

# Evaluación del programa Pasaia Zaintza HerriLab para el desarrollo de un ecosistema local de cuidados en el municipio de Pasaia (Gipuzkoa)

## Matxalen Legarreta-Iza

Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad del País Vasco (UPV/EHU)  
matxalen.legarreta@ehu.eus

## Elena Martínez-Tola

Departamento de Economía Aplicada, Universidad del País Vasco (UPV/EHU)  
elena.martineztola@ehu.eus

## Unai Villena-Camarero

Hegoa-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco (UPV/EHU)  
unai.villena@ehu.eus

## Amaia Altuzarra-Artola

Departamento de Políticas Públicas e Historia Económica, Universidad del País Vasco (UPV/EHU)  
amaia.altuzarra@ehu.eus

Gipuzkoako Foru Aldundia, Eusko Jaurlaritzarekin batera, zainketen tokiko ekosistemak abian jartzen ari da Gipuzkoako lurralde historikoan. Iraupen luzeko zaintza-zerbitzuak toki-mailan eta modu koordinatuan antolatzen dituzten ekimen berritzaile publiko-komunitarioak dira, autonomiaz eta osasun hobez gizarteratzea sustatzeko, instituzionalizatzeko arriskua murrizteko eta adineko biztanleek etxean irautea luzatzeko helburuarekin. Pasaian zaintzarako tokiko ekosistema garatzeko Pasaia Zaintza HerriLab programaren ebaluazioan emaitza nagusiak azaltzen dira artikuluan. Ebaluazioa 2023ko urtarrila eta abendua bitartean burutu zen, aldaketaren teoriar oinarritutako ikuspegi sistemikotik eta integrazio metodologikoaren bidez. Emaitzek agerian uzten dute gobernantza kolaboratiboa eta hauskortasunean eta prebentzioan oinarritutako zainketa-eredua sendotu direla, eta horrek eragin positiboa duela programaren onuradunarengan, haien familiengan eta langile profesionalengan.

### Gako-hitzak:

Zainketen tokiko ekosistemak, iraupen luzeko zaintzarako ekimen publiko-komunitarioak, ebaluazioa, gizarte-berrikuntza, gobernantza kolaboratiboa, desinstituzionalizazioa.

La Diputación Foral de Gipuzkoa, junto con el Gobierno Vasco, está poniendo en marcha ecosistemas locales de cuidados en el territorio histórico de Gipuzkoa. Constituyen experiencias innovadoras público-comunitarias que articulan, a escala local y de forma coordinada, servicios de cuidado de larga duración, para promover una mayor integración social, con autonomía y mejor salud; disminuir el riesgo de institucionalización y alargar la permanencia en el hogar de la población mayor. Este artículo expone los resultados de la evaluación del programa Pasaia Zaintza HerriLab para el desarrollo de un ecosistema local de cuidados en Pasaia, llevado a cabo entre enero y diciembre de 2023 desde una perspectiva sistémica basada en la teoría del cambio y mediante la integración metodológica. Evidencia la consolidación de una gobernanza colaborativa y un modelo de cuidados asentado sobre la fragilidad y la prevención, que incide de forma positiva en la población beneficiaria, sus familiares y el personal profesional.

### Palabras clave:

Ecosistemas locales de cuidados, iniciativas público-comunitarias de cuidado de larga duración, evaluación, innovación social, gobernanza colaborativa, desinstitucionalización.

## 1. Introducción

La Diputación Foral de Gipuzkoa, con el apoyo del Gobierno Vasco, está promoviendo en el territorio foral de Gipuzkoa la puesta en marcha de iniciativas público-comunitarias de cuidado de larga duración denominadas ecosistemas locales de cuidados, en el marco de la Estrategia Zaintza HerriLab (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2021a, 2022a). Constituyen un esfuerzo deliberado por articular, de forma coordinada y en un municipio concreto, servicios de atención y cuidado, tanto sociales como sanitarios. Su diseño e implementación está liderado, a nivel local, por un grupo motor, en el que pueden llegar a participar, como sucede en Pasaia, además de los ayuntamientos, la Diputación Foral y los departamentos del Gobierno Vasco con competencias en materia de servicios sociales y salud, junto con el resto de los sectores del diamante de cuidados (Razavi, 2007). Los ecosistemas locales de cuidados trabajan desde una perspectiva de la fragilidad y la prevención, con la finalidad de disminuir el riesgo de institucionalización y alargar la permanencia en el hogar de la población mayor del municipio, promoviendo una mayor integración social con autonomía y mejor salud. Si bien nacen y se desarrollan como proyectos piloto, aspiran a consolidarse como un nuevo modelo de cuidados de larga duración en el conjunto del territorio histórico (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2022).

El programa Pasaia Zaintza HerriLab para el desarrollo de un ecosistema local de cuidados en Pasaia comienza a ejecutarse en 2018. Tiene como población objetivo las personas mayores de 65 años que integran el continuo de atención entre fragilidad y dependencia. Este artículo muestra los principales resultados de la evaluación del programa. El propósito general de la evaluación ha sido mejorar el programa facilitando la toma de decisiones informadas basadas en evidencias. Ha sido llevado a cabo por el equipo que firma el artículo, a petición del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Gipuzkoa, entre enero y diciembre de 2023. Está basada en la teoría del cambio y se ha desarrollado desde una perspectiva sistémica (Weiss, 1998; Rogers y Weiss, 2007; Rogers, 2008), gracias a la integración metodológica, que permite la complementación y triangulación de diversas técnicas de producción y análisis de datos (Bericat, 1998). Mediante la evaluación, se han identificado la estructura, los principales procesos, así como los productos y resultados a medio y largo plazo en lo que respecta a tres ámbitos interconectados, preestablecidos en el encargo de la evaluación: el modelo de gobernanza, el modelo de cuidados y la sostenibilidad.

La evaluación del programa Pasaia Zaintza HerriLab favorece el avance y consolidación de políticas basadas en evidencias. Por ello, se espera que lo expuesto en este artículo constituya una referencia para evaluaciones de iniciativas público-comunitarias desarrolladas tanto en Gipuzkoa y Euskadi, como en otros contextos. De esta forma, se aspira a contribuir

a llenar el vacío existente en dicho campo, debido al temprano desarrollo y escasa precisión conceptual de este tipo de experiencias (Vega Solís *et al.*, 2018; Martínez Buján, 2019), así como a la carencia de una cultura evaluativa en las administraciones públicas y en las entidades del tercer sector (Rebollo *et al.*, 2016).

## 2. Marco general de la evaluación

### 2.1. Contexto territorial

Pasaia es un municipio situado en el noreste de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que pertenece al territorio histórico de Gipuzkoa. Según los datos de la Estadística Municipal de Habitantes, cuenta con una población total de 16 658 personas (51,9% mujeres y 48,1% hombres) (Eustat, 2023a). Esta población se encuentra distribuida en cuatro distritos sin continuidad territorial: Antxo, Trintxerpe, San Pedro y Donibane. Tal distribución geográfica y administrativa supone un límite importante en términos de movilidad y accesibilidad, así como para la provisión de servicios sociales y de atención y cuidado a la población. Además, tradicionalmente, Pasaia ha sido uno de los municipios del territorio histórico con menor renta personal media, situándose en torno a los 19 051 euros en 2021 (Eustat, 2023b).

En 2023, el 21,7% de la población total contaba con 65 o más años. Este porcentaje difería para hombres y mujeres: alcanzaba el 18,1% para ellos y ascendía al 25,1% para ellas (Eustat, 2023a). Además, el 4,5% de la población tenía 85 o más años (el 2,6% entre los hombres y el 6,2% entre las mujeres) (Eustat, 2023b). Todo ello determina unas necesidades elevadas de cuidados de larga duración, así como la existencia, previsiblemente, de un mayor número de mujeres usuarias de los servicios relacionados en situación de fragilidad o dependencia. Los valores señalados para el municipio en torno al envejecimiento de la población se encuentran en línea con la media del territorio histórico y el conjunto de la comunidad autónoma, donde se observa un proceso de envejecimiento muy intenso en las últimas décadas (Eustat, 2021). De esta forma, el territorio vasco destaca, en el contexto español y europeo, por tener una elevada proporción de personas de 65 y más años y ocupaba, en 2020, el segundo puesto en la clasificación de los países europeos según este indicador, siguiendo a Italia y superando la media del Estado en más de tres puntos porcentuales (Eustat, 2020). Todo ello ha promovido la activación de políticas, iniciativas y recursos en el ámbito de los cuidados de larga duración por parte de ayuntamientos, diputaciones forales y del Gobierno Vasco.

Concretamente, en el municipio de Pasaia las necesidades de atención a las personas mayores en términos absolutos son muy elevadas y difíciles de atender, habida cuenta de la renta disponible, los recursos existentes y las dificultades añadidas en términos de dispersión geográfica de la población

objeto de atención. Según los datos disponibles en Behagi-Observatorio Social de Gipuzkoa, en 2022 la población mayor de 64 años suponía un total de 3572 personas (en torno al 60% eran mujeres). Según la misma fuente, había en torno a 653 personas mayores de 64 años valoradas con algún grado de dependencia y, de ellas, 119 estaban valoradas con grado III, esto es, dependencia severa. Además, un total de 225 personas mayores de 64 años solicitaron la valoración de dependencia y obtuvieron un grado 0; de ellas, 137 personas contaban con más de 79 años.

## 2.2. Caracterización del programa

El programa Pasaia Zaintza HerriLab tiene como población objetivo las personas del municipio mayores de 65 años que integran el continuo de atención entre fragilidad y dependencia. Está estructurado en cinco objetivos estratégicos (Diputación Foral de Gipuzkoa *et al.*, 2020). El primero es la promoción de un nuevo modelo de gobernanza institucional. Hace referencia al desarrollo de las condiciones institucionales que dan soporte al ecosistema local de cuidados. El segundo es el despliegue de un nuevo modelo de atención. Se concreta en la operacionalización e implementación del modelo de atención centrada en la persona. El tercero es el fomento de un nuevo modelo de innovación. Está vinculado con el impulso de metodologías y proyectos experimentales (innovación social y tecnológica) que producen evidencias para la toma de decisiones y la creación de nuevos servicios. El cuarto es el desarrollo de un nuevo modelo de aprendizaje. Se lleva a cabo mediante el impulso de metodologías de evaluación del ecosistema local de cuidados, la formación para el empleo y la transferencia de la estrategia Pasaia HerriLab a otros municipios y comarcas del territorio histórico de Gipuzkoa. El quinto, y último, es el diseño y desarrollo del modelo de sostenibilidad. Hace referencia a la sostenibilidad económica, institucional y social de la estrategia Pasaia HerriLab. A efectos de la evaluación, se consensúa con los agentes solicitantes de la evaluación trabajar conjuntamente el primer y tercer objetivo, por un lado, y el segundo y cuarto, por otro. De esta forma, el modelo de gobernanza y la innovación se articulan como un único ámbito de evaluación, al igual que el modelo de cuidados y el aprendizaje. Como resultado, la evaluación se concreta en tres ámbitos: el modelo de gobernanza, el modelo de cuidados y la sostenibilidad.

Los objetivos estratégicos perseguidos por el programa Pasaia Zaintza HerriLab aspiran a lograr resultados a través de dieciséis líneas de trabajo, una de las cuales contempla la puesta en marcha en el municipio de cuatro proyectos experimentales: Etxean Bizi, OK en Casa, Hauskor y Adinkide. En el momento de llevar a cabo la evaluación, Etxean Bizi se encontraba asentado en los servicios sociales del municipio como forma de trabajo. Los proyectos experimentales tienen en común que trabajan desde una perspectiva de la fragilidad y la prevención.

