EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PASAIA ZAINTZA HERRILAB PARA EL DESARROLLO DE UN ECOSISTEMA LOCAL DE CUIDADOS EN EL MUNICIPIO DE PASAIA

Informe de conclusiones

Diciembre de 2023

Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea
Andaira Consultoría e investigación social
EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO
BERDINTASUN, JUSTIZIA ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES
Gipuzkoako Foru Aldundia Diputación Foral de Gipuzkoa
PASAIAKO UDALA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 3

PROPÓSITOS DE LA EVALUACIÓN 4

FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN 4

FASES DE LA EVALUACIÓN 6

PRINCIPALES CONCLUSIONES 12

APORTACIONES DE LA EVALUACIÓN 17

ANEXO 19

INTRODUCCIÓN

Este documento recoge **las conclusiones de la evaluación del programa Pasaia Zaintza HerriLab para el desarrollo de un Ecosistema Local de Cuidados en el municipio de Pasaia**. El programa se implementa en el marco de la estrategia Zaintza HerriLab. La estrategia Zaintza HerriLab entiende la evaluación como complementaria a la sistematización para el aprendizaje, la transferencia y el escalado de los Ecosistemas Locales de Cuidado. Por tanto, la evaluación tiene un carácter eminentemente aplicado, puesto que su principal función es la del aprendizaje a partir de la experiencia. Se trata de un aprendizaje que no empieza ni acaba con la evaluación, sino que debe continuar a partir de ella.

La estrategia Zaintza HerriLab es una iniciativa liderada por la Diputación Foral de Gipuzkoa junto con la Fundación Adinberri para impulsar el desarrollo de Ecosistemas Locales de Cuidados destinados a mejorar la atención y el cuidado de las personas mayores en situación de fragilidad y dependencia que residen en su domicilio. Un Ecosistema Local de Cuidados integra a nivel local, desde las necesidades de las personas usuarias y del municipio, los servicios de salud, los servicios sociales y los servicios comunitarios, conectando la iniciativa social y la iniciativa privada en el diseño y gestión personalizada de itinerarios de atención y cuidados. Estos itinerarios son rutas o caminos que conectan los servicios a las necesidades de las personas mayores.

En base a las características de los Ecosistemas Locales de Cuidado **se ha llevado a cabo una evaluación sistémica guiada por la Teoría del Cambio**, capaz de identificar los principales procesos, resultados e impactos respecto a tres ámbitos: 1) modelo de gobernanza, 2) calidad de vida y 3) eficiencia y sostenibilidad. El reto ha consistido en realizar una evaluación sistémica desde una perspectiva integral, que aborde los tres ámbitos de forma interconectada.

PROPÓSITOS DE LA EVALUACIÓN

El **propósito principal** de la evaluación es:

- **P.P.:** Mejorar el programa, facilitando la toma de decisiones informadas basadas en evidencias.

Para lograr dicho objetivo principal, la evaluación trata de responder a los siguientes **propósitos específicos**:

- **P.E.1:** Estimar en qué medida el Ecosistema Local de Cuidados tiene la capacidad de conectar a los actores a diferentes niveles y generar interacciones fructíferas entre ellos.
- **P.E.2:** Estimar en qué medida el Ecosistema Local Cuidados mejora la calidad de vida de las personas usuarias en términos de menor institucionalización y mayor integración social con autonomía, salud y permanencia en el hogar.
- **P.E.3:** Estimar en qué medida el Ecosistema Local de Cuidados es una estrategia de atención eficiente y sostenible a nivel local.

FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Programa Pasaia Zaintza HerriLab se fundamenta en la Teoría del Cambio y se lleva a cabo desde una perspectiva sistémica.

La **Teoría del Cambio** permite comprender cómo funciona la intervención para buscar los mecanismos que explican el logro o consecución de los resultados o los factores que lo obstaculizan. Con tal finalidad, identifica cómo funciona la intervención y qué resultados pretende lograr construyendo el modelo teórico del programa, denominado modelo lógico. A través del modelo lógico se estructura todo el proceso de indagación.

La **perspectiva sistémica** permite entender cómo se interrelacionan entre sí las diferentes dimensiones de una intervención de manera que un cambio en una de ellas, implica una modificación en las restantes. Las dimensiones del programa son las siguientes:

- **Estructura**: es el marco de posibilidad del programa, esto es, los medios o recursos financieros, humanos y organizativos que permiten activar los diferentes procesos.

