantea nuevos desafíos y oportunidades para las políticas de inclusión social. Este nuevo marco obliga a revisar la capacidad de estas políticas para promover una inclusión efectiva más allá del mero acceso a ingresos, evaluar su articulación con los sistemas autonómicos y explorar hasta qué punto contribuyen a superar los problemas de fragmentación, cobertura y eficacia detectados en la etapa previa. En los últimos años, diversas investigaciones han comenzado a indagar tanto aspectos relacionados con su diseño como otros vinculados a la reacción autonómica a esta prestación (Arriba González de Durana y Aguilar Hendrickson, 2021; Peris-Cancio, 2021; Salido Cortés, 2021; Prieto Lobato y de la Rosa Gimeno, 2023). Sin embargo, los aspectos vinculados a las medidas de inclusión social de estos programas en materia de diseño y gobernanza en el nuevo contexto institucional permanecen aún poco estudiados.

El objetivo de este artículo es identificar y profundizar en los principales desafíos que enfrentan los Programas de Rentas Mínimas (PRM) en España en materia de inclusión social en el contexto abierto tras la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (IMV). En este marco, se busca

identificar los principales desafíos que enfrentan estas políticas, a partir del análisis cuantitativo y cualitativo de las valoraciones del personal técnico y de las respuestas institucionales ofrecidas hasta el momento. Si bien los ejes de debate abordados no son completamente nuevos, sí adquieren una renovada relevancia y reformulación en el actual contexto institucional, marcado por la coexistencia del IMV con los sistemas autonómicos y por la necesidad de fortalecer su capacidad de articulación y efectividad. Para ello, se utilizará información proveniente de cinco casos de estudio correspondientes a distintas comunidades autónomas: Navarra, Castilla y León, Comunidad Autónoma de Euskadi, la Comunitat Valenciana y La Rioja.

## DEBATES EN TORNO A LOS PROGRAMAS DE RENTA MÍNIMA

La eficacia de las rentas mínimas ha sido objeto de discusión y cuestionamiento por distintos motivos y desde distintas posiciones ideológicas (Fernández Ramírez, 2024). Su condición de prestación económica dirigida a personas en edad de trabajar las sitúa en un nivel asistencial. Desde posiciones conservadoras, se destaca su escaso efecto en la pobreza, por no contribuir a la creación de empleo y por no fomentar los valores del esfuerzo (Miller, 2019). Esta perspectiva erosiona de manera continua la legitimidad de las prestaciones al poner el énfasis en la dependencia de la prestación, la cronicidad y los usos fraudulentos. Desde posturas de izquierda, el cuestionamiento se ha construido sobre la base de su escaso impacto en la lucha contra las desigualdades y sus limitaciones en la generación de transformaciones sustanciales en la situación de quienes las reciben (Banerjee y Duflo, 2012).

Los cuestionamientos ideológicos de las prestaciones explican que en la mayor parte de los programas la prestación económica vaya de la mano de programas de inserción, empleo o acompañamiento social. El clásico dilema vinculado a la pobreza sobre la conveniencia de dar “la caña o el pez” ha sido superado con diversas formulaciones de integración de ambos tipos de recursos (Aguilar et al., 1995). Sin embargo, resulta sustancial la diferenciación entre aquellos programas que se han decantado por la opción del “doble derecho” a recursos económicos y recursos de orientación o formación para el empleo, o aquellas ocasiones en las que se opta por el condicionamiento de la garantía de ingresos a la aceptación de ofertas de ofertas de empleo del mercado laboral (Martínez Virto, 2019). Como resultado de ello, son programas que están sometidos de manera frecuente a cambios normativos y de enfoque.

Diversos análisis han mostrado de forma convincente que en las últimas décadas los PRM han transformado su función y su alcance, pasando de ser transferencias residuales contra la pobreza a programas complejos que combinan prestaciones monetarias, acceso a servicios sociales y participación en medidas de reinserción social y laboral (Natili, 2019; European Commission, 2018). La diversidad de ámbitos, niveles y actores implicados en esta doble función da lugar a importantes dificultades en la gobernanza de estos programas (van Berkel, 2020). También, nuevos retos sociales como el empleo temporal, las trayectorias laborales irregulares, la pobreza en el empleo o el desempleo de larga duración, entre otras, han contribuido a esta transformación (Martínez Virto, 2019).

En esta línea, la literatura muestra que tanto en materia comparada como para el análisis de impacto de estos programas es necesario contextualizarlos territorialmente. En este sentido, distintos estudios señalan que, por un lado, los contextos con empleo temporal o de baja calidad pueden generar las actitudes más positivas hacia el cobro de prestaciones (Shin et al., 2021). Por otro, que si la capacidad de protección de las prestaciones por desempleo hacia el empleo atípico es limitada, buena parte de las situaciones de precariedad tendrán que ser protegidas por los programas de renta mínima (European Commission, 2018). Por último, que el precio de la vivienda definirá la capacidad de estos programas para sacar de la pobreza a los hogares perceptores (Hick et al., 2022). Es decir, que tanto la tipología de empleo

que oferta el mercado de trabajo como la capacidad de protección de las prestaciones por desempleo y el precio de la vivienda serán factores que influirán en el volumen y perfil de demanda de estos programas (Eurofound, 2024).

Los PRM en España han sido históricamente desarrollados por las Comunidades Autónomas. Con País Vasco como la región pionera en 1989, a lo largo de la década de 1990 todas las CCAA implementaron programas propios. Este desarrollo, a distintos tiempos y con diseños muy diversos, dio lugar a un escenario con fuertes lagunas y debilidades que han motivado distintos procesos de revisión, incorporando y repensando sus normativas en busca de una mayor eficiencia y adecuación (AIReF, 2019; Ayala Cañón et al., 2021; Fernández et al., 2015).

Durante décadas, la incorporación de una última red de protección a nivel estatal orientada a reducir la fragmentación y la diversidad territorial de estas prestaciones fue una demanda constante, tanto académica y de actores sociales como por parte de las instituciones europeas. Después de años de debate y catalizado por el contexto de la pandemia de la Covid-19, en 2020 se aprobó el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Esta prestación estatal gestionada por la Seguridad Social ha dado lugar a un escenario inédito en este nivel de protección social, pues añade la gestión estatal y convive con los PRM y políticas de inclusión social de las comunidades autónomas. Por todo ello, son programas que se enfrentan de nuevo a un escenario de cambio que permitirá aportar distintas claves a estos debates siempre presentes.

## METODOLOGÍA

La diversidad histórica de modelos autonómicos en este ámbito de la política social implica dificultades para abordar de manera general y comparada estos programas. Ante esta dificultad, la metodología de estudios de caso permite avanzar en el análisis de estos programas mediante el estudio de regiones concretas (Díaz de Salas et al., 2011). Es por ello que este artículo se centrará en el análisis de cinco estudios de caso autonómicos: Comunidad Foral de Navarra, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Comunitat Valenciana y la Comunidad Autónoma de La Rioja. La selección de los Estudios de Caso se ha basado en características relacionadas con la tipología de prestaciones (condicionales o de doble derecho), niveles de gobernanza (uni-provinciales o pluri-provinciales) y modelos de gestión de estos programas (servicios sociales o de empleo).

Al análisis de estos cinco casos se ha aplicado una metodología cuantitativa y cualitativa basada en la realización de dos técnicas de investigación. A nivel cuantitativo, se ha llevado a cabo una encuesta realizada a personal técnico de gestión de estos programas que desarrolla tareas de tramitación de prestaciones económicas de renta mínima y/o que es gestor de itinerarios de inclusión de personas perceptoras de la prestación. Este perfil incluye a profesionales del ámbito local y autonómico de servicios sociales y de los servicios de empleo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La encuesta diseñada específicamente para esta investigación contaba con 25 preguntas divididas en 4 bloques (diseño de la prestación, diseño institucional, barreras de acceso a los programas y convivencia con el IMV). La encuesta se envió al personal técnico de cada CCAA por mediación de los departamentos competentes en los gobiernos autonómicos a través de un cuestionario online entre los meses de mayo a octubre de 2024 y tiene un total de 531 respuestas correspondientes al conjunto de los territorios, tal y cómo se muestra en la [tabla 1](#).