Etxean Bizi está impulsado por la Diputación Foral de Gipuzkoa y está inspirado en la experiencia Etxean Ondo, promovida por el Gobierno Vasco y el Instituto Matia. Se dirige a la reformulación del modelo de apoyos y atenciones a las personas en situación de fragilidad o dependencia que desean seguir viviendo en su entorno según el modelo de atención centrada en la persona<sup>1</sup>. OK en Casa ofrece apoyo a las personas que cuidan a una o un familiar mayor en situación de dependencia en el hogar, con el fin de mejorar su calidad de vida y facilitar el día a día del cuidado, a través de una solución tecnológica que permite un seguimiento sistemático de los casos<sup>2</sup>. Hauskor es una iniciativa desarrollada por la Fundación Hurkoa para prevenir, detectar de manera precoz y atender situaciones de fragilidad social en personas mayores que viven solas en su domicilio, pero requieren un apoyo social para satisfacer algunas de sus necesidades<sup>3</sup>. Adinkide dirige su labor a mejorar la calidad de vida de las personas mayores en situación de aislamiento o soledad, a través de la acción y el acompañamiento de voluntariado cualificado<sup>4</sup>.

Según datos proporcionados por el Ayuntamiento de Pasaia, en 2022 los servicios sociales del municipio atendían en total a 662 personas mayores. Todas ellas se consideran beneficiarias del programa. Entre las personas atendidas, se encontraban 33 casos considerados complejos en función de los criterios aplicados por los servicios sociales municipales, así como por las entidades participantes en lo que respecta a las personas atendidas por los proyectos experimentales. Además, según datos proporcionados por las personas responsables de los proyectos experimentales, a octubre de 2023, Hauskor atendía a 25 personas en situación de fragilidad, Adinkide ofrecía acompañamiento mediante la colaboración de personas voluntarias a 26 mayores y OK en Casa prestaba ayuda a 27 familias de personas en situación de dependencia. Algunas personas participaban simultáneamente en más de un proyecto experimental.

## 2.3. Mapa de agentes

El mapa de agentes del programa Pasaia Zaintza HerriLab está compuesto por el Ayuntamiento, tres ambulatorios, la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Gobierno Vasco (el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, y el Departamento de Salud), la Universidad de Deusto, la Universidad del País Vasco, la Fundación Hurkoa, la Fundación Matia, Adinkide, OK en Casa, el hogar de personas jubiladas de Pasaia, así como las personas cuidadoras y las personas usuarias del programa (PKF Attest y Diputación Foral de Gipuzkoa, 2024). Expresa, por tanto, la cooperación público-público y con el

<sup>1</sup> Etxean Bizi: <<https://www.matiainstituto.net/es/proyectos-de-investigacion/proyectos/etxean-bizi/>>.

<sup>2</sup> OK en Casa: <<https://okencasa.com>>.

<sup>3</sup> Hauskor: <<https://www.hurkoa.eus/es/servicios/fragilidad/>>.

<sup>4</sup> Adinkide: <<https://grandesamigos.org>>.

resto de los sectores del diamante de cuidados, con prevalencia de la iniciativa social.

Otro agente relevante en el seguimiento, la evaluación y el escalado del programa Pasaia Zaintza HerriLab y, de forma general, de la Estrategia Zaintza HerriLab es el Hub de Escalado. Se trata de una estructura creada en 2021 con el objetivo de diseñar y poner en marcha una infraestructura de escalado que contempla la sistematización, monitorización, evaluación, transferencia y difusión de los ecosistemas locales de cuidados. Algunos de los agentes identificados en el mapa de agentes del programa Pasaia Zaintza HerriLab forman parte también del Hub de Escalado. Concretamente, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Fundación Matia, la Universidad de Deusto y la Universidad del País Vasco, junto con la Fundación Adinberri, IZFE (Plataforma Federada de Datos), la Fundación Gizalab-Centro de Innovación Social y PKF Attest. El equipo que firma el artículo participa en el Hub de Escalado.

### 3. Propósitos de la evaluación y técnicas de producción y análisis de datos

#### 3.1. Propósitos de la evaluación

El propósito general de la evaluación ha sido mejorar el programa facilitando la toma de decisiones informadas basadas en las evidencias de la evaluación. De este modo, atiende a dos de los cuatro propósitos posibles de los ejercicios evaluativos planteados por Greene (2007): mejora del programa y toma de decisiones, relacionados principalmente con los intereses o requerimientos de los actores con capacidad de decisión sobre el programa y de los agentes responsables de su implementación. Para lograr dicho propósito general, la evaluación ha perseguido tres propósitos específicos, cada uno de los cuales toma en consideración uno de los ámbitos de evaluación mencionados anteriormente. Como se ha llevado a cabo desde una perspectiva sistémica basada en la teoría del cambio (Weiss, 1998; Rogers y Weiss, 2007; Rogers, 2008), se ha podido dar respuesta al propósito general de la evaluación de forma integral, mediante la interconexión de los tres propósitos específicos y sus correspondientes ámbitos de evaluación.

El primer propósito específico ha sido estimar en qué medida el ecosistema local de cuidados tiene la capacidad de conectar a los actores a diferentes niveles y producir interacciones fructíferas entre ellos. El segundo propósito específico ha sido estimar en qué medida el ecosistema local cuidados mejora la calidad de vida de las personas beneficiarias en términos de menor institucionalización y mayor integración social con autonomía, salud y permanencia en el hogar. El tercero ha sido estimar en qué medida el ecosistema local de cuidados es una estrategia de atención eficaz y sostenible a nivel local. Según Varela y Santomé (2002: 3), "aunque la sostenibilidad real no puede evaluarse

*a priori*", ya que se estaría valorando la supervivencia o no del programa, algo que todavía no ha ocurrido, es posible evaluar las perspectivas de sostenibilidad mediante "la determinación de la extensión en la que se han incorporado en el diseño del proyecto aquellos aspectos que la experiencia demuestra que son factores de influencia". Esto es especialmente relevante en experiencias piloto como el programa Pasaia Zaintza HerriLab.

#### 3.2. Técnicas de producción y análisis de datos

La evaluación se ha llevado a cabo siguiendo una perspectiva de integración metodológica con una doble orientación (Greene *et al.*, 1989), que permite una mayor robustez de los resultados: la triangulación y la complementación. Siguiendo a Bericat (1998), por un lado, se ha optado por la triangulación para lograr la convergencia de los datos producidos por diferentes técnicas, al emplear más de un método con la misma finalidad y, por otro, la complementación para conseguir la simultaneidad, y no la convergencia, de dos imágenes diferentes que amplían la comprensión de los hechos. Así, se ha empleado la triangulación a la hora de responder a una pregunta de evaluación mediante indicadores que se alimentan de datos cuantitativos y cualitativos y la complementación para producir información sobre una dimensión o subdimensión de la evaluación mediante varias preguntas de investigación que se responden con indicadores cualitativos y cuantitativos. Concretamente, se han elegido técnicas de investigación tanto cuantitativas como cualitativas para producir datos y producir información que responda a las preguntas de evaluación. Además, se han diseñado análisis de segundo nivel sobre información producida por dichas técnicas.

El trabajo de campo se ha dividido en dos fases: el diseño de la evaluación, llevado a cabo de enero a julio de 2023, y su implementación, de julio a diciembre del mismo año. A continuación, se explican todas las técnicas de producción y análisis de datos empleadas.

#### Entrevistas semidirigidas y grupo triangular

Para producir datos cualitativos, se han llevado a cabo 22 entrevistas semidirigidas y un grupo triangular. Se han realizado entrevistas con agentes institucionales, agentes que participan en el Hub de Escalado, representantes de proyectos experimentales, responsables de departamentos del Ayuntamiento, familiares de personas beneficiarias y personas beneficiarias. En dos entrevistas, han participado dos personas y en una, tres. En el grupo triangular, han participado profesionales de diferentes perfiles. Conformado por tres informantes, a modo de "triángulo", el grupo triangular ocupa una posición intermedia entre las entrevistas y los grupos de discusión. Se considera particularmente idóneo para captar los discursos emergentes, todavía no

cristalizados, en proyectos o intervenciones con un alto grado de innovación o dinamismo (Conde, 2008).

Las personas familiares de personas beneficiarias del programa entrevistadas y las beneficiarias han sido seleccionadas teniendo en cuenta su género, las necesidades de apoyo de la persona beneficiaria, así como el uso de los servicios de atención y la participación en proyectos experimentales de la persona beneficiaria. Todos los contactos de personas familiares y personas beneficiarias entrevistadas han sido facilitados por las trabajadoras de los servicios sociales municipales de Pasaia. La tabla 1 resume los perfiles, características y número de personas participantes en el trabajo de campo cualitativo y el anexo ofrece información adicional al respecto.

Las entrevistas y el grupo de triangular han tenido una duración de entre 45 minutos y 2 horas y media. Han sido grabadas y transcritas literalmente para su posterior análisis. Los nombres de las personas, así como su afiliación, han sido anonimizados. Todas las participantes en el trabajo de campo han firmado un consentimiento informado. Algunas entrevistas han tenido lugar en euskera y han sido traducidas por las autoras del artículo.

### Cuestionarios

Para producir datos cuantitativos, se han dirigido sendos cuestionarios a profesionales y a personas beneficiarias del programa. El cuestionario a profesionales se remitió a trabajadoras de atención y cuidado, tanto social como sanitario, de Pasaia,

ubicadas en servicios sociales municipales que atienden a población mayor, ambulatorios, centros de día, centro de atención diurna y servicios de atención a domicilio. Se administró a través de Google Forms y obtuvo una tasa de respuesta del 56,5 %, lo que para una encuesta en línea se considera alta. Esto es, de las 69 personas empleadas en los servicios de atención y cuidado, social y sanitario, de Pasaia, respondieron el cuestionario 39 personas, todas mujeres, lo que coincide con la alta presencia de mujeres entre las profesionales de servicios de atención y cuidado del municipio (94,2 %).

El cuestionario a personas beneficiarias del programa se administró de forma presencial a una muestra de 135 personas. Se utilizó un muestreo aleatorio estratificado con afijación proporcional según cuotas de sexo, grupo de edad y zonificación (distritos). El margen de error ha sido de  $\pm 7,53\%$ , con un nivel de confianza del 95 %. La tasa de participación, que se ha situado en un 64 %, alcanza un 72 % en hombres y un 62 % en mujeres. Tomando en cuenta las características particulares del colectivo (personas mayores en situaciones de fragilidad o dependencia), se trata de una tasa de participación muy satisfactoria.

### Análisis de datos de registro

Se ha llevado a cabo un análisis de datos cuantitativos de registros administrativos disponibles en distintas instituciones públicas, recogidos a lo largo de los últimos años en dos fuentes de información complementarias. Por un lado, se han utilizado datos anonimizados sobre el uso de diversos servicios

Tabla 1. Perfiles y características de las personas participantes en el grupo triangular y en las entrevistas semidirigidas

Técnica	Perfil	Ámbito de trabajo / características	Mujeres	Hombres	Total
Grupo triangular	Servicios de atención y cuidado, social y sanitario, municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 ámbito social</li> <li>• 1 ámbito sanitario</li> </ul>	2	1	3
	Agentes de instituciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diputación Foral de Gipuzkoa</li> <li>• Gobierno Vasco</li> <li>• Ayuntamiento de Pasaia</li> </ul>	1	2	3
Entrevistas semidirigidas	Agentes de la estructura Hub de Escalado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación GizaLab</li> <li>• Universidad de Deusto</li> <li>• IZFE (Plataforma Federada de Datos)</li> </ul>	—	4	4
	Personal técnico de departamentos del Ayuntamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsables de servicios sociales municipales</li> <li>• Técnica de Igualdad</li> <li>• Técnico de Deportes</li> </ul>	3	1	4
	Proyectos experimentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Matia</li> <li>• Fundación Hurkoa</li> <li>• Adinkide</li> <li>• OK en Casa</li> </ul>	5	2	7
	Familiares de personas beneficiarias y antiguas beneficiarias del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descendientes (3)</li> <li>• Parejas (2)</li> <li>• En dos casos, las personas beneficiarias ya no formaban parte del programa en el momento de la entrevista, por encontrarse en una residencia.</li> </ul>	3	2	5
	Personas beneficiarias del programa Pasaia Zaintza HerriLab	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En una de las entrevistas participa tanto la persona usuaria como el familiar responsable de su cuidado.</li> </ul>	3	1	4
Total			17	13	30

Fuente: elaboración propia.



sociales dirigidos a la población, facilitados por el Departamento de Cuidados y Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa para el periodo 2010-2022. Por otro lado, se han utilizados datos anonimizados del servicio público de teleasistencia BetiON para el periodo 1997-2023, suministrados por la Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco como responsable del servicio.