- **Procesos**: engloban todo lo que se hace y ocurre en el programa, son las acciones, decisiones e interacciones y su combinación debe producir productos y/o resultados.
- **Productos**: son los elementos logrados por la activación de los procesos y cristalizados en componentes concretos (por ejemplo, documentos, formaciones, herramientas y servicios, entre otros).
- **Resultados**: son los cambios en la población producidos por la intervención.

Las dimensiones del programa se especifican en el modelo lógico. El **modelo lógico** es la herramienta gráfica mediante la que se presentan los resultados (cambios en la población), los procesos (acciones que se llevan a cabo) y la estructura (recursos con los que se cuenta). Todos ellos se muestran de forma conjunta y articulada en un esquema.

FASES DE LA EVALUACIÓN

Fase 1. Acotación del objeto de evaluación

Para la acotación del objeto de evaluación se diseñó el modelo lógico a partir de dos momentos. En el primero, de enero a febrero de 2023, se llevó a cabo la **sistematización** mediante la revisión de documentación, el trabajo de gabinete del equipo evaluador y el diseño del primer trabajo de campo. En el segundo, entre marzo y mayo de 2023, se **desarrolló el primer trabajo de campo**, a través de 5 entrevistas a informantes clave y 2 talleres de co-creación, donde participaron un total de 13 personas (10 hombres y 3 mujeres).

A continuación, se detallan las técnicas, su desarrollo y los objetivos perseguidos con ellas:

	TÉCNICA	OBJETIVO
SISTEMATIZACIÓN	**Revisión de la documentación** de informes y guías sobre políticas de cuidado implementadas o previstas para su implementación en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.	Acercamiento al campo y sistematización de políticas.
	Trabajo de gabinete del equipo evaluador para sistematizar las claves que ayuden a la construcción del modelo lógico.	Conocimiento y sistematización del programa, su contexto y aplicación. Diseño del trabajo de campo.
	Diseño del trabajo de campo: diseño de las entrevistas y de los talleres de contraste.	
TRABAJO DE CAMPO	**Entrevistas:** GizaLab, Universidad de Deusto, Fundación Matia, Servicios Sociales municipales de Pasaia.	Identificación de las variables a tener en cuenta en la construcción del modelo lógico y de las necesidades informativas.
	Taller de co-creación 1: Todos los agentes del Hub de Escalado.	Contraste y complementación del modelo lógico.
	Taller de co-creación 2: Agentes institucionales del Hub de Escalado y agentes del Hub Escalado encargados de la monitorización de los Ecosistemas Locales de Cuidado.	
Informe de modelo lógico que recoge la metodología y procesos utilizados en su realización y el diagrama del modelo lógico.		Utilizar modelo lógico como base para el diseño de la evaluación.

Fase 2. Diseño de la matriz de evaluación

Una vez definido el modelo lógico se procedió al diseño de la matriz de evaluación. La **matriz de evaluación** muestra las preguntas de evaluación, los indicadores y las técnicas para la recogida de la información y de los datos necesarios para responder a las preguntas de evaluación de manera exhaustiva.

Las preguntas de evaluación se orientaron por las dimensiones del modelo lógico previamente diseñado: estructura, procesos, productos y resultados. Esta matriz de evaluación incluye **53 preguntas de evaluación y 70 indicadores**. Una misma pregunta de evaluación puede ser contestada por varios indicadores y técnicas, permitiendo la integración de datos e información. Del total de indicadores, **9 incorporan de manera específica la perspectiva de género**.

La siguiente tabla resume las características de la matriz de evaluación:

DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	Nº PREGUNTAS EVALUACIÓN	Nº INDICADORES	TÉCNICAS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN	*STAKEHOLDER*/ POBLACIÓN A LA QUE SE DIRIGE
Estructura	Misión y visión Estrategias Cobertura Pertinencia Madurez del ecosistema Sostenibilidad	5 4 5 2 1 1	17	Análisis documental Cuestionarios Entrevistas Grupo triangular Análisis seguimiento Análisis sostenibilidad	Personas usuarias Profesionales Agentes institucionales Proyectos experimentales
Procesos	Proceso de Gobernanza colaborativa Proceso de Modelo de cuidados	4 8	6	Cuestionarios Entrevistas Grupo triangular	Usuarias Familiares Profesionales Agentes institucionales Proyectos experimentales
Productos	Productos de Gobernanza colaborativa Productos de Modelo de cuidados	8 15	12		
Resultados	Resultados intermedios Resultados finales	17 12	35	Análisis documental Cuestionarios Entrevistas Grupo triangular	Usuarias Profesionales Agentes institucionales

Fase 3. Trabajo de campo y análisis

La evaluación se ha desarrollado siguiendo una **perspectiva metodológica que triangula datos producidos con técnicas de investigación cuantitativas y cualitativa, análisis de datos de registros administrativos y análisis de marcos interpretativos.**

Para generar información que responda a las preguntas de evaluación se ha recurrido a técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas, que se ha complementado con el análisis de datos de registros administrativos. Para analizar el grado de coherencia del programa Pasaia-HerriLab y el Ecosistema Local de Cuidados con las estrategias y normativa de referencia, se ha utilizado el análisis de marcos interpretativos. A continuación, se explican todas las técnicas llevadas a cabo para la implementación de la evaluación y sus características concretas.