Si bien la encuesta no constituye una muestra estadísticamente representativa del conjunto del personal técnico, lo cual supone una limitación que debe señalarse, el volumen de respuestas obtenidas es coherente con el alcanzado en otros estudios sobre colectivos profesionales similares como, por ejemplo, el elaborado por Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el año 2019 (AIREF, 2019).

Para el tratamiento de los datos de la encuesta se llevó a cabo, en primer lugar, un análisis descriptivo de las respuestas con el fin de identificar las tendencias generales en cada una de las dimensiones abordadas. En esta primera fase, también se ajustó la base y los valores Ns/Nc fueron tratados como valores perdidos. Posteriormente, se aplicó un test t de Student para comprobar si existían diferencias estadísticamente significativas en las medias de las respuestas según el territorio de pertenencia. Finalmente, se realizó un análisis de correlación de Spearman entre dos preguntas específicas relacionadas con la adecuación del diseño de las prestaciones, con el objetivo de explorar vínculos en la percepción técnica sobre aspectos vinculados a la condicionalidad laboral.

**Tabla 1. Muestra total cuantitativa y cualitativa por territorio**

	Navarra	Euskadi	Comunidad Valenciana	Castilla y León	La Rioja	Total
Encuesta	82	81	190	96	82	531
Entrevistas de personal de dirección	3	3	2	2	3	13
Entrevistas de personal de gestión	2	2	1	2	2	9

A nivel cualitativo se ha aplicado la técnica de la entrevista en profundidad a personal de dirección política y técnica en este ámbito. En este sentido se cuenta con un total de 22 testimonios de personal directivo y técnico de gestión recogidos entre los años 2023 y 2024, que pueden verse desagregados por territorio en la [tabla 1](#). A este análisis combinado se le suma la revisión de fuentes secundarias basada en documentos oficiales e informes de organismos vinculados al IMV y PRM.

El análisis cualitativo de la información se ha realizado mediante un procedimiento de análisis de contenido orientado a la categorización sistemática de los discursos recogidos. Este proceso se estructuró en torno a tres dimensiones previamente identificadas en la literatura especializada como ejes centrales del debate en materia de políticas de inclusión: la gobernanza y gestión de las políticas, la condicionalidad laboral y los estímulos al empleo. A partir de estas dimensiones se definieron siete categorías analíticas que permiten organizar e interpretar los testimonios de manera comparada, tal y como se detalla en la siguiente [tabla 2](#).

**Tabla 2.** Dimensiones y categorías de análisis del material cualitativo recogido

<b>Dimensión</b>	<b>Categoría</b>
Gobernanza y gestión de las políticas	Coordinación administrativa Interacción entre programas Innovación en modelos de gestión y gobernanza
Condicionalidad laboral	Diseño normativo Adecuación al mercado de trabajo
Estímulos al empleo	Incentivo al empleo Aplicación del estímulo

La identificación de los fragmentos más representativos se llevó a cabo mediante un proceso de codificación temática. En una primera fase, se realizó una lectura exhaustiva de todas las transcripciones con el fin de detectar unidades de significado vinculadas a las tres dimensiones analíticas establecidas. Posteriormente, estos fragmentos fueron codificados y agrupados en las siete categorías definidas, priorizando aquellos que ilustraban de forma más clara los patrones discursivos presentes en el conjunto del material. La selección final respondió tanto a la frecuencia de aparición de determinados argumentos como a su capacidad para sintetizar las categorías indicadas.

A través de este análisis, los testimonios del personal técnico de gestión y dirección de estos programas permiten recorrer los tres ejes de discusión identificados. Como se verá en el siguiente apartado, el análisis combinado cuantitativo y cualitativo muestra la valoración técnica de estos debates en un escenario nuevo en materia de ingresos mínimos.

## RESULTADOS

### La gobernanza y gestión de las políticas de inclusión en el marco de los PRM

Desde el reparto de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, las políticas de inclusión se desarrollaron a distintos tiempos y con modelos diferentes, pero siempre enmarcados en un contexto territorial autonómico, provincial y local (Laparra, 2009). El escenario abierto con la implementación del IMV implica una nueva realidad en materia de gobernanza al sumar al estado central en esta ecuación. No obstante, lo cierto es que las políticas de inclusión, y más concretamente los programas de Renta Mínima, ya encontraban previamente fuertes desafíos en su gobernanza (Laparra y Martínez, 2021). Por un lado, la definición de la inclusión social como una realidad multidimensional es ya común en todas las normativas autonómicas e implica la necesidad de trabajar conjuntamente con otros sistemas de protección social como servicios sociales, empleo, salud, educación y vivienda, además de garantía de rentas. Por otro lado, el proceso de implementación de estos programas recayó en los gobiernos autonómicos que a su vez delegaron competencias de inclusión en las entidades locales. Como resultado, este ámbito de intervención pública cuenta con la participación de distintos sistemas de protección social y con la intervención de diversos niveles administrativos. La interacción y necesaria

colaboración entre estos agentes ha sido denominada gobernanza horizontal y gobernanza vertical, respectivamente (Champion y Bonoli, 2011). Las dificultades de coordinación entre distintas agencias es un problema común en distintos modelos de bienestar, como lo muestran distintos estudios a nivel europeo (Minas, 2009).

La encuesta realizada a personal técnico de tramitación de prestaciones en cinco CCAA ha tratado de dimensionar la valoración sobre el grado de coordinación en el desarrollo de los itinerarios de inclusión a partir de 4 posibles respuestas (alto, medio, bajo o inexistente). Los resultados pueden observarse en la tabla 3. Según esta encuesta, el 65,2% del personal técnico encuestado considera que la coordinación en materia de empleo es baja o inexistente (38,9% y 26,3% respectivamente). En esta línea, el 54,1% opina lo mismo en materia de salud, concretamente el 29,5% lo considera bajo y el 24,6% inexistente. En materia de vivienda esta opinión asciende al 81,4% de las personas encuestadas (40,7% tanto en bajo como inexistente). En educación, sin embargo, el 34,8% considera que la coordinación es media. Este es el ámbito con mayor coordinación manifestada de los analizados, si bien también en este ámbito el 27,4% u el 21,5% la consideran baja o inexistente, es decir, casi la mitad de la muestra.

**Tabla 3.** Valoración del grado de coordinación con otros ámbitos o actores en el desarrollo de los itinerarios de inclusión de las personas perceptoras de la prestación

	<b>Empleo</b>	<b>Vivienda</b>	<b>Salud</b>	<b>Educación</b>	<b>Seguridad Social</b>
Alto	12,3	3,6	12,6	16,3	2,9
Medio	22,5	15,0	33,3	34,8	13,8
Bajo	38,9	40,7	29,5	27,4	35,2
Inexistente	26,3	40,7	24,6	21,5	48,1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta REGIRM (2024).

La opinión recogida del personal técnico de tramitación de las CCAA analizadas pone de manifiesto en general una baja coordinación entre sistemas. Esta cuestión ha sido señalada en 6 de las 9 entrevistas analizadas.

“Creo que ha habido un avance [en la coordinación entre sistemas], y empezamos a entender que las personas son las mismas y que no podemos estar mareándolas de unos servicios a otros, pero queda mucho camino por recorrer” (Personal técnico de gestión, Navarra).

Los avances en este campo, en la línea de buena parte de los debates en torno a la gobernanza en materia de rentas mínimas, manejan la hipótesis de que una buena coordinación entre sistemas contribuiría a un mejor apoyo a la inclusión. Para comprobar este aspecto se han puesto en relación dos preguntas: *¿Cómo valora el grado de coordinación de su servicio con las siguientes áreas o servicios a la hora de abordar los itinerarios de inclusión de las personas perceptoras de la prestación?* y *¿Durante la percepción de la prestación la persona beneficiaria recibe apoyo adecuado para su incorporación laboral?*

Se realizó un análisis de correlación de Spearman para evaluar la relación entre el grado de coordinación del servicio y la percepción de apoyo recibido para la incorporación laboral.

