

# El derecho a la inclusión social en las rentas mínimas de inserción: la coexistencia entre la Renta Valenciana de Inclusión y el Ingreso Mínimo Vital<sup>1</sup>

Glòria Maria Caravantes López de Lerma

Universitat de València  

Diego Muñoz-Higueras

Universitat de València  

Teresa Savall Morera

Universitat de València  

<https://dx.doi.org/10.5209/cuts.96610>

**ES Resumen:** Las rentas mínimas de inserción se han implementado, tradicionalmente, desde los Gobiernos Autonómicos con dos objetivos: garantizar ingresos básicos e insertar sociolaboralmente a las personas beneficiarias. Para ello, han sido diseñados itinerarios de inclusión sociolaboral e incentivos económicos y profesionales. La entrada en vigor del Ingreso Mínimo Vital, implementado desde la Administración General del Estado, ha supuesto un punto de inflexión en el escenario de las rentas mínimas en España. Así, por un lado, es objeto del presente artículo analizar el modelo de gestión autonómico entre la Renta Valenciana de Inclusión y el Ingreso Mínimo Vital. En particular, dado la falta de desarrollo propio de los itinerarios de inclusión en el Ingreso Mínimo Vital, el presente artículo se centra en estudiar la experiencia del proyecto Pilotem, programa desarrollado desde las autoridades valencianas para fomentar y desarrollar los itinerarios de inclusión social en las personas beneficiarias de las rentas mínimas. Entre los resultados principales se encuentra que, a pesar de los mecanismos y estrategias tendentes a favorecer la coexistencia entre ambas prestaciones, existen barreras y limitaciones tanto en la gestión y gobernanza, como en la identificación de determinados perjuicios para las personas usuarias como la percepción de cobros indebidos. Entre las principales conclusiones, se destaca la necesidad de superar las limitaciones derivadas de la falta de interoperabilidad entre la Seguridad Social y el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales. Asimismo, se subraya la importancia de fomentar programas como el proyecto Pilotem, para mejorar la eficiencia en la prestación profesional de la Renta Valenciana de Inclusión.

**Palabras clave:** Rentas mínimas de inserción; Inclusión Social; Cogobernanza; Comunitat Valenciana; Ingreso Mínimo Vital.

**ENG The right to social inclusion in the minimum income schemes: the coexistence between the Valencian Inclusion Income and the Minimum Vital Income**

**Abstract:** Minimum income schemes have traditionally been implemented by the Autonomous Governments with two objectives: to guarantee a basic income and to promote the socio-labor insertion of the beneficiaries. To this end, social and labor inclusion pathways, as well as economic and professional incentives in Spain, have been designed. The introduction of the Minimum Vital Income, implemented by the General State Administration, represented a turning point in the minimum income scenario in Spain. Thus, on the one hand, the purpose of this article is to analyze the regional management model between the Valencian Inclusion Income and the Minimum Vital Income. In particular, given the limited development of inclusion pathways in the Minimum Vital Income, the article focuses on studying the experience of the Pilotem project, a program developed by the Valencian authorities to promote and develop social inclusion itineraries for the minimum income beneficiaries. The findings indicate that, despite the mechanisms and strategies aimed at favoring the coexistence of both benefits, significant barriers and limitations remain in terms of management and governance. As well as in the identification of certain prejudices for users, such as the perception of undue charges. Among the main conclusions, the need to overcome the limitations arising from the lack of interoperability between the two services is highlighted.

<sup>1</sup> Los resultados presentados en este estudio proceden 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) y que ha sido desarrollado en el periodo del 01/09/2022 al 28/02/2026.

**Key words:** Minimum income schemes; Social Inclusion; Cogovernance; Valencian Region; Minimum Vital Income.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. El derecho a la inclusión social de las personas beneficiarias de las RMI y la participación del TSAS en su implementación. 2.1. La importancia de los itinerarios de inclusión social e inserción sociolaboral en las políticas de RMI. 2.2. El papel del TSAS en la provisión de Servicios Sociales. 3. El contexto objeto de estudio: el caso de la Comunitat Valenciana. 4. Metodología. 5. Resultados. 5.1. Mecanismos tendentes a la mejora de la coexistencia entre RVI y el IMV e identificación de las barreras y limitaciones a su gobernanza. 5.2. Proyecto Pilotem: ¿una experiencia exitosa de inclusión social? 6. Conclusiones y discusión. 7. Referencias bibliográficas. Anexo I. Guion de la entrevista semiestructurada a informantes clave. Anexo II. Guion de la entrevista semiestructurada sobre el proyecto PILOTEM.

**Como citar:** Caravantes López de Lerma, G. M.; Muñoz-Higueras, D. & Savall Morera, T. (2026). El derecho a la inclusión social en las rentas mínimas de inserción: la coexistencia entre la renta valenciana de inclusión y el ingreso mínimo vital. *Cuadernos de Trabajo Social* 39(1), 53-66. <https://dx.doi.org/10.5209/cuts.96610>

## 1. Introducción

Las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) generan sobre la ciudadanía un doble derecho: a) garantizar un nivel mínimo de ingresos para la cobertura de las necesidades básicas; y, b) inclusión social a partir de la prestación profesional del acompañamiento individualizado y sobre el que asentar las bases para tender al “derecho a la inserción profesional/laboral y social” (Susín Betrán 2024, p. 137; Valdueza, 2019).

En España, a partir de la década de los noventa todas las Comunidades Autónomas (CCAA) desarrollaron algún tipo de prestación de ingresos mínimos (Rodríguez-Cabrero, 2009). No obstante, a pesar del largo recorrido de estas, existe aún una clara falta de evidencia en relación al impacto de estas prestaciones. Principalmente en relación a la inserción social y laboral de las personas beneficiarias (Ayala et al. 2016; 2021), pero también en términos de reducción de la pobreza (Fuenmayor et al., 2020).

Asimismo, el elevado nivel de pobreza y exclusión social que persiste en la sociedad española obliga a continuar investigando acerca de los sistemas de protección social y lagunas que presentan. El 26,5% y 20,2% de la población española se encuentra en una situación de pobreza multidimensional y pobreza monetaria respectivamente (AROPE, 2024). Estas cifras son superiores en la Comunitat Valenciana, del 27,5% y 22.3% (AROPE, 2023). En relación a ello, se ha identificado una falta de adecuación de los itinerarios de inclusión social y las necesidades de las propias personas beneficiarias (Azcona-Martínez et al., 2022).

El carácter económico de la prestación, así como los resultados en términos de reducción de situaciones de pobreza y desigualdad de las RMI, ha sido ampliamente estudiado en la literatura (Ayala et al., 2016; Aguilar-Hendrickson y Arriba, 2020; Fuenmayor et al., 2020). Los resultados de los distintos estudios muestran que tienen un impacto en la reducción de la pobreza, pero que este es limitado (Ayala et al. 2021). Esto se debe, en parte, a problemas de cobertura y *non-take-up* de las políticas, en los que los que el diseño de las prestaciones juega un papel fundamental (Muñoz-Higueras et al., 2023). Este, ha sido cuantificado en entorno al 85% para el conjunto de Rentas Mínimas de Inserción Autonómicas en el año 2019, previo a la introducción del IMV (Muñoz-Higueras et al., 2025).

Este doble enfoque de las RMI adquiere especial relevancia tras la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV), ya que este cierra una brecha en la protección económica a nivel nacional (Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021). Sin embargo, el IMV delega competencia y la carga de la inclusión social a los sistemas públicos de servicios sociales autonómicos (Prieto-Lobato y De la Rosa, 2023).

En la Comunitat Valenciana, este hecho es de especial relevancia por diversos motivos. En primer lugar, en el año 2018 se sustituye la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), que se había mostrado insuficiente para evitar las situaciones de pobreza severa (Fuenmayor et al., 2020), implementando la Renta Valenciana de Inclusión (RVI). Esta, regula el derecho subjetivo, incrementa las cuantías, simplifica procedimientos de solicitud y fomenta la inserción social y laboral de las personas beneficiarias (Muñoz-Higueras y Granell, 2020). Durante los años 2022 y 2023 se pone en marcha el proyecto Pilotem, que busca generar evidencia para el rediseño de los itinerarios de inclusión social, siendo este un proyecto ambicioso de acuerdo con sus objetivos y personas involucradas<sup>2</sup>.