Para la producción de **datos cualitativos** se han llevado a cabo 19 **entrevistas semidirigidas** y 1 **grupo triangular**. Las entrevistas se han realizado con agentes institucionales, agentes que participan en el Hub de Escalado, representantes de proyectos experimentales, familiares de personas beneficiaras del programa y personas beneficiarias del programa. En el grupo triangular han participado **profesionales** de diferentes perfiles: dos de servicios de atención del ámbito social y una del ámbito sanitario. En total, han participado 24 personas, 14 mujeres y 10 hombres.

Entre los **agentes institucionales** se ha entrevistado a la Diputación Foral de Gipuzkoa, al Gobierno Vasco y al Ayuntamiento de Pasaia. En el caso del Ayuntamiento, al haber un cambio de Gobierno reciente, se ha entrevistado a la concejala de Servicios Sociales de la antigua legislatura, por su mayor conocimiento del desarrollo del programa.

Entre los **agentes del Hub de Escalado** (la estructura de escalado de los Ecosistemas Locales de Cuidado) se ha entrevistado a la persona responsable de la Plataforma Federada de Datos (cuyo objetivo es la compartición eficiente de datos entre los agentes del Ecosistema Local de Cuidado), pues otros agentes del Hub de Escalado fueron entrevistados en la fase anterior. Asimismo, se ha entrevistado a las responsables de tres **proyectos experimentales**: Hurkoa, Adinkide y Ok en Casa. El cuarto proyecto experimental es Etxean Bizi, que fue implementado por Fundación Matia, ya entrevistada en la fase anterior.

Las **personas familiares de personas beneficiarias del programa** entrevistadas han sido seleccionadas teniendo en cuenta su género, las necesidades de apoyo de la persona beneficiaria del programa, y el uso de los servicios de atención y la participación en proyectos experimentales de la persona beneficiaria del programa. En total se ha entrevistado a 5 personas: 3 mujeres y 2 hombres.

Las **personas beneficiarias del programa** entrevistadas han sido seleccionadas teniendo en cuenta su género, sus necesidades de apoyo y el uso que hacen de los servicios de atención, y la participación en proyectos experimentales. En total se ha entrevistado a 4 personas beneficiarias del programa, 3 mujeres y 1 hombre. La mayor presencia de mujeres entre las personas beneficiarias del programa entrevistadas se explica por su mayor presencia entre las personas usuarias del programa Pasaia Zaintza HerriLab, debido a la mayor proporción de mujeres mayores en el municipio. Los contactos de familiares y personas beneficiarias del programa han sido facilitados por las trabajadoras de los Servicios Sociales de municipales de Pasaia. Las entrevistas se llevaron a cabo entre septiembre y noviembre de 2023.

Para la producción de **datos cuantitativos** se han llevado a cabo sendas encuestas dirigidas a profesionales y a personas usuarias. La **encuesta a profesionales** ha sido dirigida a trabajadoras de atención y cuidado, tanto sociales como sanitarios, de Pasaia: ambulatorios, Centros de Día, Centro de Atención Diurna y Servicios de Atención Domiciliaria. Se administró en noviembre de 2023 a través de la plataforma online Google Formularios y obtuvo una tasa de respuesta del 65%. Eso es, respondieron a la encuesta 41 personas, todas mujeres

La **encuesta a personas usuarias de Servicios Sociales municipales** ha sido administrada de forma presencial por Demométrica-Investigación de Mercados y Opinión Pública a una muestra de 135 personas a partir de octubre de 2023. Se ha utilizado muestreo aleatorio estratificado con afijación proporcional según cuotas de sexo, grupo de edad y zonificación. El margen de error es de +/-7,53% con un nivel de confianza al 95%. La tasa de participación se sitúa en 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 y/o dependencia), se trata de una tasa de participación satisfactoria.