Los resultados indican una correlación positiva estadísticamente significativa y de intensidad moderada ( $\rho = .348$ ;  $p < .001$ ). Este resultado refleja que existe una correspondencia entre la valoración de la coordinación con los servicios de Empleo y la existencia de apoyos adecuados para la incorporación laboral de las personas beneficiarias.

Otro nivel de análisis clave en materia de gobernanza sería la coordinación entre niveles administrativos, concretamente, la coordinación entre el nivel autonómico y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, encargado de la gestión del IMV. Esta coordinación multinivel entre las CCAA y el Estado ha sido calificada por casi 8 de cada 10 personas técnicas como baja o inexistente (33,6% lo considera bajo y el 46% inexistente). De todos los ámbitos consultados es el que menos coordinación presenta. Esta baja gobernanza vertical ha sido manifestada también en los testimonios analizados. La aparición del IMV implicó un escenario muy complejo para la gestión de ambas prestaciones. Esta cuestión ha sido señalada en todos los territorios analizados y apareció en 9 de las 13 entrevistas de realizadas a personal de dirección.

Ha sido muy complejo (...) son prestaciones que están configuradas estructuralmente de manera tan distinta que la gestión se complejiza un montón (Dirección de prestaciones e inclusión, Comunidad Autónoma de Euskadi).

Esta realidad incrementó el número de niveles de administración a coordinar e interaccionar en este ámbito. La baja gobernanza previa, por tanto, afloró estas brechas, convirtiendo esa cuestión en uno de los principales desafíos. Esta cuestión también fue reiterada por 14 de las 22 entrevistas realizadas a personal de dirección y gestión.

Tenemos a la Seguridad Social, por un lado, que es la Administración General del Estado. En el Ámbito de la Comunidad Autónoma, empleo y servicios sociales por otro lado. Luego el ámbito local, 25 entidades locales y todo interaccionando entre sí. Ya sabéis que los problemas de comunicación son los que generan los mayores problemas y los más difíciles de resolver (Técnica del servicio de Planificación y de Acción Social, La Rioja).

Otro resultado de este proceso fue el impacto que este escenario tuvo en los servicios de tramitación de las distintas CCAA. Para ello se ha preguntado la valoración de algunos procesos y cambios en torno a cuatro opciones de respuesta (mucho, bastante, poco o nada), los resultados pueden verse en la [tabla 4](#). Concretamente, la aprobación del IMV, incrementó la carga de trabajo para 8 de cada 10 personas entrevistadas (82,1%) debido a la petición de información sobre el IMV que solicitaba la ciudadanía (40% lo califican como mucho y el 42,1% como bastante). Del mismo modo, el 45,9% señalan que en bastantes ocasiones esta prestación estatal era complementada con otras ayudas autonómicas o locales, lo que necesariamente implicaba la interacción entre ambas prestaciones.

Estos cambios han sido también manifestados en los testimonios recogidos. Una de las cuestiones más señaladas ha sido la relativa a las incidencias en materia de cobros indebidos, resultado de esa baja coordinación y no alineación en los procesos de tramitación y resolución de las distintas prestaciones. Esta cuestión ha sido señalada en 9 de las 13 entrevistas realizadas a personal de dirección.

Ha obligado también que la plantilla (...) se dedicara a analizar (...) los expedientes de IMV y RVI y detectar las incidencias fruto de esos cruces todos los meses (Dirección de gestión de la RVI, Comunitat Valenciana).

En términos de gestión, se ha más que duplicado el trabajo, ha habido un montón de cambios que no pueden hacerse automáticamente. Todos los cambios han ido expediente a expediente (volumen de gestión altísimo) (Dirección de prestaciones, Navarra).

Esta nueva realidad, sin duda, requirió de nuevas estrategias de coordinación y directrices de gestión. En este sentido, como se observa en la tabla 4, el 45,5% de las personas técnicas señalan en la encuesta cambios en las directrices de gestión y el 47,6% indican que no hubo nuevas estrategias de coordinación tras la aparición del IMV. Estos resultados se alinean con los señalados por otros análisis que abordan el impacto de IMV en el sistema de garantía de ingresos (Puyuelo-Estrada y Gentile, 2025; Ayala et al., 2022).

**Tabla 4.** Cambios en los servicios y procedimientos de gestión de los PRM autonómicos con la entrada en vigor del IMV

	<b>Incremento de carga de trabajo por la solicitud de información</b>	<b>Complementada con otras prestaciones autonómicas/ locales</b>	<b>Nuevas estrategias de coordinación</b>	<b>Nuevas directrices de gestión</b>
Mucho	40,0	20,2	4,4	15,9
Bastante	42,1	45,9	10,5	29,6
Poco	15,2	28,1	37,5	37,3
Nada	2,7	5,8	47,6	17,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta REGIRM (2024).

En definitiva, como se ha visto, el campo realizado ha constatado que la gobernanza de estos programas es un elemento clave de análisis desde sus primeros desarrollos, pero su discusión se ha visto renovada por dos procesos recientes: (1) el diseño de nuevos modelos y programas orientados a mejorar la coordinación entre sistemas y (2) por la aprobación de IMV. Por ello la gobernanza en este ámbito continúa siendo un elemento cardinal en el desarrollo de las políticas de inclusión y en la gestión de los programas de Renta Mínima. El nuevo escenario del IMV ha aflorado así históricas brechas que reducen el impacto de estos programas, renovando este debate de la gobernanza y sumándolo a distintos procesos ya iniciados algunos años antes en algunas CCAA.

## Condicionalidad laboral

Otro de los núcleos de debate en estos programas gira en torno a la condicionalidad de conducta o laboral. Este tipo de condicionalidad, plasmada en la obligación de participar en itinerarios de inserción o inclusión, ha sido un eje central y controvertido en el diseño e implementación de las

Rentas Mínimas en España tanto en sus inicios y desarrollo posterior (Aguilar et al., 1995; Noguera, 2019; Sanzo, 2017), como en el contexto previo a la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (Noguera, 2019), permeando tanto la esfera política como la de la opinión pública.

Desde finales de los años ochenta, tanto en España como en Europa, ha predominado un enfoque basado en la contraprestación y la activación laboral (Dwyer, 2019; Sanzo, 2017; Watts y Fitzpatrick, 2018). Esta visión ha permeado el discurso político más allá de las diferencias ideológicas. Desde el ámbito político, la condicionalidad laboral no es un criterio exclusivo de sectores conservadores, sino que también la izquierda socialdemócrata ha abrazado la activación como forma de racionalizar las ayudas, mientras que otros actores defienden enfoques más incondicionales, aunque son minoritarios (Noguera, 2019).

Si bien desde 2015 se ha apreciado cierta relajación de la condicionalidad conductual de los PRM, la defensa política del principio de contraprestación se ha consolidado como una posición social y políticamente dominante en el ámbito de las rentas mínimas. Este enfoque se extiende también a muchos sectores profesionales y técnicos sociales (AIReF, 2019; Sanzo, 2017).

En esa línea, según los datos recogidos en la encuesta, el personal técnico se muestra favorable a los criterios de condicionalidad laboral. Esta valoración se ha preguntado en torno a 4 opciones de respuesta (nada adecuado, poco adecuado, bastante adecuado o totalmente adecuado). En concreto, en todos los territorios entre el 94% y el 99% de la muestra consideran que es adecuado el requisito de demandante de empleo y el de estar disponible para la formación y el empleo, como puede verse en las tablas 5 y 6.