### Análisis de marcos interpretativos

El análisis de marcos interpretativos ha permitido identificar el grado de coherencia del ecosistema local de cuidados y del programa Pasaia Zaintza HerriLab con las estrategias y la normativa de referencia: la Estrategia Europea de Cuidados (Comisión Europea, 2022); la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales; el *II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2023-2026* (Departamento de Empleo y Políticas Sociales, 2023) y el *Libro blanco. Gipuzkoa 2030: el futuro de la atención y los cuidados en las políticas sociales* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2021b). Se ha basado en la metodología utilizada por Bustelo y Lombardo (2013) para comparar los textos en ciertos puntos clave (definición del problema y cómo se representa, qué solución se ofrece, cuál es el grupo objetivo de las medidas, entre otros) y reconocer los procesos de exclusión, es decir, quiénes no tienen voz en la interpretación del problema y su solución.

### Análisis de seguimiento

El análisis de seguimiento se ha llevado a cabo a partir de la información producida por el sistema de seguimiento y monitorización del programa Pasaia Zaintza HerriLab en torno al grado de madurez alcanzado por el ecosistema local de cuidados. La madurez de un ecosistema local de cuidados se define como el desarrollo alcanzado en los hitos o acciones clave de despliegue o puesta en marcha respecto a lo inicialmente planeado (PKF Attest y Diputación Foral de Gipuzkoa, 2024). Por tanto, se trata de un análisis de segundo nivel sobre información producida por técnicas cualitativas y cuantitativas empleadas por el sistema de seguimiento.

### Análisis de sostenibilidad

Se ha realizado una valoración de la influencia de los factores de sostenibilidad mediante una síntesis específica y transversal de los principales factores de sostenibilidad detectados en el marco de la evaluación. Se trata de un análisis de segundo nivel llevado a cabo a partir de la información producida por las técnicas cualitativas y cuantitativas descritas anteriormente, que pone el foco en la sostenibilidad. Se han analizado las siguientes dimensiones de la sostenibilidad: la sostenibilidad de diseño, de equidad de género, de innovación, financiera, institucional, organizativa y social.

## 4. Principales resultados de la evaluación

Los resultados de la evaluación se han dividido en seis apartados. El primero pone el foco en el grado de madurez y en la sostenibilidad del ecosistema local de cuidados de Pasaia y ofrece una panorámica general. El segundo se centra en el modelo de gobernanza y aborda la conexión, coordinación y el trabajo conjunto entre agentes. El tercero se centra en la innovación social y tecnológica. El cuarto atiende al personal técnico de servicios de atención y cuidado, social y sanitario, del municipio y profundiza en la adquisición de competencias y la satisfacción laboral. El quinto incide en la cobertura, accesibilidad y satisfacción de los servicios por parte de las personas usuarias. El sexto, y último, muestra el efecto del programa en la población beneficiaria y, de forma indirecta, en sus familiares.

### 4.1. Madurez y sostenibilidad del programa

El ecosistema local de cuidados de Pasaia muestra un nivel de madurez avanzado, con una puntuación global de 74 sobre 100, con notables éxitos en la incorporación de prácticas innovadoras y el desarrollo de un sistema de cuidados integrado (PKF Attest y Diputación Foral de Gipuzkoa, 2024). Una mirada a los diversos factores de sostenibilidad complementa la información del grado de madurez y ofrece un panorama general sobre el desarrollo del ecosistema local de cuidados.

Respecto a la sostenibilidad de diseño, el diseño de servicios refleja un compromiso de responder a las necesidades y preferencias de las personas usuarias de los servicios de atención y cuidado, social y sanitario, del municipio. Respecto a la sostenibilidad institucional, la reestructuración del Departamento de Servicios Sociales del municipio se evidencia como un logro clave de la incorporación del nuevo modelo de cuidados en el ámbito institucional, que pone de relieve un profundo cambio en la cultura organizativa hacia la adecuación de los servicios a las necesidades y preferencias de las personas usuarias. El ecosistema local de cuidados muestra un alto grado de alineación con las estrategias y planes de referencia en el ámbito de la atención y cuidado, tanto local como europeo, lo que indica su buena posición para responder a las directrices políticas y las expectativas de la sociedad. En relación con la sostenibilidad organizativa, la consolidación de nuevas formas organizativas en los servicios de atención y cuidado del municipio revela un entendimiento claro de las estructuras y los procesos necesarios para una atención efectiva. El incremento en las conexiones entre agentes es un indicador positivo de una mayor colaboración.

En cuanto a la sostenibilidad social, la activación comunitaria y la participación ciudadana se muestran cruciales para el desarrollo del ecosistema local de cuidados. Se observan esfuerzos por fomentar la implicación y activación comunitaria. En cuanto

a la sostenibilidad de género, si bien se observan tenues avances en la distribución del trabajo y la responsabilidad de cuidados entre mujeres y hombres en los hogares, las estructuras existentes no reflejan plenamente una perspectiva de género. La sostenibilidad de innovación presenta avances desiguales. En relación con la innovación social, se constata la consolidación e integración institucional del modelo de gobernanza colaborativa, junto con la interiorización de herramientas clave como la fragilidad y la prevención. En relación con la innovación tecnológica, la Plataforma Federada de Datos muestra la integración de innovaciones tecnológicas dentro de las operaciones institucionales, si bien en el momento de llevar a cabo la evaluación aún está en sus etapas iniciales. Con todo, el ecosistema local de cuidados emerge en sí mismo como una innovación que responde al reto planteado por las políticas de transición.

En los siguientes apartados, se ahonda en las cuestiones señaladas.

#### 4.2. Conexión, coordinación y trabajo conjunto

El diseño del modelo de gobernanza permite la conexión y coordinación entre agentes. Fue proporcionado por la Universidad de Deusto y recibe valoraciones positivas tanto por su distribución y funcionamiento, que se considera funcional, como por la forma en la que se diseñó, de manera participada, por quienes formarán posteriormente parte del ecosistema local de cuidados:

Por un lado, están el grupo motor, digamos, que serían todos los agentes, las instituciones, que traccionan el proyecto, que lideran el proyecto; luego, también hay un grupo de trabajo con los proyectos experimentales. Luego está el de Osakidetza, el municipal interno [...] Se crean reuniones periódicas para poder hacer seguimiento, valoración y seguir desarrollando, y luego es el grupo motor quien coordina todo. Sí, la verdad es que está bastante sistematizado y está bien en ese aspecto. [E14, institución pública]

Pero bueno, la cosa es que hemos tenido tantas reuniones [...] para entender. Diría [que] la[s] que tenemos ahora son cada mes o cada dos meses. Antes, al principio, podría ser también cada mes o un poco más. Lo que pasa [es] que luego... Tengo que hacer memoria, ¿eh? O sea, las reuniones que hacemos ahora, que ya va rodado, ya son informales, ¿sabes? Ya no es que nos pongamos una frecuencia, porque ya tenemos interiorizado el sistema. [E8, proyecto experimental]

Los agentes del ecosistema local de cuidados se perciben como complementarios en sus funciones y en sus miradas, y expresan un papel activo en la coordinación. El equipo de servicios sociales municipales es referencial y adopta la función de centralizar las interacciones, lo que se juzga de forma

positiva, al facilitar la comunicación y colaboración entre agentes y otorgar estabilidad al modelo:

X [representante del Proyecto Experimental 3] tiene que estar muy atenta a lo que organiza Y [Proyecto Experimental 2], a lo que hay en los servicios municipales, a conocer a la persona y a ver cómo casamos a esa persona con el proyecto, o si va a los jubilados o a otro sitio, o que le convendría ir a servicios de atención... [E10, proyecto experimental]

Es muy fácil comunicarse con ellas [las trabajadoras de los servicios sociales municipales], entonces, ellas centralizan un poco toda la información y, entonces, cuando ven personas mayores que pueden detectar que se sienten solas, me las pueden derivar a mí. [E8, proyecto experimental]

Se subraya el clima de confianza y colaboración generado entre agentes de diferentes ámbitos de trabajo y niveles administrativos, en torno al desarrollo de ecosistemas locales de cuidados en el territorio histórico de Gipuzkoa, así como, de forma más concreta, el buen ambiente de trabajo producido por el equipo de servicios sociales del municipio y su repercusión favorable en la coordinación y colaboración entre agentes, lo que repercute de manera positiva en la calidad de la atención prestada:

Se está generando confianza, se está generando trabajo entre agentes diferentes, de diferentes partidos políticos... Es un clima muy bueno y muy propicio para la innovación y para hacer cosas nuevas [...]. Ellos están acertando en el territorio, y yo rescato de las entrevistas que estamos haciendo la valoración positiva que hacen todos los agentes de diferentes partidos políticos de las entidades que desarrollan los [proyectos] pilotos, que no tienen queja a este respecto, sino todo lo contrario, se le reconoce a la Diputación. [E2, Hub de Escalado]

Disposición por parte de los servicios sociales municipales y del sistema de salud, seguro [que había previo al programa Pasaia HerriLab] y buen rollito, también. Que eso se preserve es condición *sine qua non* para que el ecosistema funcione. [E5, institución pública]

Se considera que el modelo de cuidado, basado en la proximidad y la atención directa, facilita una mirada atenta a la coordinación. Además, el aumento de las visitas a domicilio permite conocer mejor las demandas, lo que facilita la creatividad:

De esta manera, conoces mucho más a la persona, conoces mucho más a la familia, empezas a..., conoces quién está trabajando en ese domicilio y esa necesidad de coordinarte mejor con esa auxiliar, con la interna, con la del SAD [servicio de asistencia domiciliaria]... Y eso, hay... Se generó ahí, cuando es verdad que antes no veíamos todo esto... Había como un muro, que decíamos: "¡jo!,

cómo le íbamos a cuidar bien si no conocíamos esta realidad, ¿no?». [E3, proyecto experimental]

La coordinación con agentes que no dependen del Ayuntamiento es satisfactoria, aunque implica retos. Con los servicios sanitarios municipales, que dependen del Departamento de Salud del Gobierno Vasco-Osakidetza, se realizan reuniones de trabajo en torno a casos concretos para articular las actuaciones con los servicios sociales:

Con Osakidetza, que hasta ahora..., bueno, hasta que igual no hemos empezado a trabajar, era como algo más lejano. Ahora sí que tenemos acuerdos, por ejemplo, pues en las reuniones mensuales ya compartimos casos que a ellos les interesan, y a nosotras también. [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

Asimismo, en la experiencia y el rodaje del ecosistema local de cuidados emergen nuevas colaboraciones y servicios diseñados, por ejemplo, entre los servicios sociales, los proyectos experimentales, el Departamento municipal de Igualdad, de Deporte y Medio Ambiente y el trabajo conjunto con el hogar de personas jubiladas:

Y que no solo sea para tercera edad. Meterles, por ejemplo, con el tema de igualdad, con el tema de las ganchilleras... Dentro del taller de Jabetza Eskola [Escuela de Empoderamiento], hay un tema de hacer ganchillo. Entonces, a ese curso, a ese taller de ganchillo, se incorporan con el acompañamiento de Hauskor y con el de X [responsable de Adinkide]. Se acercan mujeres más mayores que empiezan a hablar con el tema del ganchillo, de cómo lo hacen, etcétera, etcétera. De ahí acabamos participando, por ejemplo, en el Festival Marítimo [...]. Esto no viene desde Tercera Edad y desde Servicios Sociales, sino que viene desde Igualdad y Medio Ambiente. [E4, técnica del Ayuntamiento]

Por ejemplo, tenemos relación con el hogar de jubilados y, parece una tontería, pero es bastante nuevo tener una relación tan directa. Por ejemplo, este año, un curso de la Escuela de Empoderamiento lo hemos organizado en el local de los jubilados de San Pedro y hasta ahora no se hacía. [E11, técnica del Ayuntamiento]

Se percibe un trabajo activo con la comunidad, que reporta resultados positivos y buena disposición para llevarlo a cabo por parte del personal técnico:

Yo he visto también que hay relación con lo comunitario, hasta ahora igual no nos lo planteábamos, vamos a la residencia a ver si están dispuestos a organizar el curso... y gracias a esto se hacen esas relaciones y, encima, bien... No sé, tiene beneficios para todas las personas. [E11, técnica del Ayuntamiento]

En general, la coordinación y el trabajo conjunto produce beneficios para todos los agentes. Por

ejemplo, el mayor contacto entre los servicios sociales municipales y los ambulatorios da pie a una relación de confianza y un mayor conocimiento de recursos. Desde el SAD, se constata una mayor agilidad de respuesta:

O sea, ahora para nosotros, por ejemplo... Como Osakidetza, los servicios sociales son un recurso super-superpotente también, cosa que antes era como..., pues eso, "hala, ir allí y a ver qué os dan", y ahora no me da tanto esa sensación. Y luego, pues los puentes que se han tendido, creo que vienen a facilitar. Que, además, creo que se han establecido bastante bien; quiero decir, no hay un abuso por parte de servicios sociales: nosotros intentamos cumplir cuando ellos nos piden, porque solo nos piden aquellos [casos] que son... o que ellos los ven necesarios... Entonces, yo creo que ha sido un ganar. Yo creo que la relación con ellos es mucho más estrecha e incluso ya no solo por mi parte, los compañeros médicos, enfermeras tienen toda la tranquilidad de levantar el teléfono y hablar con X, hablar con Y [ambas, trabajadoras sociales] en un caso concreto si hace falta o este caso se ha torcido o este no... [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

Lo que es desde la ayuda a domicilio se nota muchísimo. Antes, se ponían casos y quedaban ahí, "ya lo he puesto y ya está", como que se libraban, ¿no? Pero sí que ya llevamos una temporada bastante larga con que hay mucha coordinación. Enseguida cualquier problema que notes lo trasladas y, a la vez, ellas lo trasladan o al médico o lo que sea. En eso, ha mejorado muchísimo la coordinación y la comunicación. [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

Con todo, el modelo de gobernanza está integrado institucionalmente. Destaca la reestructuración del Departamento de Servicios Sociales de Pasaia a raíz de la implementación del programa. Se pone en valor el esfuerzo realizado por ese departamento y se entiende que los cambios estructurales, si bien suponen un esfuerzo, son estables y difíciles de revertir:

Sí, yo creo que, sobre todo, Tercera Edad, por supuesto, en el Departamento ha implicado muchos cambios. Ha reestructurado el Departamento para poder organizarnos y poder llegar [...]. Planteamos una nueva forma de trabajar y para poder plantear esa nueva forma de trabajar, porque es más atención en calle, más personal de referencia; bueno, pues había que redistribuir las funciones de cada una. Entonces, se reorganizó la parte de Tercera Edad para poder atender a los distritos y poder atender de una forma diferente y por hacer los seguimientos de una forma diferente y más personalizada. ¿Implica trabajo? Muchísimo. ¿Ha supuesto cambios? Sí. ¿Tienen más trabajo, más carga? Sí. Pero también creo que les compensa. O sea, satisfacción, ¿no? Satisfacción de ver que es un proyecto que está funcionando.



[...] Entonces, ha cambiado la forma de trabajar, sí. Administrativamente, sí. ¿Que supone más trabajo y más carga? Probablemente. Me imagino que también será. Bueno, pues un poco hasta que se adapte y se perpetúe y se establezca todo este modelo, pero al final piensa que no deja de ser un modelo en construcción. Todavía le queda mucho recorrido. Pero sí, a nivel interno y administrativo ha sido un cambio brutal. [E14, institución pública]

### 4.3. Innovación social y tecnológica

Desde una perspectiva integral, el ecosistema local de cuidados, en su conjunto, se presenta como una innovación que responde a los retos planteados en el marco de las políticas de transición:

Entonces, eso era la visión sistémica para responder a los cuidados, desde el liderazgo de la responsabilidad pública, coordinarnos con los diferentes agentes, compartir información y poder garantizar una continuidad de atención. Todo eso [lo] teníamos claro como principios. Entonces, los ecosistemas, en ese marco de políticas de transición, plasman todo eso. En una iniciativa concreta, piloto, experimental... con muchísimas cosas por aprender, pero probablemente es lo más potente que hemos tenido hasta ahora. Probablemente no, es lo más potente que hemos tenido hasta ahora en coordinación sociosanitaria. [E5, institución pública]

El desarrollo del ecosistema local de cuidados ha sido posible por la implicación de diversos agentes, como la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Gobierno Vasco (Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales y Departamento de Salud), Osakidetza y la Fundación Adinberri, la Fundación Hurkoa y Adinkide, así como, en gran parte, porque el municipio ha sido escenario previo de proyectos orientados al cambio de modelo de atención a las personas mayores en situación de fragilidad o dependencia, entre los que destaca Etxean Bizi:

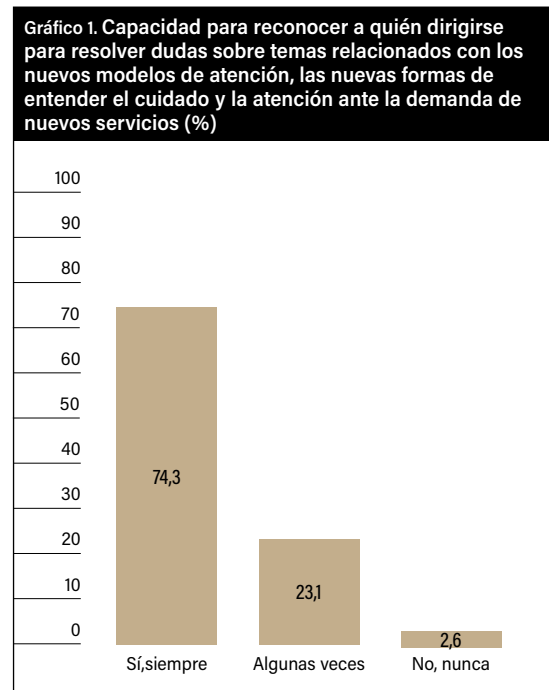
Entonces, visto que el proyecto Etxean Bizi era un proyecto que se llevó a cabo aquí en Pasaia, en Rentería, en Elgoibar..., había dado muy buenos resultados. Vista la situación que teníamos respecto al envejecimiento de la población y entendiendo que era necesario seguir avanzando y profundizando en ese ámbito, bueno, pues de la mano de [la] Diputación Foral de Gipuzkoa, [el] Gobierno Vasco, Osakidetza, [la] Fundación Adinberri... Y luego ya, pues, [la] Fundación Hurkoa, y Adinkide también... bueno, pues decidimos embarcarnos en Pasaia HerriLab, que luego se convirtió en el ecosistema local de cuidados. [E14, institución pública]

Dentro de ese marco global, el modelo de gobernanza basado en el trabajo conjunto y la coordinación entre agentes se evidencia como una innovación social relevante. Se trata de un modelo asentado e

interiorizado, que ha facilitado el trabajo conjunto y que, paralelamente, ha contribuido a producir una mirada compartida respecto a conceptos clave como fragilidad, lo que ha mejorado el trabajo preventivo:

Entonces, lo que intentamos son estrategias para generar esa red, darnos a conocer unos a otros, intentar unificar lenguajes en cuanto a la fragilidad y a la complejidad, intentar diseñar interacciones y procesos que hicieran que pudiéramos ser capaces de circular las situaciones y de activarnos en una misma situación cuando cualquiera de los que estábamos creando el ecosistema detectara esa necesidad en relación con esa persona o esa familia. [E4, técnica del Ayuntamiento]

La elevada proporción de profesionales que conoce a quién dirigirse dentro de las nuevas estructuras organizativas evidencia una implementación efectiva de tal innovación. El 74,4% afirma que "siempre" sabe a quién dirigirse para resolver dudas relacionadas con los nuevos modelos de atención y cuidados, lo que indica una comprensión y adaptación efectivas a la estructura organizativa, reflejando una integración exitosa de los cambios propuestos por el programa (gráfico 1).



Fuente: elaboración propia

Otro aspecto relevante que se pone de manifiesto como innovador es la inclusión en los ecosistemas locales de cuidados de herramientas para detectar la fragilidad. La aplicación de una herramienta de diagnóstico de fragilidad por parte de Hurkoa permite la inclusión de nuevos perfiles y es una pieza clave para el trabajo de prevención. La gestión de casos desarrollada por la Fundación Matia en el marco del programa Etxean Bizi es otro de los aspectos que emerge como innovación social:

Sí, sí, de hecho, la herramienta que ha desarrollado Hurkoa para la fragilidad... Muchas veces no hace falta que se descubra la penicilina. Pero sí que es cierto que... Sí, yo creo que han supuesto mejoras, han supuesto innovación. Y también otra forma de trabajar. [E14, institución pública]

Luego, [la] gestión de casos, que forma parte de un espacio de innovación pública en el sentido que el Ayuntamiento lo absorbe, como parte de su propia dinámica, y que ofrece un servicio de diferentes características, en ese sentido, es innovación pública. [E1, Hub de Escalado]

En relación con la innovación tecnológica, si bien en el momento de llevar a cabo la evaluación se advierte que aún no tiene suficiente recorrido, cabe destacar la Plataforma Federada de Datos. Se trata de la herramienta para crear un espacio de datos federado en el ámbito de los cuidados, compartido entre las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias de los ecosistemas locales de cuidados de Gipuzkoa. El intercambio de datos, salvaguardando los requerimientos de la normativa de protección de datos, crea altas expectativas al considerarse su gran potencial transformador:

Todo esto [de la Plataforma Federada de Datos] está por explotar, ¿eh? O sea, quiero decir que, realmente, lo único que tenemos ahora mismo es este espacio de datos en Pasaia. Pero parece lógico que ciudades grandes también se puedan beneficiar. Y ahora la Diputación lo que quiere es escalar esto. [...] Y a futuro, se irá haciendo y se irá viendo qué funciona mejor, qué no funciona mejor, pues se irá viendo y se irá puliendo todo esto. [E9, Hub de Escalado]

#### 4.4. Adquisición de competencias y satisfacción laboral

Se constata un alto nivel de sistematización de la transformación del modelo de atención y cuidado articulado sobre la prevención y la fragilidad. La

mirada compartida y la apuesta firme por trabajar desde tal perspectiva forma parte de los procesos de trabajo ordinarios de las profesionales, sobre todo en los servicios sociales municipales, pero también del resto de servicios de atención y cuidado, social y sanitario:

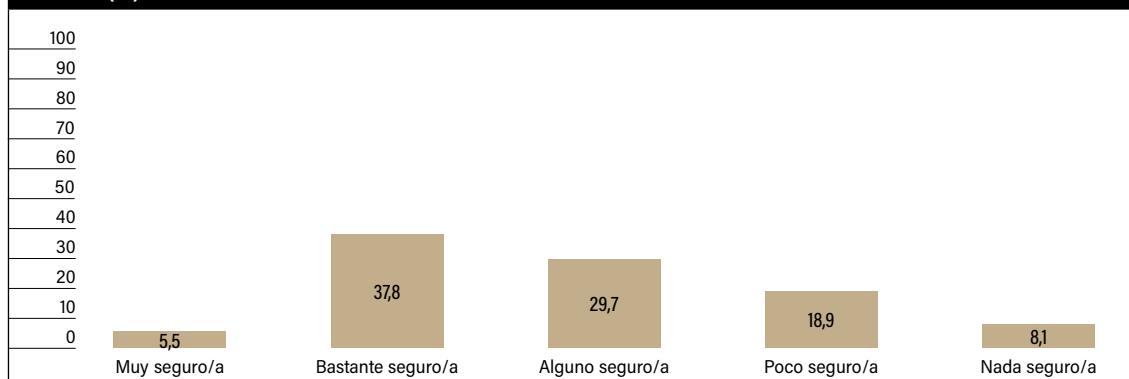
La fragilidad, porque creemos firmemente en que la clave en muchos de los casos es el trabajo preventivo, es detectar la situación mucho antes de que llegue la dependencia y poder mejorar la capacidad de cuidado y de autodesarrollo de esa persona o situación antes de esa situación de dependencia. [E4, técnica de Ayuntamiento]

Un indicador de ello es la adquisición de nuevas competencias de trabajo, lo que queda reflejado en la autopercepción de seguridad para poner en práctica con las personas usuarias nuevos modelos de atención y cuidado. La mayor parte de las y los profesionales se sienten seguras y seguros en su capacidad para implementar innovaciones, lo que indica el éxito de los programas de capacitación y desarrollo profesional. Cuatro de cada diez (43,2%) reportan total seguridad y un tercio (29,7%), seguridad parcial (gráfico 2).

Los procesos de formación y capacitación han aumentado la confianza de las profesionales en sus habilidades para identificar la fragilidad, gestionar casos complejos y ofrecer una atención personalizada, tanto en un plano genérico, a partir de la adquisición de una mirada global sobre las necesidades de las personas atendidas, como respecto a aspectos más concretos relacionados con determinados perfiles:

Bueno, yo creo que todo el tema de formación, o sea, hemos ampliado mucho más la mirada de lo que teníamos antes, ya he comentado, pues nos ha supuesto mucho. Pero al final, vemos el beneficio, al final, es mucho más gratificante. Conoces mucho más a la persona, aunque te lleve más horas de trabajo. Pero yo creo que el cambio ha sido mejor. [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

Gráfico 2. Nivel de seguridad del personal profesional a la hora de poner en práctica servicios y apoyos diseñados desde los nuevos modelos de atención, las nuevas formas de entender el cuidado y la atención ante la demanda de nuevos servicios (%)



Fuente: elaboración propia

La formación que tuvimos con Matia también, que era la atención centrada en la persona, pues de cara a las auxiliares sí que salen muchas cosas y demandan. Entonces, luego ya trabajas sobre lo que demandan las propias auxiliares. [...] Pues, bueno, ahí ellas, en las formaciones, más que nada exponían los problemas que tenían en los domicilios, porque cada casa, además, es un mundo. Entonces ya luego una persona trabaja ya sobre ese tipo de problemas, pues de cara a depresiones, de cara a trastornos mentales... [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

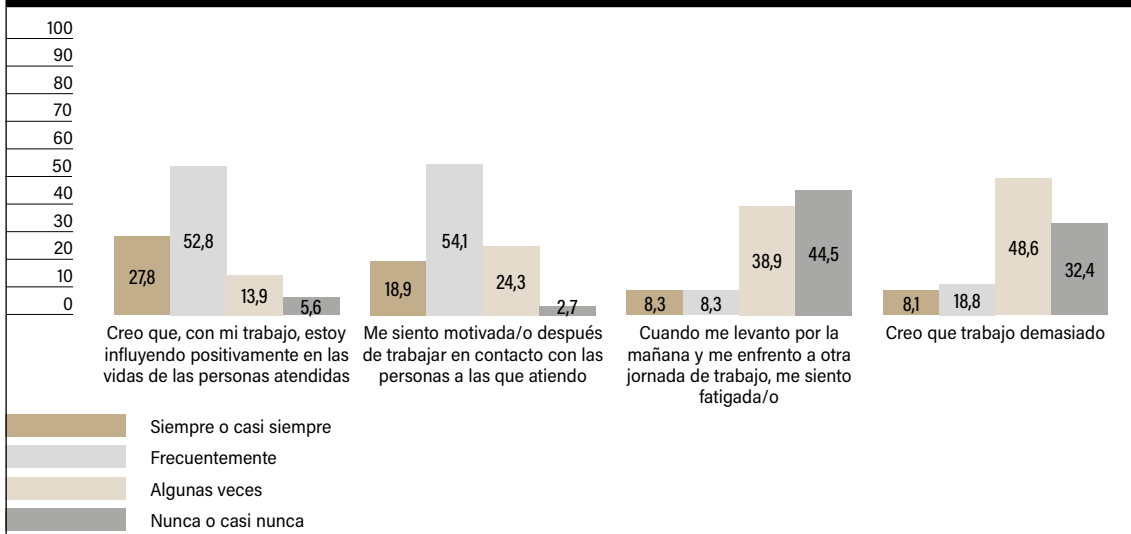
El programa produce un efecto positivo en el personal profesional de servicios de atención y cuidado, social y sanitario, del municipio, como se evidencia en la percepción positiva del trabajo realizado, en no apreciar fatiga o sobrecarga de trabajo y en la satisfacción con las condiciones de trabajo.

Por un lado, ocho de cada diez profesionales (80,6 %) afirman sentir que están influyendo positivamente en las vidas de las personas atendidas: tres de cada diez (27,8 %) indican que lo hacen "siempre o casi siempre" y algo más de la mitad (52,8 %),

"frecuentemente" (gráfico 3). En la misma línea, un elevado porcentaje de profesionales se sienten motivadas después de trabajar con las personas a las que atienden, pues dos de cada diez (18,9 %) señalan sentirse así "siempre o casi siempre" y algo más de la mitad (54,1 %), "frecuentemente". Por otro lado, el porcentaje de profesionales que experimenta fatiga regularmente antes del trabajo es bajo, ya que casi la mitad (44,4 %) reporta experimentar la "nunca o casi nunca" y cuatro de cada diez (38,9 %), "algunas veces". Además, la percepción de exceso de trabajo tampoco es frecuente. Un tercio (32,4 %) afirma "nunca o casi nunca" trabajar demasiado, lo que podría indicar una adecuada gestión de la carga laboral o una buena capacidad personal para manejar el trabajo. Casi la mitad (48,7 %) siente que trabaja demasiado solo "algunas veces", lo que podría indicar que, aunque en ocasiones la carga de trabajo sea alta, no es percibida como excesiva.

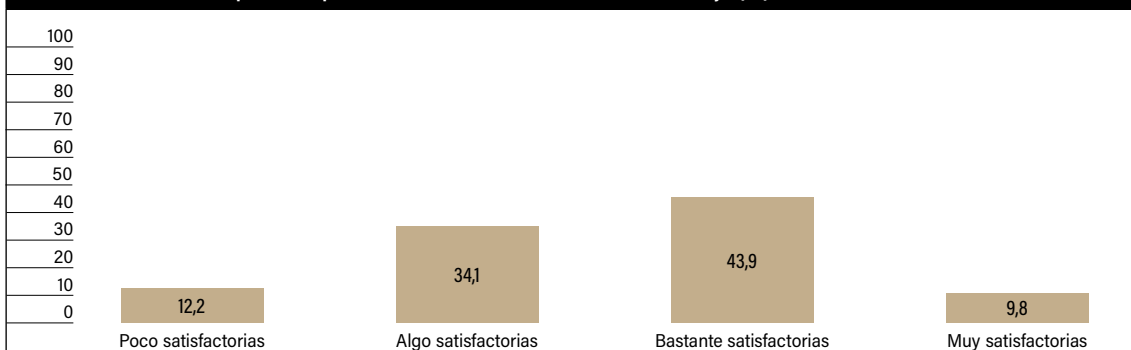
En general, más de la mitad de las profesionales (53,7 %) reporta satisfacción por sus condiciones laborales. Concretamente, el 9,8 % siente que son "muy satisfactorias" y el 43,9 % considera que son "bastante satisfactorias" (gráfico 4).

Gráfico 3. Percepción del personal profesional sobre su trabajo diario (%)



Fuente: elaboración propia

Gráfico 4. Valoración del personal profesional sobre las condiciones de trabajo (%)



Fuente: elaboración propia

A la hora de reportar una mayor satisfacción con el nuevo modelo, la trabajadora social de los servicios sociales municipales subraya la posibilidad de conocer mejor a las personas a las que se atiende, de poder centrar su trabajo en un solo distrito, poder trabajar mejor en equipo entre las trabajadoras sociales que forman parte del programa y ganar tiempo para acercarse a otros recursos, como el centro de día, y avanzar en la mejora de la coordinación. La trabajadora del servicio de atención domiciliaria destaca la posibilidad de una mayor participación y de estar más coordinada. El personal sanitario menciona las reuniones mensuales de casos y el apoyo que hace el servicio de atención domiciliaria con los pastilleros, algo que redundará en la salud de las y los pacientes:

A nivel profesional, aunque igual tengamos que dedicar más tiempo, sí que creo que es mucho más gratificante, conoces mucho más a la persona y demás... Nosotras sí que tenemos, por ejemplo, espacios para juntarnos nosotras, cosa que antes cada una tenía su agenda y ahora, por ejemplo, los lunes sí que establecemos como para juntarnos nosotras, las trabajadoras sociales que estamos dentro de Pasaia Zaintza HerriLab. Y también nos permite ya llevar solo un distrito cada una, igual el poder acercarnos a más recursos, por ejemplo, al centro de día. [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

A mí me gusta mucho lo que hago, he notado mucha diferencia de cuando empecé a ahora, es más gratificante todo. Coordinas más, tienes más participación. [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

Yo he trabajado en muchos ambulatorios, cada pueblo es una realidad distinta. Pero aquí, y lo he dicho antes, vosotros [los servicios sociales municipales] habéis hecho un cambio superpotente y ese cambio se ha notado. [...] Se está trabajando mucho y mucho mejor, yo creo que eso queda clarísimo. Y yo creo que, tanto yo como mis compañeros, la satisfacción en los últimos años ha sido grande a la hora de trabajar así. Y yo creo que esas reuniones mensuales en las que tú puedes comentar, "¿y este paciente cuál es?, ¿y a este cómo le ves tú?, ¿qué recursos, qué cosas, qué podemos hacer?, ¿hacia dónde podemos tirar?". Todo eso es bueno y, además, que luego se nota el apoyo, por ejemplo, en los pacientes con el pastillero... [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

El personal técnico implicado a raíz del trabajo interdepartamental también señala que, a pesar de la dureza, en ocasiones, de trabajar con perfiles de personas en situación de necesidad, o de complejizar su labor por tener que adaptarse a una mayor diversidad de demandas, el trabajo es más gratificante:

Al principio, con estos perfiles es más duro... Es verdad que me gusta esa diferencia. Lo que

más me gusta del trabajo es hablar con la gente, escuchar a la gente, que vengan donde mí. Si igual hay gente que no quiere participar en el programa [se refiere a las actividades ofertadas por su departamento], pero me quedo con ella dando una vuelta y hablamos... [E7, técnico del Ayuntamiento]

No diría que es más fácil que el modelo anterior, porque en el modelo anterior tú haces lo que quieras desde la institución y ya está. De esta manera, tienes que estar con la gente..., hacer más reuniones, hablar más, intentar entender lo que quieren, intentar adaptarse, etc. Pero al final es más fructífero. [E11, técnica del Ayuntamiento]

#### 4.5. Cobertura, accesibilidad y satisfacción con los servicios

Gracias a la conexión, la coordinación y el trabajo conjunto entre agentes, la implicación comunitaria y la implementación de herramientas como la fragilidad y la prevención, se amplía la detección de necesidades a una mayor diversidad de perfiles y aumenta la cobertura:

O sea, llegar sí, llega a un montón de gente y, sí, es verdad. Y luego, si algún caso va a necesitar cierto acompañamiento y lo detectan en ambulatorio, pues bueno, buscamos formas de hacer una visita conjunta o se van haciendo cosas. [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

En la Escuela de Empoderamiento, por ejemplo, las mujeres que están en una situación no tan buena no se animan a participar. Las que están en situación de soledad o las que físicamente no están tan bien [...] aquí vemos que HerriLab con la comunidad abre el perfil y llegamos con la Escuela de Empoderamiento a mujeres a las que, con otras actividades, no llegábamos. [E11, técnica del Ayuntamiento]

Ahí yo creo que también es importante no trabajar cuando ya es tarde, porque es mucho más difícil trabajar con la dependencia, como decimos, que con la fragilidad [...] Pero si ya sabemos que esta persona tiene mucho riesgo de, en un momento dado, tener una dependencia, pues ya lo tienes en el radar, lo tienes detectado, lo tienes fichado. Probablemente puedes ir haciendo algunas cosas, porque a lo mejor, en el caso este que estoy poniendo de ejemplo, de la cadera, pues a lo mejor, se puede dar una ayuda para cambiar el baño antes de que suceda... ¡Yo qué sé...!, cosas ¿no? [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

El personal profesional reporta esfuerzos por ampliar la cobertura y paliar sesgos de acceso, debidos tanto a la autopercepción de necesidades de atención y cuidado, como al modelo familiarista. Señalan que el hecho de recibir ayuda y ser atendida o atendido por los servicios sociales, o por entidades del tercer sector, implica un estigma social. Igualmente, perciben

que el ideal de cuidados sigue descansando en el modelo familiar tradicional. Para enfrentar tales sesgos, desarrollan estrategias como, por ejemplo, romper barreras mediante el contacto personal o evitar mencionar palabras como "voluntariado" o "soledad", marcadas socialmente:

Muchas veces nos pasa, "oye, y esto..., ¿habéis ido a [los] servicios sociales?". "No, no, no, porque eso es como para el que está fatal y yo no estoy tan mal". Entonces, el que iba, iba, y el que no iba, no iba. Y eso hoy en día creo que todavía cuesta. [GT, servicios de atención y cuidado municipales]

Sí, yo creo que sí que hay muchos que no llegan. Claro, estaría el tema de personas que no llegan a [los] servicios sociales. ¿Por qué no llegan? Hay veces también que entienden que [los] servicios sociales es como que hay que ir cuando estás fatal, también hay un poco de prejuicio hacia eso. Ah, bueno, luego está, importante, el tema familiar. Porque hay muchas personas mayores que entienden que solo quieren estar con su familia y que no quieren estar con nadie más. [...] Entonces, también es el arte que tengamos, para mí, en esos casos... [...] Cuando hablo con la persona mayor, intento utilizar un lenguaje diferente para no decir ni "voluntariado...", porque igual dice: "¿yo por qué tengo necesidad de voluntariado?". Digo: "mira, pues somos una asociación que hacemos esto, esto y esto, ¿no te apetecerá? Ven un día a probar o tal". ¿Sabes? Como quitarle el peso de que es un voluntariado o... Intentar utilizar un lenguaje más suave, igual ir probando cosas diferentes... [E8, proyecto experimental]

Los servicios se adecúan a las necesidades y preferencias de las personas que precisan atención y cuidado por encontrarse en situaciones de fragilidad o dependencia. De este modo, se ofrece cobertura tanto en lo que respecta al bienestar y a la seguridad física,

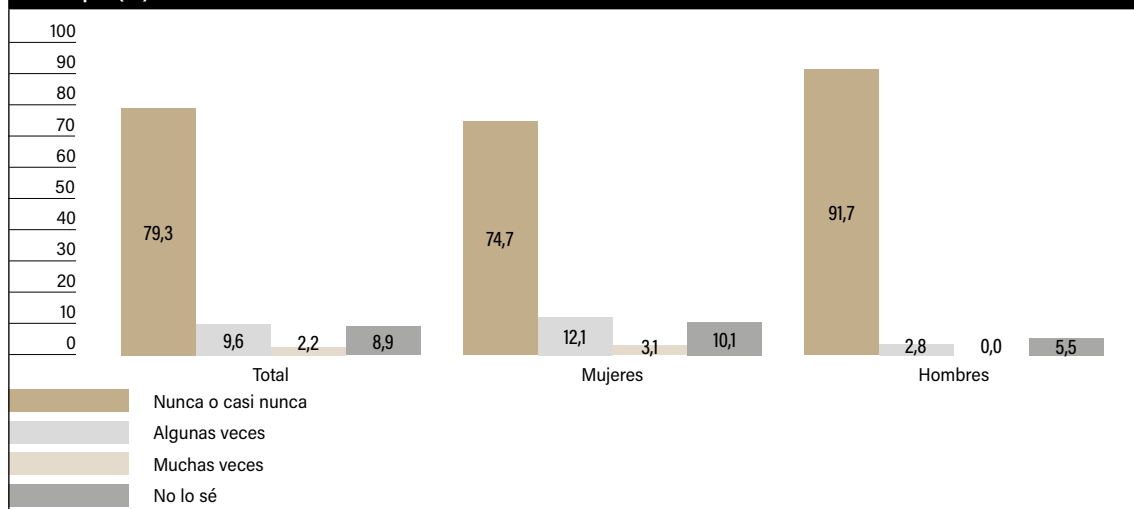
como en lo que respecta al bienestar y la seguridad emocional. Tanto las y los familiares de las personas beneficiarias como las personas beneficiarias juzgan de forma muy positiva la disposición de las profesionales para atender sus demandas, así como la atención integral recibida:

X [trabajadora social municipal de referencia], [en] todo lo que ha necesitado la *ama* le ha ayudado, en todo lo que ha podido. [...] Ha estado muy pendiente de venir a ver, de ver sus necesidades y de decirle, fuera de todo lo que ha pasado, "necesitas esto, la silla para la ducha". Todo, todo, todo. [...] X siempre ha estado en contacto para cualquier cosa, y todo lo que necesitaba nos lo ha transmitido a nosotros y lo hemos hecho. O sea, ya te digo, es como una más de nuestra familia. Muy pendiente de todo, nos ha guiado en todo. [E17, familiar]

Es muy efectivo el servicio que hacen, porque ya te digo que es doble. Siempre es psicológico, que eso es fundamental, saber que estás asistido, y luego el concreto, vamos, de la ducha o de la comida o la fregona, vamos... Pero es doble, o sea, todo tiene un doble servicio. Y luego también de seguridad física incluso, ¿no? Porque el que me atiendan con la ducha, pues nos evitamos todo el riesgo de que me abra la cabeza un día de estos con un patinazo. [E19, usuario]

La mayoría de las personas beneficiarias del programa (79,3 %) reportan no experimentar dificultades de acceso a la atención recibida por parte de servicios de atención y cuidado del municipio (gráfico 5). Las que manifiestan algún tipo de dificultad mencionan problemas específicos, como el desconocimiento del procedimiento, la dificultad de desplazamiento, las listas de espera o los desafíos con la solicitud telemática. Entre los hombres, es algo mayor la proporción de quienes afirman no haber tenido nunca dificultades (91,7 %) que entre las mujeres (74,7 %).

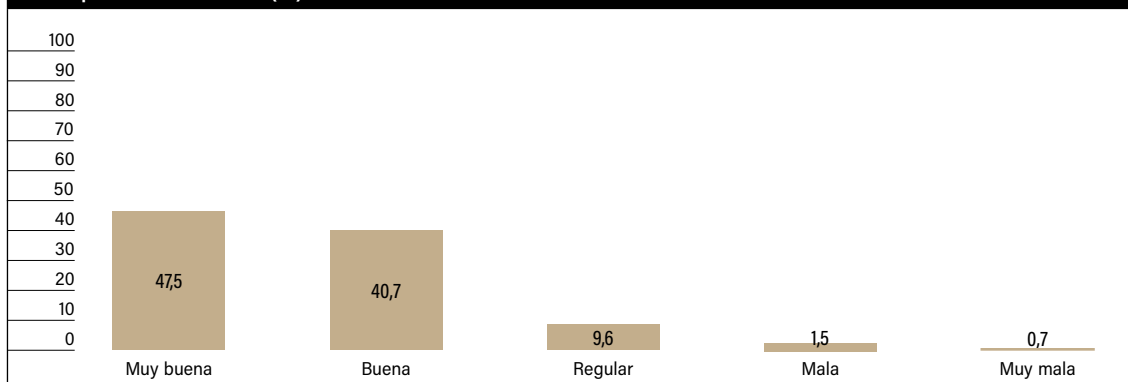
Gráfico 5. Dificultades de acceso en el último año a la atención recibida por parte de servicios de atención y cuidado del municipio (%)



Fuente: elaboración propia



**Gráfico 6. Valoración de la atención de los servicios sociales y de otros servicios de atención y cuidado recibida en el municipio en el último año (%)**

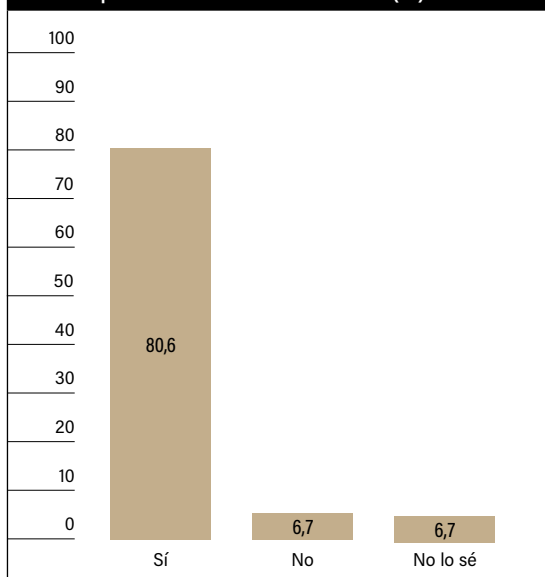


Fuente: elaboración propia

La atención recibida es satisfactoria. Nueve de cada diez personas usuarias otorgan una calificación positiva: el 47,4%, "muy buena" y el 40,7%, "buena" (gráfico 6).

Además, la mayoría de las personas usuarias (86,7%) están dispuestas a recomendar los servicios de atención y cuidado municipales a amistades o familiares (gráfico 7). Estos datos, combinados con la percepción generalizada de accesibilidad, indican un modelo eficaz a la hora de adaptarse a las necesidades específicas de cuidados de las personas usuarias.

**Gráfico 7. Si un/a amigo/a o familiar necesitara atención y cuidados, ¿le gustaría que le atendieran de la misma manera que lo/la han atendido a usted? (%)**



Fuente: elaboración propia

#### 4.6. Efectos en la población beneficiaria

El programa incide positivamente en la población beneficiaria: mejora la salud física y mental, aumenta

la integración social y la autonomía, y alarga la permanencia en el hogar. Al propiciar estos cambios, de manera indirecta, incide también de forma positiva en las familias de las personas beneficiarias, que asumen una parte de la responsabilidad y trabajo de cuidados.