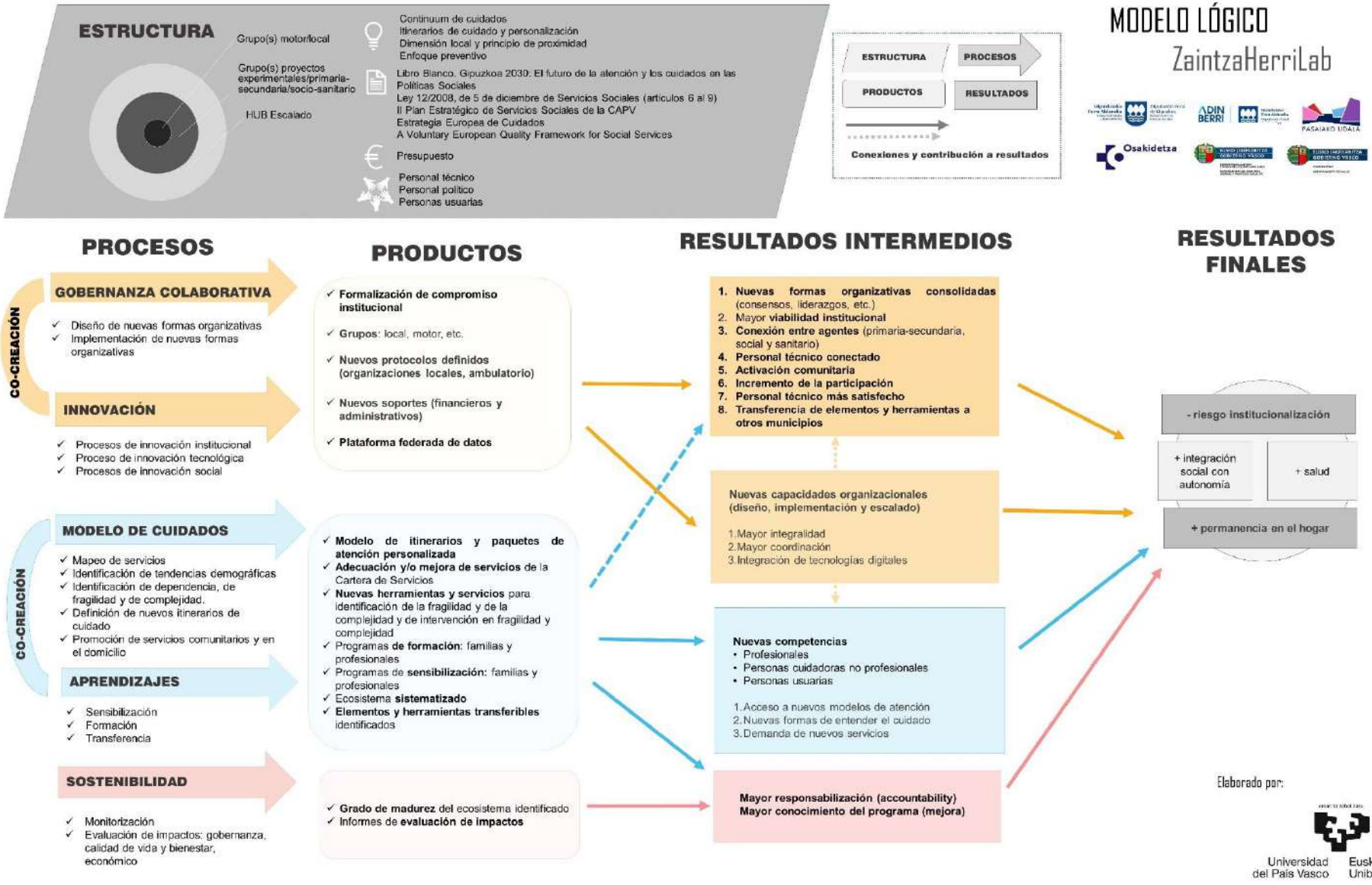
Con todo, cabe subrayar y agradecer el interés y el esfuerzo realizado para formar parte de la evaluación de todas las personas que han participado en el trabajo de campo, tanto cualitativo como cuantitativo. De ello se evidencia la importancia otorgada al proceso de evaluación y su disposición por realizar una aportación al respecto.

Además, se ha llevado a cabo un análisis de **datos de registros administrativos** disponibles en distintas instituciones públicas recogidos a lo largo de los últimos años. Se han empleado dos fuentes de información diferentes y complementarias. Por un lado, se han utilizado datos anonimizados sobre el uso de diversos servicios sociales dirigidos a la población, facilitados por el Departamento de 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.