**Tabla 5.** Valoración sobre la adecuación del requisito de estar inscrito como demandante de empleo

	Total	Navarra	Euskadi	Comunidad Valenciana	Castilla y León	La Rioja
Nada adecuado	1,9	0,0	3,7	2,1	1,1	2,5
Poco adecuado	2,1	6,3	1,2	2,1	0,0	1,2
Bastante adecuado	18,6	18,8	16,0	16,0	16,8	29,6
Totalmente adecuado	77,4	75,0	79,0	79,7	82,1	66,7
Total	100	100	100	100	100	100
Media *	3,71	3,69	3,7	3,74	3,8	3,62
Desv. Tip.	0,58	0,59	0,63	0,57	0,45	0,6

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta REGIRM (2024). \* Se reporta el resultado solo para la media de cada territorio y el total, siendo “Nada adecuado” = 1; Poco = 2; Bastante = 3 y Totalmente = 4.

Estar inscrito como demandante de empleo, al igual que estar disponible para el empleo o la formación, emerge como un criterio ampliamente aceptado y considerado legítimo por el personal técnico en todos los territorios analizados. La aplicación del test t- Student para muestras independientes para ver las diferencias en la valoración de ambos requisitos entre cada uno de los territorios y entre cada territorio con el resto de la muestra (excluyéndose) señala que, por un lado, en el requisito de estar inscrito como demandante de empleo no hay diferencias significativas entre CCAA con respecto al criterio de la adecuación, salvo en el caso de Castilla y León respecto de La Rioja, pero en la misma dirección, con algo más de acuerdo con el requisito en la primera comunidad que en la segunda, tal y cómo se observa en la tabla 6.

**Tabla 6.** Test t- Student para valoración del requisito de estar inscrito como demandante de empleo

Comparación	t	p
Navarra – País Vasco	-0.10	0.920
Navarra – C. Valenciana	-0.46	0.648
Navarra – Castilla y León	-1.38	0.170
Navarra – La Rioja	0.95	0.345
País Vasco – C. Valenciana	-0.33	0.740
País Vasco – Castilla y León	-1.15	0.252
País Vasco – La Rioja	1.07	0.288
C. Valenciana – Castilla y León	-0.98	0.329
C. Valenciana – La Rioja	1.66	0.098†
Castilla y León – La Rioja	2.40	0.018*
Navarra – resto	-0.49	0.625
País Vasco – resto	-0.34	0.736
C. Valenciana – resto	0.45	0.653
Castilla y León – resto	1.41	0.161
La Rioja – resto	-1.61	0.110

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta REGIRM (2024).

Nota: † p < .10. \*p < .05. \*\*p < .01. \*\*\*p < .001.

En el caso de la adecuación al requisito de disponibilidad para la formación o empleo también los resultados son homogéneos, con un alto consenso de acuerdo con el requisito, como se observa en la [tabla 7](#).

**Tabla 7.** Valoración sobre la adecuación del requisito disponibilidad para la formación y el empleo

	Total	Navarra	Euskadi	Comunidad Valenciana	Castilla y León	La Rioja
Nada adecuado	3,4	1,3	8,6	3,2	2,1	2,5
Poco adecuado	6,1	6,3	7,4	7,4	3,2	5,0
Bastante adecuado	21,1	25,0	21,0	19,6	12,8	31,3
Totalmente adecuado	69,4	67,5	63,0	69,8	81,9	61,3
Total	100	100	100	100	100	100
Media *	3,56	3,59	3,38	3,56	3,75	3,51
Desv. Tip.	0,70	0,66	0,87	0,69	0,59	0,71

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta REGIRM (2024). \* Se reporta el resultado solo para la media de cada territorio, siendo “Nada adecuado” = 1; Poco = 2; Bastante = 3 y

Totalmente = 4.

En el caso de Castilla y León esta adecuación es ligeramente superior a otros territorios, indicando un mayor apoyo a la condicionalidad que otros territorios analizados, como muestra la [tabla 8](#). Esta condición se percibe no solo como un requisito administrativo, sino también como una señal de disposición activa hacia la inserción laboral y “merecimiento” de las prestaciones.

**Tabla 8.** Test t- Student para valoración del requisito de disponibilidad para la formación y el empleo

Comparación	t	p
Navarra – País Vasco	1.52	.131
Navarra – C. Valenciana	0.24	.809
Navarra – Castilla y León	-1.63	.105
Navarra – La Rioja	0.67	.504
País Vasco – C. Valenciana	1.48	.142
País Vasco – Castilla y León	-2.64	.009**
País Vasco – La Rioja	-0.98	.329
C. Valenciana – Castilla y León	-2.18	.031*
C. Valenciana – La Rioja	-1.05	.296
Castilla y León – La Rioja	1.87	.064†
Navarra – resto	0.31	.757
País Vasco – resto	-1.79	.075
C. Valenciana – resto	-0.12	.905
Castilla y León – resto	2.57	.011*
La Rioja – resto	-0.73	.468

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta [REGIRM \(2024\)](#).

Nota: † p < .10. \*p < .05. \*\*p < .01. \*\*\*p < .001.

Esta inclinación por parte del personal de atención hacia la condicionalidad laboral suele estar fuertemente determinada por el contexto institucional ([van Berkel, 2020](#)). La primacía de los criterios de condicionalidad conductual se basa, entre otros aspectos, en el “temor a la cronificación” de las personas beneficiarias en los programas, llevando a la imposición de criterios restrictivos y generando altas expectativas sobre la inserción laboral que a menudo no se corresponden con la realidad del mercado de trabajo ([Fernández et al., 2015](#)). Esto refleja una “omnipresencia del imaginario laboral como base de la ciudadanía” ([Moreno y Aierdi, 2019](#)) que se ha intensificado en épocas de crisis. También los aspectos vinculados al presupuesto destinado a las ayudas juegan un rol fundamental a la hora de establecer criterios restrictivos. A la vez, persiste una percepción de fraude, lo que refuerza la exigencia de controles estrictos.

Sin embargo, la priorización de la inserción laboral (*work first*) presenta múltiples desafíos. Uno de los más relevantes es la “trampa de la pobreza”: un fenómeno en el que la percepción de una prestación económica desincentiva la búsqueda o aceptación de un empleo al reducir la cuantía de la ayuda de forma proporcional a los ingresos laborales ([Zalakain, 2021](#)). También son frecuentes las críticas a la complejidad administrativa, los controles invasivos, la estigmatización de los beneficiarios y la falta de adaptación a la realidad de los empleos actuales, marcados por la temporalidad y los bajos salarios. La fragmentación territorial del

sistema, la heterogeneidad normativa y la discrecionalidad en la aplicación también generan desigualdades y desprotección (Fernández et al., 2015; Muñoz Higuera et al., 2025).

Las limitaciones del empleo que alientan esta trampa pueden observarse, al menos, a través de tres indicadores. Por un lado, casi dos de cada diez personas trabajadoras en España son pobres (19,2%) según Silc-Eurostat (2024), una de las tasas más altas de la UE. Por otro lado, según las estadísticas publicadas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social (junio 2025), el 39% de los contratos eventuales en España tiene menos de 7 días de duración y 6 de cada 10 menos de un mes. En tercer lugar, siguiendo a Schneider y Enste (2002), puede señalarse que la diferencia entre la afiliación de la seguridad social y los datos de ocupación de la EPA (T1, 2025) arrojan una diferencia de 284.421 personas<sup>1</sup>, lo que permite aproximarse al volumen de personas trabajadoras no declaradas en España en este año. Este escenario laboral es el mercado de trabajo al que se enfrentan buena parte de las personas perceptoras de programas de ingreso mínimo. Esta realidad queda reflejada en el trabajo de campo realizado en 7 de las 9 entrevistas realizadas a personal de gestión de las prestaciones.

Hay muchos miedos por las personas (...) no se sabe cuánto tiempo van a estar trabajando, porque los trabajos son bastante precarios, muy temporales, y deben estar constantemente avisando de estos cambios. Eso genera mucha inseguridad a los hogares (Técnica de inclusión, Navarra).