En base a ello, el estudio está orientado a la consecución de un doble objetivo: por un lado, profundizar en el análisis del modelo de gestión autonómico entre la RMI y el IMV; y, por otro lado, dada la relevancia y singularidad de su planteamiento, estudiar los itinerarios de inclusión social de la RVI a partir del desarrollo del proyecto Pilotem.

De acuerdo con ello, el presente artículo está estructurado de la siguiente forma: en primer lugar, se contextualiza el derecho a la inclusión social que generan las RMI en España, poniendo el foco en los itinerarios de inserción social y el papel del Tercer Sector. Seguidamente, se pone en valor la situación en la Comunitat Valenciana, las diferencias entre la RVI y el IMV y el proyecto Pilotem desarrollado. A continuación, en el cuarto apartado, se explica la metodología empleada, así como el perfil de las personas entrevistadas y los

<sup>2</sup> Resolución del 14 de febrero de 2022.

objetivos que se pretenden conseguir. Posteriormente se ofrecen los resultados de la investigación y las principales conclusiones del estudio.

## 2. El derecho a la inclusión social de las personas beneficiarias de las RMI y la participación del TSAS en su implementación

### 2.1. La importancia de los itinerarios de inclusión social e inserción sociolaboral en las políticas de RMI

Las políticas de inclusión social juegan un papel crucial tanto a nivel nacional como internacional, siendo una estrategia clave para reducir la pobreza y la exclusión social en nuestras sociedades (Comisión Europea, 2020).

Al respecto, la implementación de itinerarios de inclusión social permite desarrollar acciones dirigidas a promover y facilitar de manera integral un nivel económico, social y cultural adecuado a la sociedad (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2024), principalmente mediante la ampliación y mejora de recursos, capacidades y habilidades de las personas beneficiarias de los mismos (Caro, 2016). La implementación de los itinerarios de inclusión social asociados a las RMI en España, representan la reconfiguración de un modelo de garantía de ingresos mínimos pasivo hacia un modelo centrado en la implicación recíproca entre la persona usuaria y la administración pública (Monereo, 2020). De este modo, las RMI representan un nuevo tipo de derecho social al conjugar el reconocimiento de un derecho junto con un compromiso de la persona, a lo que Rosanvallon (1995) denominó «contrato».

En la misma línea, la contraprestación y/o condicionalidad de las RMI responde a la implementación de mecanismos y estrategias que permitan hacer frente a una potencial dependencia de la prestación. Sin embargo, dicha condicionalidad debe ser parte activa del proceso de intervención e igualmente es acompañada por medidas de promoción, protección social y facilitación del acceso al mercado de trabajo (Sanzo, 2019).

La implementación de estrategias e instrumentos tendentes a facilitar el acceso al mercado de trabajo junto con la percepción de una prestación económica para la cobertura de las necesidades básicas ha sido estudiada en menor medida (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2020). En el desarrollo de estos itinerarios, juega un papel fundamental el TSAS (FISAT, 2023; Hogar sí, 2024; Save the Children, 2023).

A modo ilustrativo, cabe destacar el estudio realizado por Cruz Roja Española (Fundación Iseak, 2024) desarrollado en 6 ciudades españolas en el marco de 34 pilotos implementados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, destacó no únicamente la mejora de la empleabilidad de las personas participantes sino, además, mejoras en aspectos relacionados con la salud, capacidades y habilidades personales, competencias digitales y mejora de la autonomía social y de la empleabilidad.

Al respecto, tanto las administraciones públicas como el TSAS participan en el diseño, promoción y desarrollo de itinerarios de inclusión social y acompañamiento de las personas beneficiarias de una RMI (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2021) que permitan lograr la garantía tanto de la prestación económica como de la prestación profesional.

Sin embargo, a pesar de los agentes involucrados y el desarrollo tardío de las RMI en España, los itinerarios de inclusión en las RMI no presentan una definición homogénea, generando problemas de coordinación y segmentación (Martínez Virto y Pérez Eransus, 2018). La normativa autonómica de servicios sociales recoge la posibilidad de coordinación y cooperación interadministrativa, así como la atención personalizada y la calidad en las actuaciones, sin embargo, no se define el ámbito competencial del mismo, lo que genera una falta de desarrollo de los mismos (Pérez Eransus, Zugasti y Martínez, 2019).

### 2.2. El papel del TSAS en la provisión de Servicios Sociales

Numerosos países europeos están explorando nuevas formas de involucrar a la ciudadanía y al TSAS en la prestación y gestión de los servicios sociales, con el objetivo de afrontar los significativos desafíos demográficos, políticos y económicos a los que se enfrenta el Estado del bienestar en el siglo XXI (Ostrom, 1996; Fung, 2004; Pestoff, 2008).

Desde la literatura se hace alusión al concepto de coproducción de políticas públicas (Subirats, 2016; Subirats y García-Bernardos, 2015) en el sentido de considerar a la ciudadanía en un contexto de reciprocidad e interdependencia, es decir, en relación con sus necesidades y en la forma en la que pueden hallarse respuestas a sus problemas. La coproducción se produce cuando el Estado no es el único encargado de llevar a cabo una política pública, sino que comparte esta responsabilidad con organizaciones no estatales, del sector privado, del TSAS, o de ambos sectores simultáneamente (Pestoff, 2009; Brandsen y Pestoff, 2006).

La característica más destacada de esta relación de coproducción es que fomenta la democratización de las políticas públicas, lo que a su vez promueve la democratización de la economía y de la sociedad, siempre que haya una participación plural. Según esta teoría, la contribución a la democratización depende más de la calidad de la relación entre el TSAS y el Estado que del número de actores del TSAS involucrados en el proceso.

El TSAS en España, con regulaciones estatales como la Ley 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social, se ha consolidado como un actor relevante en el modelo de Estado de bienestar español y europeo que ha surgido en las últimas décadas. Este modelo se caracteriza por la acción complementaria entre el Estado y la sociedad, principalmente a través de las entidades de acción social (Marbán y Rodríguez, 2006; Marbán, 2007; Guiteras, 2012; García, 2010; Arroyo, 2018).

Estas entidades, gracias a su experiencia y tradición, han demostrado una capacidad notable para crear empleo mediante fórmulas participativas propias de la economía social o sin ánimo de lucro, enfocadas en las personas en lugar de en los beneficios. Además, contribuyen a la integración y cohesión social tanto

a través del empleo que generan como mediante acciones que ayudan a salir de la exclusión a quienes lo necesitan, facilitándoles el acceso al trabajo. Finalmente, estas entidades también se dedican a la defensa de los derechos en general, y en particular de los derechos sociales, económicos y de tercera generación, lo que les permite influir en las políticas públicas y contribuir a su definición (Salamon et al., 1997; Monzón, 2006; Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2021).

### 3. El contexto objeto de estudio: el caso de la Comunitat Valenciana

La RVI se caracteriza como una renta mínima de tercera generación, (Noguera, 2019). Es similar en algunos aspectos al IMV, pero con diferencias sustanciales. Entre las principales diferencias, la RVI se divide a su vez en 4 modalidades, de complemento de rentas y de garantía de rentas. Como prestación análoga al IMV podemos considerar la Renta de Garantía de Inclusión Social (RGIS), que supone también la modalidad principal en la RVI y representa alrededor del 87% de las personas beneficiarias totales.