Se han identificado mejoras en la salud física y mental en las personas beneficiarias a raíz de la utilización de servicios como el centro de día o el servicio de atención domiciliaria. Por ejemplo, al promover la realización de actividad física y aportar un entorno de socialización, la asistencia al centro de día favorece el trabajo preventivo y de mantenimiento y facilita una mayor integración social. El servicio de atención domiciliaria incentiva la incorporación de rutinas saludables:

Porque [el centro de día] le daba un espacio para estar con otra gente. Eso le daba otros puntos de vista u otras conversaciones. Un poco le daba vida. La gimnasia y las cosas así no sé hasta qué punto, pero también. A gimnasia, porque bueno, pues *ama* es muy sedentaria, y yo no sé hasta qué punto pues, aunque fuese poco, le hacía bien. Pero sobre todo fue una excusa para mantenerse activa mentalmente y emocionalmente, también para estar con otra gente. [E13, familiar]

Me he hecho amigos. Yo soy muy abierta. Sí, en seguida. [...] Me encuentro querida, sí, me encuentro querida. Sí, sí, me encuentro querida aquí. Estoy muy feliz. [...] Ah, a mí, yo lo que se me ponga por delante, hago. Y si no sé, que me enseñen [...]. Cuando estaba en casa, no. Porque era solamente levantarme y hacer mi aseo personal, desayunar. Y luego me hacían las chicas [del servicio de atención domiciliaria] la casa y nos íbamos a la calle. A la calle, iba a pasear y luego otra vez a casa. Y comer y ya está. Dejando la comida ya preparada y ya está. [...] Aquí, sí, aquí me encuentro con ganas de hacer cosas. Jugar al parchís, allá voy. Yo también, a las cartas, pues voy a aprender. [E20, usuaria]

Cuando está con la medicación etc., etc., y con la comida y cuando tiene una disciplina [gracias a la atención recibida por parte del servicio de atención domiciliaria] está mejor. [E13, familiar]

Los cambios positivos son más determinantes en casos de deterioro cognitivo o problemas de salud mental o deterioro de la convivencia en el hogar, y repercuten de forma positiva en las familias de las personas beneficiarias. El apoyo recibido por los servicios que utilizan sus familiares alivia el volumen de trabajo de cuidados, lo que redundaría en su bienestar. Frecuentemente, las personas familiares cuidadoras son también mayores y con un estado de salud frágil, por lo que, al cuidar a las personas cuidadoras, el programa, de manera indirecta, amplía la cobertura del trabajo preventivo:

A la mañana, venía una persona [del servicio de atención domiciliaria], tres horas, y a la tarde, otras tres horas. Pero ahora empezaba [su marido, en situación de dependencia, a ir] al centro de día, al decirme que yo también me tengo que cuidar, para cuidarle a él. Claro, es un poco duro. Entonces, ha empezado [a ir] al centro de día, pero él pues no quiere, toda la vida conmigo y es lo que hay... Y lo llevas mal, pero, es lo que hay [...] A mí, sí me ayuda, te digo, a mí me ayuda, porque yo estoy pendiente para lo que sea, pero a él no sé si le hace bien. [E18, familiar]

Desde la puesta en marcha del programa, la edad media de alta en el servicio de teleasistencia de la población menor de 80 años se ha reducido: ha pasado de 74,2 años en el periodo 2010-2017 a 73,7 en el periodo 2018-2022 (tabla 2). Esta disminución puede reflejar un aumento de adquisición de competencias por parte de la población menor de 80 años a la hora de demandar servicios, lo que, a su vez, puede ser resultado de un ajuste en la percepción o necesidad de servicios de asistencia y cuidado, así como en la disposición a adoptar medidas de apoyo en diferentes etapas de la vida adulta.

**Tabla 2. Edad media de alta en servicios de teleasistencia para personas menores de 80 años**

Periodo y subperiodo	Edad media (años)
2010-2022	74,0
Subperiodo	Edad media (años)
2010-2017	74,2
2018-2022	73,7

**Fuente:** Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco y elaboración propia.

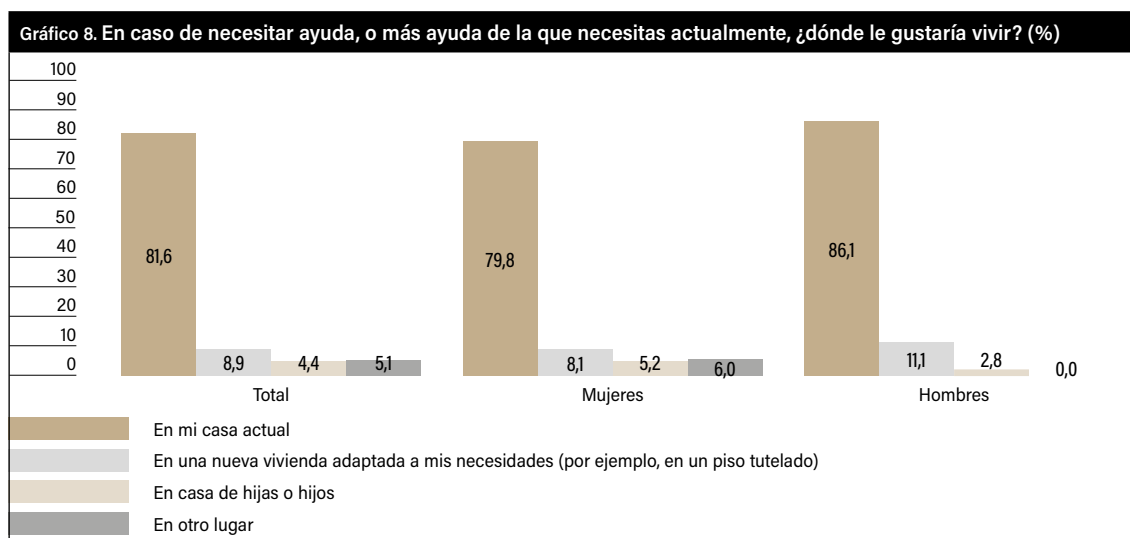
Con todo, el programa promueve el alargamiento de la permanencia en el hogar. El análisis de la edad media de las personas del municipio en el primer año que ingresan en residencia por subperiodos parece indicar un retraso en la edad media de nuevo ingreso de 1,4 años (tabla 3).

**Tabla 3. Edad media de las personas en el primer año que ingresan en residencias**

Subperiodos	Edad media (años)
2010-2017	87,0
2018-2022	88,4

**Fuente:** Diputación Foral de Gipuzkoa y elaboración propia.

De esta forma, el programa respondería a las preferencias de las personas beneficiarias, puesto que la mayoría expresa un deseo por permanecer en su hogar actual en caso de necesitar ayuda adicional. El 81,5% prefiere esta opción sobre otras, como vivir en casa de familiares, en una residencia o en una vivienda adaptada. Destaca que, entre las alternativas, la más popular es trasladarse a una nueva vivienda adaptada a sus necesidades (8,9%). No se identifican sesgos de género en esta inclinación: la manifiestan el 86,1% de hombres y el 79,8% de mujeres. De todos modos, la predisposición a considerar otras opciones es mayor entre ellas que entre ellos: la muestra el 19,2% de mujeres frente al 13,9% de hombres.



**Fuente:** elaboración propia

Los y las familiares de las personas beneficiarias del programa señalan los esfuerzos tanto institucionales como de las familias para que las personas en situación de dependencia alarguen la permanencia en el hogar. Por ejemplo, el testimonio de una familiar refleja que el tiempo de permanencia en el hogar se alargó gracias a recursos como el centro de día:

Sí. Sí, sí, sí... Con eso, con la ayuda que vino a casa y con todo [...]. Sabemos que, al final, llegaremos al mismo sitio y que también renunciará a esto. Eso lo sabemos. Pero ganamos ese tiempo. Y así nos lo decía X [trabajadora social de referencia] y tenía razón. O sea, por lo menos, y ya con la edad que tienen, por lo menos si ganamos esos meses, bueno, pues algo habremos hecho. ¿Después? Ya le buscaremos alguna solución. A ver si conseguimos alargarlo otro tanto. Pero sí, es verdad, y eso se consiguió durante ese tiempo. [E13, familiar]

## 5. Conclusiones

El artículo muestra los resultados de la evaluación del programa Pasaia Zaintza HerriLab para el desarrollo de un ecosistema local de cuidados en el municipio de Pasaia. Se trata de una iniciativa público-comunitaria novedosa, que se articula desde una perspectiva comunitaria, sobre un modelo de gobernanza colaborativa asentado en la conexión, coordinación y el trabajo conjunto de servicios (sociales y sanitarios) y agentes (públicos, privados, de iniciativa social y las propias familias y comunidades destinatarias), junto con un modelo de cuidados que adopta herramientas innovadoras, como las relacionadas con el abordaje de la fragilidad, para facilitar un enfoque preventivo. La finalidad última del programa es promover una mayor integración social con autonomía y mejor la salud, disminuir el riesgo de institucionalización y alargar la permanencia en el hogar de la población mayor. Se sitúa en el marco de la Estrategia Zaintza HerriLab de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que cuenta con el apoyo del Gobierno Vasco y aspira a extenderse por todo el territorio histórico de Gipuzkoa.

Desde una perspectiva sistémica basada en la teoría del cambio, la evaluación ha permitido identificar la estructura, los procesos, productos y resultados del programa Pasaia Zaintza HerriLab, así como las interacciones y relaciones causales entre ellos. Con ello, ha aportado evidencias para su mejora. Constituye la primera evaluación del programa. Se trata de una evaluación cuyas características no han permitido trabajar con un grupo de contraste. No obstante, su pertinencia descansa en ofrecer evidencias que pueden servir de aprendizaje para mejorar el programa y consolidar el ecosistema local de cuidados. Además, permite establecer una línea de base para poder realizar futuras evaluaciones del programa.

La evaluación ha evidenciado que Pasaia Zaintza HerriLab descansa en una estructura de colaboración

entre el Ayuntamiento de Pasaia, en particular el Departamento de Servicios Sociales, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Fundación Adinberri, el Gobierno Vasco y diversos agentes del resto de sectores, con prevalencia de la iniciativa social, y la participación activa de las familias y comunidades destinatarias. Tal estructura ha permitido establecer un ecosistema local de cuidados que se beneficia de la gobernanza colaborativa y de la cooperación tanto interdepartamental como interinstitucional y público-social.

La experiencia previa con el programa Etxean Bizi, puesto en marcha por la Fundación Matia para la implementación de la gestión de casos, junto con el trabajo en torno a la fragilidad realizado por la Fundación Hurkoa y el diseño de un modelo de gobernanza colaborativa proporcionado por la Universidad de Deusto, así como la colaboración con otros agentes, como la Fundación Adinberri o Adinkide, han propiciado un marco de apoyo sólido y diversificado en el municipio, esencial para el desarrollo de servicios innovadores y eficaces. El intercambio de datos aflora como una condición de posibilidad del ecosistema local de cuidados y la Plataforma Federada de Datos, todavía en fase de pilotaje, constituye una innovación tecnológica al servicio de este objetivo.

El programa ha establecido los cimientos para desarrollar procesos clave como la activación de agentes comunitarios. Además, ha creado mecanismos para la detección e intervención en situaciones de fragilidad y dependencia con un enfoque preventivo. Los resultados del programa reflejan una tendencia en la mejora en la calidad de vida de las personas beneficiarias al generar, entre otras cuestiones, las condiciones de posibilidad para permanecer en el hogar en situaciones de necesidad de asistencia y apoyos, lo que, de forma indirecta, repercute de forma positiva en sus familiares. También incide en una mayor satisfacción laboral entre las personas profesionales, atribuida a mejoras en la coordinación, formación y el soporte laboral.