Pero además de ello, la condicionalidad presenta otro desafío relacionado con la propia controversia técnica que en ocasiones genera el desarrollo de itinerarios bajo mandatos condicionales. Es decir, como señala este testimonio, ejemplo de lo reiterado por 6 de las 9 entrevistas realizadas a personal de gestión e inclusión, la condicionalidad presenta un problema para el trabajo con las personas perceptoras al vincular este tránsito a la contraprestación y no a la confianza y deseo de desarrollar estos procesos.

Esto son itinerarios sociales de intervención, y se basan en la confianza, la capacidad de intervención del profesional. Por eso se intentaría que no ate a la condicionalidad más allá de las condiciones que la prestación tiene (Dirección de prestaciones, Navarra).

Algunas comunidades autónomas como Navarra y País Vasco han sido pioneras en avanzar hacia modelos que relajan la condición de conducta laboral. Estos modelos, por ejemplo, regulan un “doble derecho” a la inclusión social y a unos ingresos mínimos, lo que implica que el acceso a la prestación económica no está estrictamente supeditada al compromiso a la inserción laboral como contraprestación, sino que se configura como un derecho a recibir apoyo a la inserción (Sanzo, 2017). Esta perspectiva busca que las necesidades básicas estén cubiertas independientemente del cumplimiento de actividades de inserción, aunque se reconoce que ambos derechos se potencian mutuamente.

Los casos de la Comunidad Valenciana, Castilla y León y La Rioja permiten observar la persistencia de modelos de condicionalidad laboral asociados a itinerarios de inserción sociolaboral. Si bien la Renta Valenciana de Inclusión (RVI) presenta distintas modalidades prestacionales desde la Ley 19/2017<sup>2</sup>, la aprobación en mayo de 2025 de un anteproyecto de ley

<sup>1</sup> Datos relativos a EPA (Trimestre 1, marzo 2025) donde constaban 21.765.400 personas ocupadas y 21.480.979 personas afiliadas a la Seguridad Social.

<sup>2</sup> En las modalidades de 2017 la Renta de Garantía de Ingresos Mínimos no requiere suscripción de acuerdo, mientras la Renta de Garantía

donde se unifican las diferentes modalidades en una prestación única condicionada a la firma de un acuerdo volvería a asimilar esta prestación a modelos como el de La Rioja o Castilla y León, cuyas normativas quedan condicionadas a la firma de un proyecto individualizado de inserción. En ambas comunidades autónomas, el acceso y mantenimiento de la prestación está condicionado al cumplimiento de compromisos de activación definidos en planes personalizados.

En Castilla y León, el artículo 11 del Decreto 20/2023, de 4 de mayo, por el que se regula el Ingreso Mínimo Vital Complementario, establece que las personas beneficiarias deberán participar en un Itinerario de Inclusión como requisito para el reconocimiento y mantenimiento de la ayuda. Este itinerario incluye actuaciones orientadas al empleo, la formación o la mejora de la empleabilidad, cuya suscripción es obligatoria, y su incumplimiento puede conllevar la suspensión o extinción de la prestación (Junta de Castilla y León, 2023).

De forma similar, en La Rioja, el artículo 22 de la Ley 7/2023, de Renta de Ciudadanía, contempla la elaboración de un plan de inclusión individualizado como condición para percibir la prestación. Este plan, concertado entre la persona titular y los servicios sociales y de empleo, establece objetivos concretos de inserción laboral o social, y su cumplimiento es objeto de seguimiento. La normativa prevé sanciones por incumplimiento injustificado, que pueden implicar la pérdida temporal o definitiva de la ayuda y atribuye esta función a los servicios públicos de empleo, lo que condiciona todavía más la intervención a la inserción laboral (Gobierno de La Rioja, 2023). Por ello, estos marcos normativos reflejan un enfoque de condicionalidad reforzada que vincula la protección social al compromiso activo con la inserción, reforzando la dimensión laboral de las rentas mínimas.

En el diseño del Ingreso Mínimo Vital se observa una condicionalidad flexible respecto de los planes de inclusión social (de Val Tena, 2021). A diferencia de la mayoría de los programas de rentas autonómicas, no es necesario estar de alta como demandante de empleo, aunque sí menciona entre las obligaciones de las personas beneficiarias la de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Esta obligación recae sobre las CCAA y puede presentar una interpretación dispar en cuanto al modo de hacerse efectiva, ya que, a pesar de la orientación de las normativas, la realidad en los servicios sociales municipales, encargados de los itinerarios de inclusión, es que trabajan o bien con aquellas personas que además de IMV tienen un complemento autonómico que les exige la contraprestación o porque las personas acuden a los servicios para pedir apoyos a la inclusión u otros tipos de ayudas. Esta cuestión ha sido reiterada en los distintos territorios por 5 de las 9 personas técnicas entrevistadas.

Sabemos que es diferente lo que se pide para la renta garantizada y para IMV (..) a veces en el sistema nos aparece como que la familia tiene IMV, pero igual es solo complemento por hijo. [...] además, con el ingreso mínimo vital no le piden ningún tipo de contraprestación, ningún derecho a la inclusión. (...) Entonces, bueno, eso también, ¿no? Claro, no sabemos tampoco (Técnica de intervención social, Navarra).

Por tanto, la ambigüedad de la condicionalidad entre el IMV y las prestaciones autonómicas reside en que el organismo que ofrece la prestación no es el responsable de la inclusión, lo que deja a la propia capacidad del servicio o el territorio el desarrollo de los itinerarios de inclusión en el caso de personas receptoras de IMV. Esto puede conducir a perpetrar las

---

de Inclusión Social si requiere acuerdo de inclusión. Esta diferente modalidad buscaba reconocer la prestación sin condiciones a algunos hogares, pero su cuantía se reducía a la mitad en el caso de no suscribir acuerdo de inclusión. El resultado fue un bajo desarrollo de la prestación no condicionada. Los datos oficiales del último informe (Generalitat Valenciana T4, 2024), presentan 688 titulares frente a 27.926 titulares de la prestación condicionada. En mayo de 2025 el anteproyecto de ley unifica estas prestaciones.

diferencias territoriales a la hora de implementar las políticas de inclusión social.

## Estímulos al empleo y la lucha contra la trampa de la pobreza

Como se señalaba, el acceso al empleo sigue siendo uno de los debates cardinales en torno a estos programas. Si bien la inserción laboral sigue siendo el objetivo principal de estos programas, las oportunidades de inclusión en el mercado de trabajo pasan en buena parte de las ocasiones por el empleo de bajos salarios, temporal o no declarado, por lo que ello presenta dificultades importantes para que la incorporación permita emancipar a estos hogares de la precepción de prestaciones.

Los estímulos al empleo, en el marco de los sistemas de rentas mínimas, operan como mecanismos de complementos salariales diseñados para incentivar la incorporación o permanencia en el mercado laboral de personas beneficiarias de estas prestaciones. Su finalidad principal es evitar lo que se conoce como “trampa de la pobreza”. En otras palabras, buscan que trabajar “salga a cuenta” (*make work pay*) facilitando una transición gradual entre la protección social y la inserción laboral (Zalakain, 2021).

Tanto el País Vasco, de manera pionera, como Navarra, posteriormente, han incorporado este tipo de estímulos dentro de sus respectivos sistemas de garantía de ingresos, aunque con diferencias en su diseño y aplicación. En enero de 2023, se puso en marcha un mecanismo de “incentivo al empleo” en el Ingreso Mínimo Vital (IMV) con características similares.

Según han señalado Zalakain y Domínguez (2023), en los tres modelos, el cálculo de la cuantía de la prestación para las unidades de convivencia con ingresos laborales no se basa en la aplicación estricta del principio diferencial puro —según el cual cada euro ingresado por salario reduciría en un euro la prestación percibida—, sino que se aplica un criterio más flexible. Concretamente, solo se descuenta una fracción del salario a efectos del cálculo. Esta modalidad permite mantener parcialmente la ayuda económica a pesar de la percepción de ingresos laborales, atenuando así el impacto de la transición hacia el empleo en el nivel de protección económica.