Tabla 1. Características del IMV y la RVI

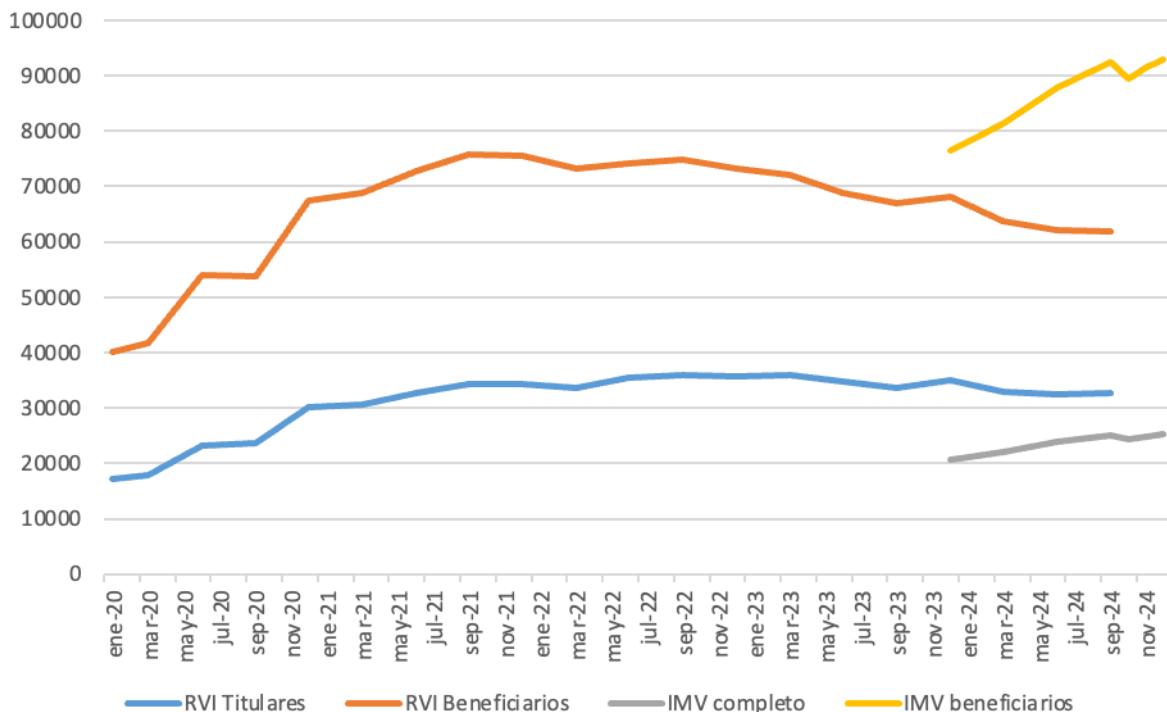
Características	Ingreso Mínimo Vital	Renta Valenciana de Inclusión
Gestión	Instituto Nacional de la Seguridad Social	Vicepresidencia y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda
Financiación	Seguridad Social	Generalitat Valenciana
Acuerdos de inclusión e itinerarios de inserción	No	Sí, implementados por las entidades locales
Cuantías (2024) e indexación	IPREM 1 persona: 604,21€ 2 personas: 785,48€ 3 personas: 966,74€ 4 personas: 1.148,01€ 5 personas o más: 1.329,27 Incrementos por situación de discapacidad o familias monoparentales.	Referencia SMI 2019, actualizado IPC. 1 persona: 732,56€ 2 personas: 858,15€ 3 personas: 941,87€ 4 personas: 1.004,66€ 5 personas: 1.067,45€ 6 personas o más: 1.157,17 Existen complementos al alquiler/hipoteca y energético. Incremento de cuantía en un 30%.
Derecho subjetivo	Sí	Sí
Tiempos de resolución Periodo de referencia de los ingresos Compatibilidad Umbral de renta y patrimonio	6 meses Año anterior Sí Cuantía de la prestación / 3 veces cuantía anual máxima	3 meses Inmediatamente anterior a la solicitud Algunas modalidades Cuantía de la prestación / 7 veces cuantía anual máxima
Empadronamiento	12 meses, salvo excepciones	12 meses, salvo excepciones
Renovación	No	Sí, cada 3 años
Medidas complementarias e interacción con otras prestaciones	CAPI y estímulo al empleo	Becas de educación infantil, ayudas a libros de texto, becas de comedor escolar de educación infantil de primer, segundo y educación obligatoria, cobertura de los gastos derivados de la matrícula de educación secundaria, formación profesional y estudios universitarios, a programas y acciones de orientación, formación y empleo, a la sanidad universal y a la prestación farmacéutica y orto protésica, entre otras (art. 11 de la Ley 19/2017)

Fuente: Elaboración propia.

Ambas prestaciones buscan atajar situaciones de pobreza, pero únicamente la RVI actúa sobre la pobreza sobrevenida. Asimismo, el IMV no presenta itinerarios de inclusión o medidas complementarias para la inserción, por lo que son las autoridades valencianas las encargadas del diseño, financiación y fomento de los itinerarios.

La introducción de la RVI trajo un rápido incremento de las personas titulares y beneficiarias. No obstante, tras la introducción del IMV estas se han reducido. Debe tenerse en cuenta que la RVI es subsidiaria del IMV, y es condición de la RVI haber solicitado el IMV.

Gráfico 1. Personas titulares y beneficiarias de la RVI e IMV



Fuente: Elaboración propia.

Se presentan los últimos datos disponibles en ambas prestaciones. No se disponen de datos del IMV antes de 2024 y tampoco es posible conocer cuántas personas están recibiendo ambas prestaciones.

La RVI ha incrementado la protección desde su puesta en marcha y su evolución se ha visto frenada por la implementación del IMV. A pesar de que la brecha existente entre ambas prestaciones se reduce, puede observarse que la RVI es superior aún al IMV en términos de personas titulares, pero no así beneficiarias, por lo que estaría llegando a más hogares unipersonales. Ello implica que ambas prestaciones podrían complementarse.

Respecto a los itinerarios de inclusión, colaboran en el diseño, desarrollo y puesta en marcha de estos la Vicepresidencia y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda y el LABORA (servicio valenciano de ocupación). Ambos organismos han desarrollado instrumentos y modelos normalizados para implementar los programas e itinerarios de inclusión social de las personas beneficiarias de la RVI.

Los reglamentos de la RVI determinan que, de acuerdo con diagnóstico realizado por los profesionales de los servicios sociales, podrán existir intervenciones de carácter familiar o programas de reintegración familiar. Así como también programas personalizados de inclusión, itinerario social o laboral. Estos itinerarios, que pueden actuar sobre distintas dimensiones del individuo y son personalizados según la situación de necesidad. La idoneidad de estos está valorada conjuntamente por los equipos técnicos de los organismos competentes.

Con todo ello, es imprescindible la colaboración de las entidades del TSAS en el desarrollo de los itinerarios. En la Comunitat Valenciana ha destacado el proyecto Pilotem, en vigor entre los años 2022 y 2023. Esta iniciativa piloto ha sido financiada a través de los fondos *Next Generation* y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El objetivo del mismo ha sido desarrollar itinerarios de inclusión social que sean innovadores, para así obtener la evidencia necesaria y poder adaptar las políticas de ingresos mínimos a la nueva realidad social. Se ha buscado principalmente introducir la figura del “profesional de referencia”, para llegar a las actuaciones de la administración pública con el TSAS.

A través de este proyecto, han sido financiadas 32 entidades del TSAS que han llevado a cabo durante el periodo 2022-2023 itinerarios sociolaborales para personas en situación de pobreza y/o exclusión social, donde se encuentran perceptores de la RVI y/o el IMV. En total, este proyecto ha alcanzado a alrededor de 1.500 personas. El proyecto Pilotem, en comparación con otras iniciativas, también financiadas de la misma manera, que se han desarrollado en otras CCAA, supone el programa de mayor envergadura desplegado.

La novedad principal que aporta el proyecto Pilotem, respecto a los itinerarios de inclusión previos, es el desarrollo de la figura del profesional de referencia de servicios sociales. De esta manera es posible así coordinar a entidades del TSAS, que colaboran con sectores de población en riesgo de pobreza y/o exclusión social, con los Servicios Sociales de Atención Primaria de la Administración Pública.

En segundo lugar, este proyecto busca reducir la brecha digital existente entre las posibles personas beneficiarias de una RMI a la hora de comunicarse con la Administración Pública. Para ello, se han generado pautas, guías y manuales, así como cursos de formación específicos de orientación profesional.