La teoría del cambio subyacente en Pasaia Zaintza HerriLab sugiere que, al fortalecer las conexiones entre los agentes, mejorar la formación y el apoyo al personal profesional, así como fomentar la participación activa de la comunidad y de las personas beneficiarias, el programa puede, no solo sostener, sino también ampliar su efecto. La mejora continua de los servicios, adaptada a las necesidades emergentes y retroalimentada por las experiencias de las personas usuarias conduce a un ciclo virtuoso de eficacia y eficiencia en la atención y el cuidado. Para que el programa continúe su trayectoria de éxito y pueda ser escalado, es fundamental mantener la flexibilidad en los servicios ofrecidos y responder de manera proactiva a los cambios demográficos y sociales. La integración de innovaciones tecnológicas y prácticas basadas en evidencias, junto con un enfoque holístico que considere tanto las necesidades y preferencias de

las personas usuarias como las de las cuidadoras familiares y del personal profesional serán elementos esenciales para adaptarse a un entorno en constante cambio.

Finalmente, la evaluación del programa Pasaia Zaintza HerriLab contribuye al desarrollo de políticas basadas en evidencias y asienta las bases para el impulso de una cultura evaluativa en las instituciones públicas, al marcar un hito para la Estrategia Zaintza HerriLab, porque aporta una metodología y unas herramientas testadas para la evaluación de ecosistemas locales de cuidado. Dicha metodología y herramientas pueden ser útiles también para la evaluación de otras iniciativas público-comunitarias de cuidados de larga duración tanto en el territorio histórico de Gipuzkoa como de fuera de él.

### **Agradecimientos**

Queremos subrayar y agradecer el interés y el esfuerzo realizado para contribuir a la evaluación de todas las personas que han participado en el trabajo de campo, tanto cualitativo como cuantitativo, especialmente de las responsables del Departamento de Servicios Sociales municipal. Ello evidencia la importancia otorgada al proceso de evaluación. Para llevar a cabo la evaluación, se ha contado con el

apoyo técnico de Andaira-Consultoría e Investigación Social. Maider Barañano Uribarri ha moderado el grupo triangular y ha realizado parte de las entrevistas a agentes de instituciones públicas, agentes del Hub de Escalado y personal técnico del Ayuntamiento, así como todas las entrevistas a las responsables de proyectos experimentales y a familiares de personas beneficiarias y de antiguas beneficiarias del programa. Este trabajo de campo forma parte de su tesis doctoral. Alaitz Uriarte Goikoetxea ha realizado las entrevistas a personas beneficiarias del programa, como parte de su trabajo de fin de máster.

### **Financiación**

Este trabajo ha sido financiado por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, en el marco del proyecto "Impulso de una línea de investigación e innovación en materia de cuidados sociales y sociosanitarios" (SUBDIR22/17 EXP. 2022/00965 A/20220397) y forma parte del proyecto "Caremodel. El modelo de cuidados de larga duración en transición. Estrategias políticas, familiares y comunitarias para afrontar las consecuencias de la pandemia Covid-19" (PID2020-114887RB-C33), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación dentro de la convocatoria 2020 de proyectos de I + D + i - RTI (tipo coord.).

## Bibliografía referenciada

- BEHAGI-OBSERVATORIO SOCIAL DE GIPUZKOA (s.f.): *Pasaia*, s.l., Diputación Foral de Gipuzkoa, <<https://www.behagi.eus/es/indicadores/pasaia/p-175/>>.
- BERICAT, E. (1998): *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida*, Barcelona, Ariel.
- BUSTELO, M. y LOMBARDO, E. (2013): "Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política", *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 14, pp. 117-140.
- COMISIÓN EUROPEA (2022): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia Europea de Cuidados*, Bruselas 07-09-2022, COM (2022), 440 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0440>>.
- CONDE, F. (2008): "Los grupos triangulares como espacios transicionales para la producción discursiva", en GORDO, A. y SERRANO, A. (eds.), *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social*, Madrid, Pearson-Prentice Hall.
- DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES (2023): *II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2023-2026*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, <[https://www.euskadi.eus/contenidos/plan\\_gubernamental/13\\_planest\\_xiileg/es\\_def/II-PESS-para-enviar-a-CG\\_CAS.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/13_planest_xiileg/es_def/II-PESS-para-enviar-a-CG_CAS.pdf)>.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2021a): *Zaintza HerriLab*, s.l., Diputación Foral de Gipuzkoa, <<https://www.zaintzaherriab.eus/>>.
- (2021b): *Libro blanco. Gipuzkoa 2030: el futuro de la atención y los cuidados en las políticas sociales*, s.l., Diputación Foral de Gipuzkoa, <<https://www.gipuzkoa.eus/documents/13448758/5ee46fe6-833e-40cd-cead-2e64d0b09d34>>.
- (2022a): *Qué es y qué supone Zaintza HerriLab*, s. l., Diputación Foral de Gipuzkoa, <<https://www.zaintzaherriab.eus/es/w/qu%C3%A9-es-y-qu%C3%A9-supone-zaintza-herriab>>.
- (2022b): *Encuentro Zaintza HerriLab: tokiko zaintza ekosistemak / ecosistemas locales de cuidados. 23 de marzo de 2022, Pasaia* [video], Diputación Foral de Gipuzkoa, <<https://www.youtube.com/watch?v=sqjHNBTJIW0>>.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA; AYUNTAMIENTO DE PASAIA y FUNDACIÓN ADINBERRI (2020): *Estrategia Pasaia HerriLab*, <<https://www.zaintzaherriab.eus/documents/51776611/61828646/Pasaia+HerriLab.pdf/8aa91761-6ceb-a110-86b0-05aa6214bfe6>>.
- EUSKADI (2008): "Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 246, 24-12-08, pp. 31840-31924, <<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/l/2008/12/05/12/dof/spa/html>>.
- EUSTAT (2020): *La C.A. de Euskadi ocupa el segundo puesto en el ranking de países de la Unión Europea con más población de 65 y más años*. [nota de prensa], Vitoria-Gasteiz, Eustat, <[https://www.eustat.eus/elementos/ele0017500/ti\\_la-ca/not0017522\\_c.html](https://www.eustat.eus/elementos/ele0017500/ti_la-ca/not0017522_c.html)>.
- (2021): *Panorama Estadístico de las Personas 2021 Mayores*, Vitoria-Gasteiz, Eustat, <[https://www.eustat.eus/elementos/ele0019000/panorama-estadistico-de-las-personas-mayores-2021-pdf-34-mb/inf0019081\\_c.pdf](https://www.eustat.eus/elementos/ele0019000/panorama-estadistico-de-las-personas-mayores-2021-pdf-34-mb/inf0019081_c.pdf)>.
- (2023a): *Estadística Municipal de Habitantes*, Vitoria-Gasteiz, Eustat, <[https://www.eustat.eus/municipal/datos\\_estadisticos/pasaia.html](https://www.eustat.eus/municipal/datos_estadisticos/pasaia.html)>.



- (2023b): *Estadística de Renta Personal y Familiar*, Vitoria-Gasteiz, Eustat, <[https://www.eustat.eus/municipal/datos\\_estadisticos/pasaia.html](https://www.eustat.eus/municipal/datos_estadisticos/pasaia.html)>.
- GREENE, J. (2007): *Mixed methods in social inquiry*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons.
- GREENE J.; CARACELLI V., y GRAHAM W. (1989): "Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 11, n.º 3, pp. 255-274, <<https://www.jstor.org/stable/1163620>>.
- MARTÍNEZ BUJÁN, R. (2019): "Cuidados con 'sentido común': desafíos, vacíos y contradicciones", *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, n.º 44, pp. 111-124.
- PKF ATTEST y DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2024): *Informe final 2023 de monitorización de los ecosistemas locales de cuidados (ZHL) Pasaia*, s.l., Diputación Foral de Gipuzkoa.
- RAZAVI, S. (2007): *The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- REBOLLO, O.; MORALES, E.; GONZÁLEZ, S.; INSTITUT DE GOVERN I POLÍTQUES PÚBLIQUES (2016): *Guía operativa de evaluación de la acción comunitaria*, Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques-Universitat Autònoma de Barcelona.
- ROGERS, P (2008): "Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions", *Evaluation*, vol. 14, n.º 1, pp. 29-48, <<https://doi.org/10.1177/1356389007084674>>.
- ROGERS, P. y WEISS, C. (2007): "Theory-based evaluation: reflections ten years on: theory-based evaluation: past, present, and future", *New Directions for Evaluation*, n.º 114, pp. 63-81, <<https://doi.org/10.1002/ev.225>>.
- VARELA, F. y SANTOMÉ, J. M. (2002): "La sostenibilidad en los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo", *Revista de Cooperación Internacional*, n.º 1.
- VEGA SOLÍS, C.; MARTÍNEZ BUJÁN, R. y PAREDES CHAUCA, M. (2018): "Introducción: experiencias, ámbitos y vínculos cooperativos en el sostenimiento de la vida", en VEGA SOLÍS, C.; MARTÍNEZ BUJÁN, R., y PAREDES CHAUCA, M. (eds.), *Cuidado, comunidad y común: experiencias cooperativas en el sostenimiento de la vida*, Madrid, Traficantes de Sueños, pp. 15-50.
- WEISS, C. (1997): "Theory-based evaluation: present, past and future", *New Directions for Evaluation*, n.º 76, pp. 41-55, <<https://doi.org/10.1002/ev.1086>>.

## Anexo

### Características detalladas de las entrevistas semidirigidas y del grupo triangular

Código	Tipo de técnica	Perfil participantes	Género
E1	Entrevista semidirigida individual	Agente HUB de Escalado 1	Hombre
E2	Entrevista semidirigida a dos personas	Agente HUB de Escalado 2	Hombres
E3	Entrevista semidirigida a tres personas	Representante del proyecto experimental 1	2 mujeres, 1 hombre
E4	Entrevista semidirigida a dos personas	Personal técnico del Ayuntamiento 1	2 mujeres
E5	Entrevista semidirigida individual	Agente de institución pública 1	Hombre
E6	Entrevista semidirigida individual	Agente de institución pública 2	Hombre
E7	Entrevista semidirigida individual	Personal técnico del Ayuntamiento 2	Hombre
E8	Entrevista semidirigida individual	Representante del proyecto experimental 2	Mujer
E9	Entrevista semidirigida individual	Agente HUB de Escalado 2	Hombre
E10	Entrevista semidirigida a dos personas	Representante de proyecto experimental 3	2 mujeres
E11	Entrevista semidirigida individual	Personal técnico del Ayuntamiento 3	Mujer
E12	Entrevista semidirigida individual	Representante del proyecto experimental 4	Hombre
E13	Entrevista semidirigida individual	Familiar 1	Hombre
E14	Entrevista semidirigida individual	Agente de institución pública 3	Mujer
E15	Entrevista semidirigida individual	Familiar 2	Hombre
E16	Entrevista semidirigida individual	Familiar 3	Mujer
E17	Entrevista semidirigida individual	Familiar 4	Mujer
E18	Entrevista semidirigida individual	Familiar 5	Mujer
E19	Entrevista semidirigida individual	Usuario 1	Hombre
E20	Entrevista semidirigida individual	Usaria 2	Mujer
E21	Entrevista semidirigida individual	Usuario 3	Mujer
E22	Entrevista semidirigida individual	Usuario 4	Mujer
GT	Grupo triangular	Profesionales de servicios de atención y cuidado municipales	2 mujeres, 1 hombre