La Comunidad Valenciana cuenta con un mecanismo similar, por el que los ingresos derivados del trabajo de cualquier integrante de la unidad de convivencia no se contabilizan como recursos durante los primeros tres meses, siempre que su cuantía mensual sea inferior al Salario Mínimo Interprofesional vigente, calculado en doce pagas. En el caso de La Rioja y Castilla y León, si bien no han desarrollado mecanismos específicos, también han adaptado su normativa de modo de no tener en cuenta en determinados casos los ingresos laborales para establecer el acceso a la prestación, la permanencia en la misma y su cuantía (Zalakain, 2021).

Las evaluaciones realizadas en País Vasco y Navarra apuntan a efectos positivos en la activación laboral, aunque con matices relevantes. En Navarra, el sistema de estímulos implementado entre 2018 y 2021 alcanzó a 8.248 personas, el 15,6 % del total de perceptores de la RG y el 28 % de las personas empleables. La evaluación muestra que los estímulos produjeron una reducción en la cuantía de la prestación percibida: el 64 % de los beneficiarios redujeron su prestación en los tres meses posteriores a la finalización del incentivo, y el 40,5 % mantiene esa reducción durante un año. Además, estas personas presentan 2,5 veces más probabilidad de reducir la cuantía a los seis meses y casi el doble a los doce meses respecto a un grupo de control (Gobierno de Navarra, 2023).

No obstante, el efecto sobre la salida definitiva del sistema es más limitado. Si bien casi el 50 % deja de percibir la RG durante tres meses y cerca del 30 % durante doce meses, la diferencia con respecto al grupo de control en términos de abandono definitivo de la prestación se sitúa entre dos y cuatro puntos porcentuales. Más relevante parece el “efecto

palanca” de los estímulos: el 35,7 % de quienes acceden a ellos firman un nuevo contrato sin estímulo en los seis meses posteriores, y existe una mejora sostenida en la permanencia fuera del sistema en el medio plazo.

En el caso vasco, si bien los datos disponibles corresponden al periodo de crisis económica, el sistema demostraba una eficacia significativa en la reducción de la pobreza laboral. En 2014, la RGI lograba reducir la tasa de pobreza en hogares con personas ocupadas del 4,39 % al 2,54 %, beneficiando a cerca de 30.000 personas. El impacto redistributivo era notable: el 71 % de las personas ocupadas que acceden a la RGI superaban el umbral de pobreza, frente al 53 % en el conjunto de la población perceptora. Además, los resultados disponibles indican que la implantación del sistema de bonificación del empleo no ha generado una reducción de la remuneración media. Por el contrario, durante el periodo de crecimiento económico, este mecanismo ha sido compatible con un incremento significativo de la remuneración horaria, tanto en términos nominales como reales. Este resultado cuestiona la hipótesis de que los sistemas de estímulos al empleo (*in-work benefits*) conlleven necesariamente efectos de contención salarial y sugiere que, bajo determinadas condiciones institucionales y macroeconómicas, pueden coexistir con dinámicas salariales expansivas (Zalakain, 2014).

En términos de cobertura, entre el 2,5 % y el 3 % de la población vasca accedía a la RGI estando ocupada, una proporción notable si se considera que la comunidad representaba menos del 5 % de la población española, pero concentra más del 20 % de los perceptores de rentas mínimas. Esta densidad de cobertura, junto con su impacto redistributivo, refuerza el valor del sistema como política estructural (Moreno y Aierdi, 2019; Sanzo, 2017).

Los resultados de la encuesta para Navarra y País Vasco muestran una valoración diversa de los estímulos al empleo por parte del personal técnico. Esta valoración se ha realizado en torno a cuatro opciones de respuesta (fomenta mucho, fomenta algo, fomenta poco o no fomenta). En ambos territorios las opiniones sobre si son instrumentos que fomentan la incorporación laboral están divididas, tal y como muestra la tabla 9. En Navarra, el 53,1% de la muestra considera que fomenta mucho (17,1%) o algo (44,3%). En la C.A. de Euskadi esta opinión la tiene el 50,6% de las personas encuestadas (8,6% considera que fomenta mucho y el 42% que algo). Por otro lado, casi una de cada tres en Navarra (30%) y tres de cada diez en la C.A. de Euskadi (29,6%) consideran que fomenta poco y el 8,6% de la muestra navarra y el 19,8% de la Euskadi señalan que son instrumentos que no fomentan la incorporación al empleo.

**Tabla 9.** Valoración sobre los estímulos al empleo como instrumento que fomenta la incorporación laboral de las personas beneficiarias.

Opción de respuesta	Comunidad Foral de Navarra	Comunidad Autónoma de Euskadi
Fomenta mucho	17,1	8,6
Fomenta algo	44,3	42,0
Fomenta poco	30,0	29,6
No fomenta	8,6	19,8
Total	100	100

Fuente: Encuesta REGIRM (2024).

A pesar de sus resultados positivos de los informes antes citados, ambos modelos presentan limitaciones que explican, en parte, las valoraciones anteriores. Ello ha sido señalado por los 4 testimonios recabados de personal técnico de gestión de prestaciones

en ambos territorios. En Navarra se ha señalado la complejidad administrativa del sistema, que genera retrasos en los pagos y dificulta la comprensión por parte de los beneficiarios.

La compatibilidad con el empleo no es ágil, el sistema no está preparado para responder de manera ágil a cómo está hoy en día el mercado laboral. Hay gente que trabaja dos días, tres, a lo largo de un mes (Técnica de gestión de prestaciones, Navarra).

Algo similar ocurre en Euskadi, pues la actualización de la cuantía no se produce al mismo tiempo que se empieza a trabajar, lo que dificulta a los hogares contar a tiempo real con la cantidad de prestación, salario y estímulo actualizado.

El problema que yo le veo no es tanto en la aplicación del estímulo como en que no puede ser que tú trabajes y que cuando dejas de trabajar tengas que esperar al siguiente PAC para que te actualicen la cantidad (...) Imagínate que uno de nosotros estuviera sin nómina actualizada tres meses (Técnica de gestión de prestaciones, C. A. de Euskadi)

Igualmente, la duración limitada de los estímulos en ambos territorios puede reducir los incentivos a la búsqueda de empleo si los beneficios son percibidos como inestables o de corta duración.

En lo que respecta a los incentivos al empleo implementados en el IMV, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF, 2025) ha realizado una evaluación detallada de la eficacia de los estímulos laborales implementados. La valoración general de los estímulos al empleo en el marco del IMV se puede resumir de la siguiente manera. La AIREF concluye que el diseño del IMV, transcurridos más de cuatro años desde su puesta en funcionamiento, revela efectos estadísticamente significativos de desincentivo sobre la participación laboral de sus beneficiarios, y que el incentivo al empleo actualmente existente ha mostrado una “reducida eficacia” para mitigar estos efectos. Sin embargo, cabe destacar que según las evidencias recogidas en Navarra (Gobierno de Navarra, 2023) y País Vasco (Zalakain, 2014), este tipo de mecanismos aún requiere más recorrido para tener una valoración más robusta de su eficacia.

La AIREF (2025) propone una reformulación del diseño del incentivo al empleo que atienda a varios principios orientados a mejorar su eficacia y operatividad. En primer lugar, se subraya la necesidad de que el incentivo sea claramente visible para los potenciales beneficiarios, lo cual implica no solo una mayor difusión, sino también una comprensión accesible de sus condiciones y efectos. En segundo lugar, se recomienda que el mecanismo cuente con una duración definida y transparente, de modo que los destinatarios puedan anticipar con certeza el horizonte temporal de los beneficios asociados a su incorporación laboral.