A pesar de que no es posible evaluar el impacto del proyecto Pilotem, se considera que ha generado sinergias entre el TSAS y los Servicios Sociales de Atención Primaria en aquellas zonas donde no

existían previamente. Gracias a ello, se ha fomentado la inserción, tanto social como laboral, de las personas beneficiarias.

No obstante, la existencia del programa de itinerarios financiado por el Fondo Social Europeo, únicamente se ha desarrollado en el 10% de los municipios de la Comunitat Valenciana (60 equipos de itinerarios), porcentaje muy inferior a las previsiones iniciales de la propia Generalitat Valenciana. Se considera necesario continuar avanzando en este sentido, y que las conclusiones que genere el proyecto permitan, en un futuro, mejorar los itinerarios de inclusión social.

#### 4. Metodología

Desde la perspectiva del estudio de caso se realiza un análisis de carácter exploratorio sobre la gestión y gobernanza de la RMI e IMV, así como el análisis de la implementación del proyecto Pilotem en la Comunitat Valenciana. Se ha partido del método del estudio de caso ya que permite desarrollar “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, cuando las fronteras entre el fenómeno y el contexto no son evidentes, y en la que se utilizan múltiples fuentes de evidencia” (Castro, 2010, p. 36).

En la Tabla 2 se muestra el mapa de diseño de la investigación donde se reflejan los pilares metodológicos que estructuran la posterior presentación de los resultados:

Tabla 2. Mapa de diseño de la investigación

Preguntas de investigación	Objetivo general	Objetivos específicos
<p>¿Se han establecido medidas que favorezcan la coexistencia entre ambas prestaciones?</p> <p>¿Qué ha supuesto la aprobación de ambas prestaciones por parte de distintas administraciones públicas?</p> <p>¿Han existido barreras de gestión y gobernanza entre ambas prestaciones?</p> <p>¿Qué dificultades presenta la gestión y gobernanza de la RVI?</p> <p>¿Se prevén cambios en la gestión y gobernanza de ambas prestaciones económicas desde la Generalitat Valenciana?</p>	1. Analizar el modelo de gestión y gobernanza autonómico de la RVI y del IMV. <sup>3</sup>	<p>1.1. Observar los cambios introducidos por la Generalitat Valenciana en la gestión de la RVI tras la aprobación del IMV.</p> <p>1.2. Determinar los mecanismos que favorecen la coexistencia entre ambas prestaciones desde la perspectiva técnica y política.</p> <p>1.3. Enunciar las limitaciones operativas del modelo de gestión y gobernanza autonómico de la RVI y del IMV.</p>
<p>¿Cuáles son los pilares fundamentales del proyecto Pilotem?</p> <p>¿Qué tipo de potencialidades y limitaciones se han observado a lo largo del periodo de ejecución?</p> <p>¿Qué desafíos de futuro se desprenden de su ejecución?</p>	2. Estudiar los itinerarios de inclusión social de la RVI a partir de la implementación del proyecto Pilotem. <sup>4</sup>	<p>1.4. Enunciar las contribuciones sustanciales derivadas del desarrollo del proyecto Pilotem.</p> <p>1.5. Ahondar en las limitaciones, dificultades y retos operativos de los itinerarios de inclusión social de la RVI.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Para la consecución del propósito de la investigación, se ha apostado fundamentalmente por la metodología cualitativa en aras de comprender e interpretar un conocimiento completo y amplio respecto al objeto de estudio (Alberich, 2007; Cea D'Ancona, 2012). Para ello, se ha optado por la revisión de fuentes secundarias y la realización de entrevistas semiestructuradas<sup>5</sup> a informantes clave. Así, a partir de un listado de bloques temáticos relacionados con el objeto de la investigación, la entrevista permite desarrollar un proceso de comunicación donde:

El investigador estimula al interlocutor a hablar de lo que él conoce, busca alargar la conversación para aprender más, trata de comprender y obtener las maneras de cómo se define la realidad y los vínculos que se establecen entre los elementos del fenómeno que se estudia (López Estrada y Deslauriers, 2011, p. 3).

Desde la perspectiva cualitativa, se trata de focalizar en aquello distintivo sin la pretensión de ofrecer generalizaciones sino la singularidad y la especificidad del estudio de caso analizado. Vinculado al paradigma

<sup>3</sup> Véase el guion de la entrevista en el anexo I.

<sup>4</sup> Véase el guion de la entrevista en el anexo II.

<sup>5</sup> Se han diseñado dos guiones de entrevista semiestructurada: por un lado, un guion relativo a conocer la gestión y la gobernanza de la RVI e IMV desde la perspectiva política y técnica (Anexo I); y, por otro lado, un segundo guion correspondiente al objetivo general 2, sobre la experiencia y desarrollo del proyecto Pilotem. No obstante, cabe señalar que la entrevista está “guiada por un conjunto de preguntas y cuestiones básicas a explorar, pero ni la redacción exacta, ni el orden de las preguntas está predeterminado” (Erlandson et al., 1993, p. 86).

interpretativo, la selección de distintos perfiles (técnico y político) en la materia, permite comprender cómo distintos actores interpretan e identifican el objeto de estudio y desde qué tipo de constructos se desarrollan alternativas que permitan, por un lado, operacionalizar la gestión y gobernanza entre la RVI y el IMV; y, por otro lado, mejorar y retroalimentar los itinerarios de inclusión social a partir de la experiencia del proyecto Pilotem. La versatilidad de la técnica de la entrevista semiestructurada ofrece “enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (Díaz-Bravo et al., 2013, p. 163). En consecuencia, los criterios de selección de las personas entrevistadas se muestran en la Tabla 3:

Tabla 3. Perfil de las personas entrevistadas<sup>6</sup>

Código	Criterios de selección	Nº de personas	Lugar de realización	Fecha de realización	Duración
E01	Técnica graduada en Trabajo Social con dedicación exclusiva a la gestión de la Renta Valenciana de Inclusión.	3	Dirección General de Inclusión y Cooperación al Desarrollo.	4/10/2023	
E02	Responsable político.				89'
E03	Técnico jurídico de la Renta Valenciana de Inclusión				
E04	Técnico de la VICIPI <sup>7</sup> graduado en Derecho y Ciencias Políticas con dedicación exclusiva a la implementación del proyecto Pilotem.	2	Dirección General de Acción Comunitaria y Barrios Inclusivos (GVA).	25/05/2023	68'
	Técnica de la VICIPI graduada en Trabajo Social con dedicación exclusiva a la implementación del proyecto Pilotem.				

Fuente: Elaboración propia.

La realización de diferentes entrevistas en la sede de la Dirección General con competencias en materia de inclusión social, por un lado, ha respondido a criterios de representación del perfil político y técnico responsable, tanto en el diseño de la propia RVI como en la gestión actual tras la aprobación del IMV. Para la transcripción de la información procedente de las entrevistas, ha sido empleado el software para el tratamiento de datos cualitativos Maxqda 2020. Por su parte, el proceso de codificación de la información cualitativa, ha seguido el enfoque metodológico interpretativo llevando a cabo el proceso manual de codificación, así como un proceso de reflexión crítica de la información desarrollado de forma sistemáticamente rigurosa de acuerdo con los bloques temáticos de las entrevistas y coherentes con las preguntas y objetivos de investigación propuestos en la Tabla 2 de mapa de diseño de la investigación.

## 5. Resultados

De acuerdo con lo expuesto en el apartado metodológico, se procede a presentar los resultados de la investigación de acuerdo con los objetivos planteados. Por un lado, se presenta un bloque de resultados relativos a la determinación de los mecanismos que favorecen la coexistencia entre la RVI y el IMV en la Comunitat Valenciana, profundizando en las potencialidades y en las estrategias de armonización para la gestión y gobernanza de ambas prestaciones. Por otro lado, se presenta el análisis de los itinerarios de inclusión social a partir de la experiencia del proyecto Pilotem.