Asimismo, se plantea que el incentivo sea modulable, permitiendo ajustes en función tanto del momento en que se produce la incorporación al empleo como de la intensidad de la jornada laboral, favoreciendo así respuestas adaptadas a trayectorias laborales diversas. Finalmente, se aboga por basar el cálculo de la prestación en una definición de renta más actualizada, que refleje con mayor precisión la situación económica presente de la persona o unidad de convivencia. Para ello, se sugiere utilizar indicadores como las bases de cotización

correspondientes al trimestre anterior, en lugar de datos fiscales anuales que presentan un desfase temporal considerable.

## CONCLUSIONES

Los programas de renta mínima en España han vivido fuertes cambios en la última década y se enfrentan desde 2020 a un escenario inédito con la aprobación del IMV. En este tiempo han tenido que enfrentar retos importantes en materia de inclusión motivados no solo por los cambios en el mercado de trabajo, sino también por la baja coordinación entre niveles administrativos o sistemas de protección social. Ello ha motivado la revisión de normativas y creación de instrumentos que adecuaran las prestaciones a las oportunidades de inclusión actuales y mantuvieran el respaldo social a estos programas. La condicionalidad, los estímulos al empleo y la gobernanza entre sistemas han sido los ejes claves de revisión en estos años.

A lo largo del texto hemos identificado y recorrido los distintos debates de la mano de testimonios de personal técnico de gestión y dirección de estos programas. Estos núcleos de discusión tienen raíces históricas, pero se enfrentan a debates renovados.

En términos de gobernanza, el análisis ha evidenciado que la implementación del IMV ha intensificado los problemas históricos de coordinación entre niveles administrativos, revelando una débil articulación vertical entre el Estado y las comunidades autónomas, así como limitaciones en la colaboración horizontal entre sistemas clave como empleo, salud o vivienda. Respecto de la condicionalidad, se observa una legitimación generalizada por parte del personal técnico de los criterios de activación, aunque persisten tensiones entre modelos más punitivos y enfoques basados en el “doble derecho” a la inclusión y al ingreso, lo que genera una fragmentación normativa y territorial en los itinerarios de inclusión. En cuanto a los estímulos al empleo, si bien se han implementado mecanismos para mitigar la trampa de la pobreza y favorecer la compatibilidad entre trabajo y prestación, sus efectos siguen siendo moderados y enfrentan obstáculos administrativos y operativos que limitan su impacto. Estos tres ejes —gobernanza, condicionalidad y estímulos— configuran los principales desafíos actuales de las rentas mínimas en España, cuyo abordaje requiere no solo mejoras técnicas, sino también una reflexión estructural sobre el mercado laboral y el acceso a derechos sociales.

El trabajo de campo realizado, a través de una encuesta a más de quinientos profesionales y entrevistas en profundidad a personal técnico y directivo, ha permitido identificar con claridad las principales tensiones y desafíos que enfrentan los programas de renta mínima en su aplicación cotidiana. Los resultados revelan una percepción generalizada de baja coordinación interinstitucional, especialmente con los servicios de empleo, vivienda y salud; una aceptación amplia de la condicionalidad laboral como criterio legítimo, aunque con matices según el modelo autonómico; y una valoración ambivalente sobre los estímulos al empleo, que, si bien son reconocidos como necesarios, presentan limitaciones técnicas y administrativas que dificultan su efectividad. Las entrevistas han aportado, además, un valioso enfoque cualitativo sobre los problemas operativos, la sobrecarga en la gestión y las tensiones derivadas de la convivencia entre el IMV estatal y las rentas autonómicas.

A pesar de todos estos avances, el contexto que rodea a estos programas y sus políticas de inclusión continúa siendo complejo. Por ello, buena parte de sus vías de reforma abiertas siguen teniendo al empleo como horizonte de salida. Ante el presente escenario laboral, la emancipación del sistema de prestaciones y la salida de la exclusión a través del empleo y el mercado de trabajo parecen lejanos. Por lo que el problema no recae tanto en los itinerarios de inclusión o la trampa de la pobreza, sino más bien en el mercado de trabajo y la oferta laboral existente.

En este sentido, la ambigüedad de estos programas reside en su propia naturaleza, pues son programas llamados a proteger, pero también a activar. A pesar de los avances normativos y la búsqueda de fórmulas más protectoras y menos condicionales, el viejo debate de la caña y el pez sigue presente, pero el contexto laboral actual no solo renueva este debate, sino que además lo hace más complejo de resolver todavía. Por ello, y a la luz de los resultados de estudios y evaluaciones, si la activación real y efectiva es el fin último de estos mecanismos, están destinados a ser ineficaces. El empleo sumergido disponible y la alta temporalidad da lugar a una ingeniería difícil. Esta cuestión añade un nuevo enfoque de discusión en torno a estos programas, pues sus desafíos no solo están en la gobernanza o la inclusión, sino en las oportunidades reales de abandonar las situaciones de pobreza y exclusión.

Los programas de renta mínima tienen un alto potencial integrador que se ve eclipsado en el debate público por el merecimiento a la renta. Las prestaciones económicas logran combatir parte de la pobreza infantil, frenar el rápido deterioro de situaciones de exclusión o reducir privaciones básicas, entre otras. Minimizar el potencial integrador y poner el acento solo en lo activador genera no solo muchos problemas de legitimación social, sino también de medición del impacto real de estos programas. Por ello, resulta pertinente abstraerse del debate social imbricado en el binomio prestación o empleo y situarlo en un enfoque más amplio de la inclusión social que vislumbre la prestación económica como una parte sustancial de un proceso de mejora de las condiciones de vida de las personas receptoras, sin dejar de lado procesos de inclusión más transformadores, apoyados en el empleo, en la vivienda, las redes sociales o la participación. Por todo ello, el valor integrado de las prestaciones también debe ser subrayado. Así pues, desde una perspectiva de análisis de políticas sociales, los desafíos actuales de estos programas no solo deben obedecer a aspectos relativos con su diseño y gobernanza, sino con otros más estructurales vinculados al mercado de trabajo o la vivienda. Estos dos escenarios superan la capacidad de acción de estos programas en términos de inclusión y, por tanto, de impacto. Por ello, este análisis no solo debe animar a repensar estos programas en términos de gobernanza o acceso al empleo, sino a poner sobre la mesa su potencial integrador en un escenario laboral y de vivienda que requiere acompañar estos programas con la articulación de políticas sociales y económicas estructurales.

## **DECLARACIÓN DE USO DE IA**

Las personas autoras declaran que no se ha realizado uso de la IA en el proceso de elaboración de este artículo.

## **AGRADECIMIENTO**

Las personas autoras agradecen al equipo de investigación que ha participado en el proyecto de investigación *“Los retos de gobernanza y gestión inclusiva de los programas de renta mínima en el nuevo contexto social e institucional”* (PID2021-1257100A-C22) y colaborado en el trabajo de campo. Igualmente, agradecen a todo el personal técnico y de dirección de los programas de rentas mínimas de las CCAA de Navarra, Castilla y León, Comunidad Autónoma de Euskadi, la Comunitat Valenciana y La Rioja, por su participación en el trabajo de campo.

## **FINANCIACIÓN**

Este artículo recoge resultados del proyecto de investigación *“Los retos de gobernanza y gestión inclusiva de los programas de renta mínima en el nuevo contexto social e institucional”*

(PID2021-1257100A-C22), financiado por el Agencia Estatal de Investigación (AEI) para el periodo del 01/09/2022 al 28/02/2026.

## REFERENCIAS

- Aguilar, M., Gaviria, M., y Laparra, M. (1995). *La caña y el pez: El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Cáritas Española.
- AIReF. (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. AIReF. [https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf)
- AIReF. (2025). *4.ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. AIReF. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/07/IMV/Opinion.pdf>
- Arriba González de Durana, A., y Aguilar Hendrickson, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: El contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a46. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.46>
- Arriba, A., y Pérez Eransus, B. (2007). La última red de protección social en España: Prestaciones asistenciales y su activación. *Política y Sociedad*, 44(2), 115-133.
- Ayala Cañón, L., Jurado Málaga, A., y Pérez Mayo, J. (2022). El ingreso mínimo vital: Adecuación y cobertura. *Papeles de Economía Española*, (172), 155-169. <https://www.funcas.es/articulos/el-ingreso-minimo-vital-adecuacion-y-cobertura/>
- Ayala, L., Arranz, J. M., García-Serrano, C., y Martínez-Virto, L. (2021). The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 30(2), 152-169. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12447>
- Banerjee, A., y Dufo, E. (2012). *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Taurus.
- Cantillon, B., Goedemé, T., y Hills, J. (2019). *Decent incomes for all: Improving policies in Europe*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190849696.001.0001>
- Champion, C., y Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in Western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323-334. <https://doi.org/10.1177/0958928711412220>
- Coady, D., Shang, B., Jahan, S., y Matsumoto, R. (2021). *Guaranteed minimum income schemes in Europe: Landscape and design* (IMF Working Paper No. 2021/179). <https://doi.org/10.5089/9781513584379.001>
- de Val Tena, Á. L. (2021). Régimen jurídico del ingreso mínimo vital (II): Objeto, naturaleza jurídica y caracteres. En F. Cavas Martínez, y B. García Romero (Eds.), *El ingreso mínimo vital: Una perspectiva global: Regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas* (pp. 189-216). BOE.
- Díaz de Salas, S. A., Mendoza, V. M., y Porras Morales, C. M. (2011). Una guía para la elaboración de un estudio de caso. *Razón y Palabra*, (75). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199518706040>
- Dwyer, P. (2019). *Dealing with welfare conditionality: Implementation and effects*. Policy Press.

- Eurofound. (2024). *Social protection 2.0: Unemployment and minimum income benefits*. Publications Office of the European Union. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2024/social-protection-20-unemployment-and-minimum-income-benefits>
- European Commission. (2018). *Peer review on “The rise of precarious work (including bogus self-employment) – Causes, challenges and policy options”*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, EFTHEIA, Budapest Institute & ICON INSTITUT. (2018). *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market – Success factors and reform pathways. Part II: Annexes (II–VIII)*. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/06930>
- Eurostat. (2024). *Income and living conditions (EU-SILC) database*. European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Fernández Ramírez, M. (2024). Evolución y efectividad de la renta mínima en España: Un análisis jurídico y social. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, (13), 99-124. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9882700>
- Fernández, G., Aguilar, M., Arriba, A., Ayala, L., Sanzo, L., y Zalakain, J. (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: Diferentes alternativas de desarrollo*. Fundación Foessa; Cáritas Española Editores.
- Generalitat Valenciana. (2024). *Estadísticas renta valenciana de inclusión T4 2024*. [https://serviciossociales.gva.es/documents/610460/392705358/Estadistica+RVI\\_4T+2024+cas.pdf](https://serviciossociales.gva.es/documents/610460/392705358/Estadistica+RVI_4T+2024+cas.pdf)
- Gobierno de Navarra. (2023). *Evaluación del sistema de los estímulos al empleo en el marco de la renta garantizada de Navarra*. <https://goo.su/HX9Jcca>
- Hick, R., Pomati, M., y Stephens, M. (2022). *Housing and poverty in Europe: Examining the interconnections in the face of rising house prices*. Cardiff University.
- Immervoll, H. (2010). *Minimum income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 100). OECD Publishing.
- Laparra, M. (2009). El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: Un “sistema” poco sistemático. En G. Jaráiz Arroyo (Ed.), *Actuar ante la exclusión: Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social* (pp. 173-195). Cáritas Española Editores.
- Laparra, M., y Martínez, L. (2021). La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación. *Papers*, 106(3), 467-494. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2839>
- Marchal, S., y van Mechelen, N. (2017). A new kid in town? Active inclusion elements in European minimum income schemes. *Social Policy & Administration*, 51(1), 171-194. <https://doi.org/10.1111/spol.12177>
- Martínez-Virto, L. (2019). Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: Respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 155-175. <https://doi.org/10.5209/crla.63824>
- Miller, L. M. (2019). Políticas de rentas mínimas: ¿Cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral? *Panorama Social*, (29), 109-118. <https://www.funcas.es/articulos/>

[politic-as-de-rentas-minimas-como-afecta-el-cobro-de-la-prestacion-a-la-insercion-laboral-pobreza-y-rentas-minimas/](#)

- Minas, R. (2009). *Activation in integrated services? Bridging social and employment services in European countries*. Institutet för Framtidsstudier.
- Moreno Márquez, G., y Aierdi Urraza, X. (2019). La renta de garantía de ingresos vasca: Entre la necesidad y la eficacia. *Panorama Social*, (29), 171-182. <https://www.funcas.es/articulos/la-renta-de-garantia-de-ingresos-vasca-entre-la-necesidad-y-la-eficacia-pobreza-y-rentas-minimas/>
- Muñoz Higuera, D., Fuenmayor Fernández, A., y Granell Pérez, R. (2025). Cuantificación del non-take-up en los programas de rentas mínimas de inserción autonómicas en España. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (113), 243-274. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.113.28610>
- Natili, M. (2019). *The politics of minimum income: Explaining path departure and policy reversal in the age of austerity*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-96211-5>
- Noguera, J. A. (2019). El debate político sobre la garantía de rentas en España: Las propuestas de los partidos y sindicatos. *Panorama Social*, (29), 71-90. <https://www.funcas.es/articulos/el-debate-politico-sobre-la-garantia-de-rentas-en-espana-las-propuestas-de-los-partidos-y-sindicatos-pobreza-y-rentas-minimas/>
- Pérez Eransus, B., y Martínez-Virto, L. (2020). *Políticas de inclusión en España: Viejos debates, nuevos derechos*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Peris-Cancio, L. F. (2021). ¿Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el ingreso mínimo vital (IMV)? *Revista Española de Sociología*, 30(2), a45. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.45>
- Prieto Lobato, J. M., y de la Rosa Gimeno, P. (2023). Convivencia entre IMV y rentas mínimas: Balance y propuestas desde los profesionales de la intervención social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 36(2), 293-304. <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/84830>
- Puyuelo-Estrada, A., y Gentile, A. (2025). La lucha contra la pobreza en España: Implementación y desafíos del ingreso mínimo vital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (39), 7-20. <https://doi.org/10.24965/gapp.11519>
- REGIRM. (2024). *Los retos de gobernanza y gestión inclusiva de los programas de renta mínima en el nuevo contexto social e institucional*. Proyecto de Investigación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Ministerio de Ciencia e Innovación, Agencia Estatal de Investigación (AEI), Agencia Estatal de Investigación (AEI).
- Salido Cortés, O. (2021). El ingreso mínimo vital: Una perspectiva de género. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a49. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.49>
- Sanzo, L. (2017). La condicionalidad en la política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan*, 64, 57-67. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.64.04>
- Schneider, F., y Enste, D. H. (2002). *The shadow economy: An international survey*. Cambridge University Press.
- Shin, Y. K., Kempainen, T., y Kuitto, K. (2021). Precarious work, unemployment benefit generosity and universal basic income preferences: A multilevel study on 21

- European countries. *Journal of Social Policy*, 50(2), 323-345. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000185>
- van Berkel, R. (2020). Making welfare conditional: A street-level perspective. *Social Policy & Administration*, 54(2), 191-204. <https://doi.org/10.1111/spol.12564>
- Watts, B., y Fitzpatrick, S. (2018). *Welfare conditionality*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315652047>
- Zalakain, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: La experiencia del País Vasco. *Lan Harremanak*, (31), 36-62. <http://hdl.handle.net/10810/44586>
- Zalakain, J. (2021). Mecanismos para la prevención de la trampa de la pobreza en los modelos de garantía de rentas. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 39(2), 259-282. <https://doi.org/10.5209/crla.70710>
- Zalakain, J., y Domínguez Olabide, P. (2023). Bajos salarios y garantía de ingresos: Diseño e impacto de los complementos salariales. *Zerbitzuan*, 80, 35-60. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.80.03>