### 5.1. Mecanismos tendentes a la mejora de la coexistencia entre RVI y el IMV e identificación de las barreras y limitaciones a su gobernanza

La regulación de la RVI ha implicado un cambio sustancial en el modelo de renta mínima en la Comunitat Valenciana. Esencialmente, las principales consecuencias han sido: ampliación del presupuesto destinado a esta prestación, aumento del número de personas beneficiarias, una mayor cobertura económica y la puesta en marcha de la prestación profesional consistente en los itinerarios:

No solo el derecho a la prestación económica que era donde estaba la Renta Garantizada sino además al derecho a un acompañamiento materializado en itinerarios de inclusión social. Esta prestación indefinida mientras se mantengan las circunstancias que motivaron su concesión (E01).

Creo que pasamos de 19.000 beneficiarios de la RGC a cerca de 35.000 titulares y 77.000 destinatarios, beneficiarios alrededor de 40.000 (E03).

<sup>6</sup> Todas las personas entrevistadas cumplimentaron el consentimiento informado en el marco del proyecto en el que se inscribe la presente investigación.

<sup>7</sup> Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas. Tras las elecciones autonómicas de 2023, la denominación del departamento competente en materia de RVI cambió a Dirección General de Inclusión y Cooperación al Desarrollo.

De acuerdo con el artículo 47 y ss., la gobernanza de la RVI se concreta a partir de mecanismos de coordinación política y económica en el seno de la Comisión Delegada de Inclusión y Derechos Sociales del Consell. Esta comisión de coordinación de carácter político, junto con la comisión técnica de seguimiento e implementación, permiten desplegar mecanismos de coordinación y de observación de la ejecución de esta prestación.

La aprobación del IMV ha supuesto la puesta en marcha de un nuevo derecho subjetivo, común a todo el territorio, para la obtención de una prestación económica que permita garantizar un nivel mínimo de ingresos a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica. Sin embargo, la aprobación de esta prestación a nivel estatal, implicó en el ámbito autonómico de la Comunitat Valenciana la modificación de la normativa en materia de RVI:

La modificación que hicimos nosotros fue compatibilizar ambas prestaciones de forma que la RVI completase los ingresos de las familias a las que se les había reconocido el IMV y que a su vez tenían derecho a la RVI y que lo que percibía de la RVI era inferior a lo que percibía por el IMV, la diferencia corriera a cargo de la Generalidad para que en todo caso estuvieran cubiertos. En el caso en el que la cantidad del IMV fuera superior a la reconocida por la RVI, se les mantenía como titulares para que no se perdieran los derechos que le son concedidos por la RVI, como lo es la prestación profesional (E03).

En 2021, desde la Dirección General competente en materia de RVI, se optó por la modificación de la normativa para proporcionar un marco de protección social amplio tanto a las personas beneficiarias del IMV como de RVI. Cabe remarcar que, para el reconocimiento del derecho subjetivo a la RVI, resulta indispensable la solicitud previa del IMV por parte de la persona titular.

No obstante, la falta de coordinación entre la Administración General del Estado y la Administración de la Generalitat con carácter previo a la aprobación del IMV, implicó desde la implementación de este la coexistencia de ambas prestaciones de forma independiente y con el perjuicio que ello supone para el perfil de personas titulares y beneficiarias de ambas. Los problemas derivados de un diseño compartido e integrado han derivado en problemas de institucionalidad tanto para las personas profesionales, como para las profesionales de servicios sociales y de aquellas gestoras de la prestación desde la Generalitat Valenciana. Dichos problemas de integralidad e interoperabilidad de las prestaciones, persisten en la actualidad:

(...) no había una coordinación previa. El problema de inicio fue ese, pero han pasado 3 años y seguimos con graves problemas de armonización con el IMV (...) ¿y a la gente? ¿qué le ha supuesto a la gente? (...) Al final, las personas cobran lo mismo pero el nivel de mareo al ciudadano es increíble. Y luego, sin olvidarnos de los servicios sociales que para nosotros son parte del procedimiento. Toda la parte de gestión, de informes y certificados que ha recaído en los servicios sociales... pues imagínate. Cómo armonizar esto para poder prestar un mejor servicio al ciudadano y ahí siempre hemos tenido que ir las CCAA, nosotros hemos tenido que modificar la normativa y hacer todas las modificaciones pertinentes (E01).

La falta de armonización, ha supuesto, por un lado, un desajuste de cobros indebidos en las personas titulares de una u otra prestación y, por otro lado, la falta de un mecanismo de ventanilla única donde poder solicitar ambas prestaciones:

En lo relativo a recursos humanos, ha obligado también que la plantilla que estaba dedicada a otras actividades de las que desarrollamos se dedicara a analizar y descubrir para cruzar los expedientes de IMV y RVI y detectar las incidencias fruto de esos cruces todos los meses. Ese cruce también implica el cálculo y eso depende de los reconocimientos que hace el INSS, esos reconocimientos pueden ser con carácter retroactivo... entonces es muy complicado realizar esa gestión la verdad en el día a día es difícil de sobrellevar (E03).

En lo que respecta a la gestión y gobernanza constante de ambas prestaciones, las personas entrevistadas han señalado adolecer de las herramientas digitales necesarias que permitan optimizar el empleo de recursos públicos ante la creciente demanda de ambas prestaciones en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

En este último caso, CCAA como Navarra y País Vasco gestionan en la actualidad de forma autonómica ambas prestaciones con la finalidad de superar los obstáculos y limitaciones de gestión y gobernanza de ambas. De forma contraria, en el caso objeto de estudio que nos ocupa, tal y como refieren las personas entrevistadas, igualmente ha sido solicitado al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, aunque sin éxito hasta el momento.

Respecto a las limitaciones o dificultades señaladas en la implementación de la RVI ha sido, por un lado, la falta de desarrollo de los itinerarios de inclusión social y la coexistencia de esta prestación con el IMV:

Los itinerarios hay que potenciarlos la verdad. Menos del 10% los tienen establecidos a través del Fondo Social Europeo que es nuestra línea protagonista... tenemos que potenciarlo mucho porque, el hecho que podamos acompañar a las personas a través de los itinerarios es una potencialidad. Ahora con el IMV no te acompaña, no una intervención, no hay un trabajador social que esté interviniendo y haya un acompañamiento real en estas circunstancias. Es una potencialidad que hay que explotar (E02).

Se puso en marcha el programa de implementación de itinerarios y potenciar más la contratación de personal técnico para el acompañamiento y, aun así, de los 200 y pico ayuntamientos hay 60 con itinerarios. Se les da otra subvención extra además del contrato programa en itinerarios. La renta no tiene sentido si no existe el acompañamiento porque si no somos una prestación más como el IMV (E01).

## 5.2. Proyecto Pilotem: ¿una experiencia exitosa de inclusión social?

De acuerdo con el objetivo general 2, relativo a “analizar los procesos de inclusión social de las personas beneficiarias de una renta mínima”, se han observado distintas cuestiones que requieren de una mayor atención.

En primer lugar, el interés por abordar esta experiencia corresponde a su elevado carácter innovador, ya que supone una iniciativa piloto financiada a través de los fondos *Next Generation* y del Ministerio de Inclusión para el estímulo y promoción de los itinerarios de inclusión social:

No sólo ejecutarlos, sino también evaluarlos, y luego aprovecharlos en el fomento del crecimiento económico del Ingreso Mínimo Vital, pues está relacionado (...). Pilotem pretende llevar a cabo ese proyecto de itinerarios innovadores en inclusión social a través de las Entidades del Tercer Sector. Para ello, ha ido colaborando con entidades de ya reconocida trayectoria (E04).

Del conjunto de proyectos que se desarrollan a nivel autonómico con características similares al Pilotem de la Comunitat Valenciana, cabe señalar que el del territorio objeto de estudio ha supuesto la iniciativa de mayor envergadura del conjunto del Estado en la que participan, ya que han participado un total de:

31 entidades del Tercer Sector con 41 proyectos, y con más de 1.000 personas participantes en estos itinerarios (unas 1.500 aproximadamente). Comparándolo con otras Comunidades Autónomas, vemos que éstas lo han reducido a muchas menos entidades, incluso, por ejemplo, a una sola entidad (E04).

No obstante, esta experiencia piloto ha supuesto una iniciativa complementaria a la implementación de itinerarios que ya venían desarrollándose desde la aprobación en 2017 de la legislación en materia de Renta Valenciana de Inclusión y de la legislación posterior en materia de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Así, uno de los aspectos característicos y esenciales del proyecto Pilotem consiste en tratar de articular la coordinación entre el primer nivel funcional del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, es decir, la Atención Primaria y las entidades del TSAS.

Además de ello, otro de los pilares fundamentales de este proyecto se corresponde con la reducción de la brecha digital trabajando en dos grupos, uno de control y otro de tratamiento. En este sentido, se llevan a cabo diferentes actuaciones para reducir la brecha digital a través de la puesta a disposición de entidades soportes electrónicos para mejorar la relación entre la ciudadanía y la administración. Además, desde el servicio valenciano de empleo (LABORA), también se ha reforzado esta cuestión desde la propia orientación profesional:

Otro ejemplo de acciones concretas sería la vinculación laboral con LABORA, donde se imparte orientación profesional, enseñarles la manera de acceder a los Servicios Públicos, para, por ejemplo, poder pedir una prestación en el SEPE u orientación laboral en LABORA, obtener el certificado electrónico e instalarlo en el móvil, o pedir cita en el médico. En definitiva, se trata de cosas muy útiles para ellos y que están descubriendo ahora porque antes carecían de este conocimiento y de los medios necesarios (E04).

Por otro lado, en lo que respecta a la identificación de dificultades en el desarrollo del proyecto o barreras en los resultados esperados, las personas entrevistadas han destacado que la coordinación entre las entidades del TSAS y la atención primaria del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, ha supuesto en algunos casos iniciar estas sinergias entre ambas partes; y, en otras situaciones, esta coordinación ya estaba consolidada con carácter previo al inicio del proyecto. Por otra parte, otra de las limitaciones en la ejecución del proyecto ha sido el tiempo estipulado para el desarrollo de los itinerarios de inclusión social correspondiente a 6 meses:

Es importante que quede claro que se trata de itinerarios de inclusión social, no de itinerarios laborales. La finalidad no es la inserción laboral de la persona, es la inclusión social. Hay entidades que sí que pueden sentir esa presión por tener que terminar el itinerario y tienen que tener a la gente insertada laboralmente, y esa no es la finalidad. Para eso ya existe una subvención en el LABORA, que está dirigida a colectivos vulnerables y que van en la línea de la empleabilidad. Sin embargo, este no es el objetivo de este itinerario, entre otras cosas porque depende del colectivo, y hay gente que no tiene aún las habilidades para insertarse en el mundo laboral, como por ejemplo las personas sin hogar. Con este tipo de perfiles han de trabajarse primero otras habilidades, para que posteriormente puedan incorporarse al mundo del trabajo, y eso en 6 meses no se consigue (E04).

## 6. Conclusiones y discusión

El artículo explora el desarrollo y la coexistencia de la Renta Valenciana de Inclusión (RVI) y el Ingreso Mínimo Vital (IMV) en la Comunitat Valenciana, centrado en la inclusión social de las personas beneficiarias, a través del análisis del proyecto Pilotem. En este contexto, se identifican dificultades operativas y de gestión que persisten, como la falta de armonización y la interoperabilidad entre la Seguridad Social y el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales. La existencia de prestaciones con un trasfondo y objetivos similares, pero dispuestas por administraciones diferentes, genera problemas en la implementación, especialmente de aquella política que puede ser más restrictiva en sus condiciones de acceso (Muñoz-Higueras et al., 2024). En este punto, únicamente la RVI desarrolla itinerarios de inclusión, que suponen una obligación para las personas beneficiarias.

Esta falta de integración ha dificultado la tramitación eficiente y el reconocimiento independiente de las prestaciones. Sin embargo, la normativa de la RVI ha tratado de mitigar estas deficiencias generando la

complementariedad entre ambas prestaciones. Estas dificultades también afectan al ámbito de la inclusión social, ya que el IMV no desarrolla de manera normativa los itinerarios de inclusión necesarios para un acompañamiento integral. En este contexto, el proyecto Pilotem, en colaboración con entidades del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), ha introducido itinerarios innovadores, que combinan apoyo económico con asistencia profesional para la inserción sociolaboral. Este hecho constata la importancia de entender la inclusión social como un proceso integrador, que requiere no solo de recursos económicos, sino también una intervención profesional y personalizada, que se adapte a la trayectorias y circunstancias de las personas beneficiarias (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2020). Sin embargo, la descoordinación actual entre administraciones impide que este modelo se consolide, afectando tanto a los derechos de las personas como a la eficacia del sistema.

A pesar de la promoción de la inclusión realizada, la diversidad de los perfiles de los beneficiarios y las diferencias en las características de las entidades del TSAS, se han planteado retos importantes, lo que ha exigido una mayor armonización de enfoques y metodologías para diseñar programas de inclusión social más efectivos.

El proyecto Pilotem ha logrado una sinergia significativa entre el TSAS y los Servicios Sociales de Atención Primaria, particularmente en áreas donde anteriormente no existía coordinación. Esta colaboración ha facilitado avances en la inclusión social y laboral de los beneficiarios de la renta mínima, lo que supone un progreso importante en el enfoque de integración social.

Esta colaboración ha estado limitada por factores como la escasez de recursos financieros, los plazos reducidos para la ejecución de los proyectos y las dificultades logísticas, especialmente en zonas geográficas más dispersas. Estas limitaciones han restringido el impacto del proyecto en términos de cobertura territorial, así como la continuación del mismo.

A pesar de los esfuerzos por mejorar la inclusión social persisten varios obstáculos significativos. Cuatro años después de la implementación del IMV, siguen existiendo problemas de coordinación entre las administraciones responsables, excesiva burocracia y casos de cobros indebidos debido a la desincronización entre los sistemas de la Seguridad Social y los servicios sociales autonómicos. Estos problemas destacan la necesidad urgente de mejorar la interoperabilidad y la coordinación entre las distintas administraciones para simplificar los procesos y evitar errores en la tramitación.

Asimismo, el alcance del proyecto Pilotem ha sido limitado, cubriendo solo aproximadamente el 10% de los municipios de la Comunitat Valenciana, una cifra muy inferior a lo inicialmente previsto. El tiempo asignando a los itinerarios de inclusión social, fijado en seis meses, tampoco ha sido suficiente para garantizar una integración efectiva de las personas beneficiarias, especialmente aquellas en situaciones de vulnerabilidad más extrema. La perspectiva temporal ha resultado insuficiente para generar cambios sustanciales en personas beneficiarias de una renta mínima.

Desde un enfoque de política pública, resulta evidente que la inclusión social no puede abordarse únicamente como una dimensión técnica o instrumental, sino como una prioridad política estructural. En este sentido, se propone superar las limitaciones tecnológicas y operativas actuales para mejorar la coexistencia de las prestaciones y facilitar una gestión más eficiente de las políticas sociales.

Se recomienda una gestión interdisciplinar de las prestaciones, que permita coordinar mejor los esfuerzos y superar los desafíos existentes. En este sentido, se sugieren propuestas como la creación de una ventanilla única para la gestión de ambas prestaciones, o la cesión de la gestión del IMV a las CCAA, tal como ocurre en el País Vasco y Navarra. Es clave avanzar hacia modelos integrales de atención, que no solo conjuguén servicios y prestaciones, sino que sitúen a la persona en el centro del diseño, implementación y evaluación de las políticas (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2021).

Finalmente, las experiencias obtenidas del proyecto Pilotem deben servir como base para el desarrollo y la mejora continua de los itinerarios de inclusión social. Se espera que, con el tiempo, estos itinerarios puedan implementarse de manera más amplia y efectiva en toda la Comunitat Valenciana y otras CCAA, contribuyendo a una integración social más sólida de los grupos más vulnerables.

## 7. Referencias bibliográficas

- Acero Sáez, C. (1988). La investigación en Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, (1), 35-46.
- Aguilar-Hendrickson, M., y Arriba González de Durana, A. (2020). Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession. *Social Policy & Administration*, 54(4), 556-573.
- Alberich, T. (2007). *Investigación-Acción Participativa y Mapas Sociales. Documento de trabajo*. Disponible en <http://bit.ly/2pytzL1>
- 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>
- Arroyo, G. J. (2018). El Tercer Sector de Acción Social como prestador de servicios. *Revista Española del tercer sector*, (38), 91-112.
- Ayala, L., Arranz, J. M., y Martínez, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- 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.

- Azcona-Martínez, A. y Martínez-Virto, L. (2022). Propuestas para promover la inclusión social: un análisis a partir de experiencias de personas usuarias de servicios sociales de Navarra. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 29(1), 84-105. <https://doi.org/10.14198/ALTERN.19667>
- BrandSEN, T., y Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public Management Review*, 8(4), 493-501.
- Caro, F. (2016). Inclusió activa: de la lluita contra les desigualtats a la inserció a través de l'ocupació. *Revista d'Afers Socials*, 7, 27-36.
- Castro, E. (2010). El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas. *Revista Nacional de Administración*, 1(2), 31-54.
- Cea D'Ancona, M. A. (2012). *Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa*. Editorial Síntesis.
- Comisión Europea (2020). Protección Social e Inclusión Social. Recuperado de <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=es> (20 de junio de 2024).
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M. y Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167. <https://www.elsevier.es/es-revista-investigacion-educacion-medica-343-articulo-la-entrevista-recurso-flexible-dinamico-S2007505713727066>
- Erlandson, D. A., Harris, E. L., Skipper, B. L., y Allen, S. D. (1993). *Doing naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Fundación Iseak (2024). *Evaluación del itinerario de inclusión activa para personas perceptoras del Ingreso Mínimo Vital ofrecido por Cruz Roja Española*. <https://bit.ly/4gxWvMj>
- Fuenmayor, A., Granell, R., y Savall, T. (2020). La renta mínima como instrumento para combatir la pobreza. El caso de la Comunidad Valenciana. *Papers. Revista de Sociología*, 105(4), 613.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton/Oxford, Princeton University Press.
- García, J. M. F. (2010). El Tercer Sector no lucrativo como agente social de las políticas de inclusión. In *Discapacidad, tercer sector e inclusión social: estudios en homenaje a Paulino Azúa Berra* (pp. 521-544). Cinca.
- Guiteras, A. (2012). La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: El papel del Tercer Sector. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 125-132.
- Hogar Sí (2024). *Informe de resultados de itinerarios para la inclusión*. [https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2024/03/Informes-itinerarios\\_2024.pdf](https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2024/03/Informes-itinerarios_2024.pdf)
- Marbán Gallego, V. (2007). Tercer Sector, Estado de Bienestar y Política Social. *Política y Sociedad*, 44, 135-169.
- Marbán Gallego, V., y Rodríguez Cabrero, G. (2006). Estado de Bienestar y Tercer Sector Social en España. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 56.
- Marbán Gallego, V., y Rodríguez Cabrero, G. (2021). El tercer sector de acción social en las comunidades autónomas: ¿modelos de tercer sector o singularidades territoriales? *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (103).
- Martínez Sordoni, L. (2022). Innovación en materia de inclusión social: atención integrada entre servicios sociales y de empleo. El caso del proyecto ERSISI en Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 35(2), 171-182. <https://doi.org/10.5209/cuts.79382>
- Martínez Virto, L., y Pérez Eransus, B. (2018). El modelo de atención primaria de Servicios Sociales a debate: Dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31(2), 345-354. <https://doi.org/10.5209/CUTS.55168>
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2021). Marco de la Unión Europea (UE). Recuperado de <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/marco-ue.htm> (20 de junio de 2024)
- Monereo Pérez, J. L. (2020). Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el ingreso mínimo vital. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF* (448), 27-68. <https://doi.org/10.51302/rts.2020.1006>
- Monzón, J. L. (2006). Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (56), 9-24.
- Muñoz-Higueras, D y Granell, R. (2020). Evaluación Cuantitativa de la Renta Valenciana de Inclusión. *Studies of Applied Economics*, 38(3). <https://doi.org/10.25115/eea.v38i3.3404>
- Muñoz-Higueras, D., Granell, R., & Fuenmayor, A. (2023). Could the impact of a public policy help us evaluate the changes that have been implemented? An analysis of non-take-up of Spanish minimum income benefits. *Review of Economic Analysis*, 15(3-4), 185-213. <https://doi.org/10.15353/rea.v15i3-4.5097>
- Muñoz-Higueras, D., Köppe, S., Granell, R., y Fuenmayor, A. (2024). Non-take-up of in-work benefits: determinants, benefit erosion and indexing. *Journal for Labour Market Research*, 58(1), 22. <https://doi.org/10.1186/s12651-024-00385-8>
- Muñoz-Higueras, D., Fuenmayor, A., y Granell, R. (2025). Cuantificación del non-take-up en los programas de Rentas Mínimas de Inserción autonómicos en España. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (113), 243-274. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.113.28610>
- Noguera, J.A. (2019) "Las rentas mínimas autonómicas en España. Balance y retos de futuro" Observatorio Social de "la Caixa" (ed). *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica* (pp. 40-62).
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World development*, 24(6), 1073-1087.
- Pérez Eransus, B. y Martínez Virto, L. (coords.) (2020). Políticas de inclusión en España: viejos debates, nuevos derechos: Un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Pérez Eransus, B., Zugasti, N. y Martínez Sordoni, L. (2019). Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, (44), 81-95.
- Pestoff, V. (2009). Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 197-224.
- Pestoff, V. A. (2008). *A democratic architecture for the welfare state*. Routledge.
- Prieto-Lobato, J. M. y de la Rosa Gimeno, P. (2023). Convivencia entre IMV y rentas mínimas: balance y puestas desde los profesionales de la intervención social. *Cuadernos de trabajo social*, 36(2), 305-316. <https://dx.doi.org/10.5209/cuts.84830>
- Resolución de 14 de febrero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por la que se publica el Convenio con la Comunitat Valenciana, para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2022, pp. 20812 a 20829).
- Rodríguez-Cabrer, G. (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. European Commission.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Manantial.
- Salamon, L. M., y Anheier, H. K. (1997). *Defining the non-profit sector: A cross-national analysis*. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- 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>
- Save the Children (2023). *Términos de Referencia para la Evaluación final del Proyecto: Piloto de itinerarios de inclusión para familias en situación de vulnerabilidad*. <https://bit.ly/4fu0jNh>
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Subirats, J. y García-Bernardos, A. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria.
- Susín Betrán, R. (2024). De las Rentas Mínimas de Inserción al Ingreso Mínimo Vital: necesidad, oportunidad (y margen de mejora). *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 51, 134-161 <https://www.doi.org/10.7203/CEFD.51.27996>
- Valdueza, M. D. (2019). La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral. *Panorama social*, (29), 51-69.
- Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives (2017). *Informe de necesidad y oportunidad del anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Renta Valenciana de Inclusión*.

## Anexo I. Guion de la entrevista semiestructurada a informantes clave

**PUESTO/CARGO:** \_\_\_\_\_  
**AÑOS DE EXPERIENCIA EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DEL PRM:** \_\_\_\_\_

### BLOQUE 1. Tramitación/Gestión de las prestaciones de RM

1. ¿Qué potencialidades o aspectos positivos considera que caracterizan a la Renta Valenciana de Inclusión?
2. ¿Qué cambios se han dado en cuanto a la tramitación de las prestaciones?  
*(¿Qué ha supuesto el IMV para la gestión de su prestación de renta mínima autonómica? ¿Cómo y quiénes tramanitán cada prestación? (Si es posible, diferenciar entre los aspectos que vienen de las reformas previas (o posteriores en caso de Euskadi) y los específicos del IMV)*
3. ¿Qué obstáculos o limitaciones existen en la tramitación de las prestaciones?
4. ¿Existen en su territorio dificultades estructurales o resistencias que frenan la gestión de ambas prestaciones? ¿Cuáles son?
5. ¿En qué momento se encuentra la implementación del IMV en convivencia con el programa autonómico? ¿Cuáles son los próximos pasos?
6. ¿Qué papel se espera que juegue el programa autonómico con respecto al IMV? Por ejemplo, una prestación complementaria (amplía cuantías); subsidiaria (llega donde el IMV no) o cambia de fusión (orientada a la inclusión).
7. ¿Existen previsiones de avanzar hacia un modelo de ventanilla única? ¿Lo ven viable? ¿Qué obstáculos identifican?
8. ¿Desde la aprobación del IMV se ha realizado algún cambio en la norma reguladora del programa autonómico? En caso afirmativo ¿Cuál es el objetivo?
9. ¿Se han modificado criterios, por ejemplo, relativos a la delimitación de las unidades convivenciales o al cómputo del patrimonio? Si se han cambiado: ¿En qué sentido? (se iguala al IMV o se diferencia para cubrir a otros perfiles, por ejemplo).
10. En la dinámica de percepción de estos programas ¿Identifica patrones diferentes en función de su territorio o se establecen respuestas unificadas a nivel autonómico?
11. ¿Cómo ha afectado el IMV en términos presupuestarios para la RM? ¿Ha supuesto una reasignación de fondos / partidas a otras funciones o programas?

12. Se ha lanzado un proyecto para promover la Tarjeta Social Digital. Esta herramienta promovida por el ministerio pretende incorporar la información de todas las administraciones públicas en materia de prestaciones (Ministerio, CCAA y EELL). En la Comunitat Valenciana, la ley de servicios sociales prevé la regulación de la Tarjeta de Información Personalizada pero todavía no ha llegado a materializarse. ¿En qué punto se encuentra la Tarjeta Social Digital del Ministerio y la Tarjeta de Información Personalizada? ¿Cómo valora el instrumento? ¿Qué potencialidades y dificultades identifica en su puesta en marcha?

13. Sobre el non-take-up: ¿Considera que existen personas que teniendo derecho a la RVI no logran acceder a ella? ¿A causa de qué obstáculos o barreras puede ser debido? ¿Dispone la conselleria de indicadores de necesidad y/o de potenciales demandantes en la escala local e infra-local respecto a esta prestación?

14. La normativa en materia de Renta Valenciana de Inclusión no plantea, a diferencia de otros modelos de RM, régimen sancionador. ¿Qué ha supuesto y cómo valora esta cuestión?

15. ¿Prevé algún cambio en la tramitación en la RVI en los próximos años? Si es así, ¿A qué se debe (adecuación a nuevos perfiles o procesos, nuevo contexto institucional, etc.)?

## BLOQUE 2. Gestión de la Inclusión Social en la RVI

Los Programas de Renta Mínima se encuentran fuertemente ligados a la promoción de la inclusión de sus personas perceptoras.

16. ¿Qué cambios se han dado en cuanto al diseño y la gestión de la inclusión social con respecto al modelo de la Renta Garantizada de Ciudadanía anterior?

17. ¿Cómo se implementa esta promoción de la inclusión actualmente para las personas perceptoras de la RVI? ¿A través de qué programas y servicios acompaña?

18. ¿Qué programas de promoción de la inclusión tienen mayor protagonismo? (lugar del empleo u otros sistemas frente a otros programas).

19. ¿De qué manera la Inclusión Social aborda la diversidad de perfiles de necesidad/ multidimensionalidad de la inclusión/exclusión? En este sentido, ¿Existen mecanismos de priorización de algunos perfiles en el acceso o en la intensidad del acompañamiento de estos programas? Si es así ¿Quién marca esta intensidad o priorización?

20. ¿Cómo se distribuyen las responsabilidades en materia de inclusión a nivel territorial (autonómica, local) en este ámbito?

21. ¿Qué papel juega el Tercer Sector en el desarrollo de las políticas de inclusión? ¿Se han dado o se esperan cambios en su rol?

22. En general, ¿cómo valora el desarrollo del trabajo de promoción de la inclusión social? ¿Identifica algunos obstáculos en ello (personal técnico dedicado al acompañamiento, oportunidades de inclusión en territorio, etc.)?

23. En general, ¿cree que la flexibilidad de la RVI ante determinadas situaciones sobrevenidas (violencia de género, orfandad...) es positiva en la inclusión social de colectivos en mayor riesgo de exclusión social?

24. ¿Se prevé algún cambio en la gestión de la inclusión social en los próximos años? Si es así, ¿A qué se puede deber?

## BLOQUE 3. La gobernanza de los programas de renta mínima

25. ¿Cuál fue el principal motor de los cambios producidos en el sistema de PRM desde 2017? ¿destacaría la participación de algún actor en especial (Tercer Sector de Acción Social, los sindicatos, formaciones políticas, entre otros)?

26. Una de las hipótesis que habitualmente se manejan en las políticas de inclusión se vincula a la escasa articulación y/o coordinación de las políticas entre niveles de intervención y sistemas, lo que habitualmente llamamos la fragmentación vertical y horizontal.

a. ¿Existen mecanismos de planificación de las políticas de inclusión? (por ejemplo, Estrategias de inclusión, etc.).

b. ¿Existen en su territorio iniciativas destinadas a promover la inclusión de personas perceptoras de PRM desde distintos sistemas como empleo, vivienda u otros?

c. ¿Qué programas o políticas específicas se destinan a ello?

d. ¿Le consta la existencia de protocolos, herramientas o planes de actuación para coordinar la atención al colectivo? ¿Herramientas para el intercambio de información?

27. ¿Identifica en su territorio Buenas Prácticas de gobernanza de estas políticas? ¿Cómo valora su impacto? ¿A qué se ha debido?

28. ¿Prevé algún cambio en la gobernanza de las PRM en los próximos años? Si es así, ¿A qué se debe?

29. ¿Le gustaría comentar alguna otra cuestión que no haya sido tratada en esta entrevista?

## Anexo II. Guion de la entrevista semiestructurada sobre el proyecto PILOTEM

### BLOQUE 1. CONTEXTUALIZACIÓN

1. ¿En qué contexto y por qué surge el proyecto Pilotem?

2. Desde su punto de vista, ¿cuáles son los pilares esenciales sobre los que se sustenta este proyecto?

3. ¿Cuál o cuáles son las aspiraciones de esta iniciativa? ¿Qué se pretende lograr?

## BLOQUE 2. PERSPECTIVA Y VALORACIÓN DEL PROGRAMA

4. A grandes rasgos, ¿cómo podría valorar esta iniciativa?
5. ¿Considera que está bien planteada con la realidad del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales?
6. Como profesional de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, ¿qué potencialidades o aspectos positivos identifica Ud. de esta iniciativa?

## BLOQUE 3. RESULTADOS OBTENIDOS

7. Hasta la fecha, ¿considera que se ha cumplido la visión, expectativas o la propia aspiración que comentaba al principio?
8. ¿Piensa que ha fallado algo? (En caso de respuesta afirmativa):
9. En este caso, ¿qué tipo de cuestiones podría señalar que han fallado en su diseño o desarrollo?
10. A pesar de ello, ¿qué resultados se han obtenido del desarrollo del Pilotem?
11. ¿Qué opinión le merece la obtención de estos resultados?

## BLOQUE 4. EXPECTATIVAS DE FUTURO Y PROPUESTAS

12. De acuerdo con los resultados que se han obtenido y con su conocimiento sobre el programa, ¿podría enunciar alguna o algunas propuestas de mejora?
13. Con los resultados obtenidos hasta el momento, ¿cuál sería la siguiente fase de la iniciativa?
14. En base a todo lo que ha comentado, ¿qué expectativas de futuro prevé en el corto plazo a raíz de la implementación del Pilotem?
15. ¿Le gustaría comentar alguna cuestión más que no le haya preguntado?