El análisis del grado de coherencia del programa Pasaia Zaintza HerriLab y el Ecosistema Local de Cuidados con las estrategias y normativa de referencia, se ha realizado mediante el **análisis de marcos interpretativos**. Dicho análisis ha permitido identificar los diferentes marcos de diagnóstico y pronóstico que operan explícita o implícitamente en los textos. La documentación que comparar ha sido la siguiente: Documentación del Pasaia Zaintza HerriLab y del Ecosistema Local de Cuidados; II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV; Estrategia Europea de Cuidados; Libro Blanco "Gipuzkoa 2030: El futuro de la atención y los cuidados en las Políticas Sociales" y la Ley 12/2008 de Servicios Sociales.

MODELO LÓGICO



PRINCIPALES CONCLUSIONES

El programa provoca cambios positivos tanto en las personas usuarias como en las personas familiares encargadas de su cuidado.

Se identifican **cambios positivos en las personas usuarias** a raíz de la utilización de servicios como el Centro de Día o el Servicio de Atención Domiciliaria. La asistencia al Centro de Día posibilita el trabajo preventivo y de mantenimiento de la salud física y mental a través de la realización de diversas actividades. También se detectan beneficios relacionados con la salud emocional al aportar un entorno de socialización a personas que por sus condiciones de salud han visto reducidas sus posibilidades de interacción social.

Los cambios positivos se muestran aún más determinantes en los casos en los que la persona usuaria tiene deterioro cognitivo o problemas de salud mental y/o la convivencia en los hogares se encuentra muy deteriorada. Los resultados derivados de los análisis de los datos de servicios sociales y teleasistencia apuntan también en este sentido, al mostrar **una tendencia hacia el retraso en la edad de ingreso en residencia para las personas de 80 y más años, así como hacia un menor uso de los servicios de teleasistencia relacionados con la solución de emergencias y problemas sociales y sanitarios**.

El estudio de los datos sobre la teleasistencia sugiere que las personas con menos de 80 años se dan de alta en el servicio de teleasistencia a una edad más temprana, lo que estaría relacionado con una **mayor sensibilización sobre su autonomía y bienestar**. También se puede observar una disminución en el número de emergencias y problemáticas sociales y sanitarias atendidas en este grupo de edad.

Las **personas familiares encargadas del cuidado** de las personas beneficiarias del programa Pasaia Zaintza HerriLab también repercuten favorablemente cambios a raíz de la implementación del Ecosistema Local de Cuidados. El apoyo recibido por los diferentes servicios que utilizan sus familiares supone un alivio en el volumen de trabajo de cuidados que redunda, a su vez, en su bienestar. Hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones las personas familiares cuidadoras son también mayores y con un estado de salud frágil, por lo que **el programa amplía la cobertura del trabajo preventivo de manera indirecta cuidando a las personas cuidadoras**.

El apoyo del Ecosistema Local de Cuidados en ocasiones se materializa a través del tiempo de descanso en las horas que pasan sus familiares en el Centro de Día y, otras veces, por las tareas realizadas por el Servicio de Atención Domiciliaria. **La orientación y el acompañamiento realizado por las trabajadoras de referencia supone un pilar**

importante a la hora de dar soporte y organizar los cuidados que tiene muy buenas valoraciones. Los encuentros entre familiares son también una herramienta de apoyo y descarga emocional que genera muchos beneficios. *Ok en Casa* ofrece también un servicio de apoyo a personas familiares.

A la hora de explicar los buenos resultados, a las razones ya descritas, se le suman los siguientes motivos:

1. **El programa logra ampliar la cobertura de la población beneficiaria.** Esta ampliación se asienta tanto en la reestructuración del departamento municipal de Servicios Sociales como en la implementación de los programas Hauskor y Adinkide. A raíz de la reestructuración del departamento municipal de Servicios Sociales se multiplican las visitas domiciliarias y con ello se amplía el conocimiento de las realidades a atender. Al conocer el contexto de cada persona con mayor profundidad, se detectan muchas necesidades que antes quedaban invisibilizadas. Desde Hauskor se realiza un trabajo de identificación y prevención con población no dependiente en situación de fragilidad. Desde Adinkide se lleva a cabo una labor de acompañamiento a personas en situación de soledad no deseada. La población en situación de fragilidad y de soledad no deseada no estaba cubierta con anterioridad a la implementación del programa Pasaia Zaintza HerriLab, por tanto, su implementación ha permitido anticipar la intervención. De esta forma, se constata la realización de un esfuerzo por superar los obstáculos que encuentra la ampliación de la cobertura a la prevención y a situaciones de fragilidad respecto a las dificultades presentes a la hora de anticipar la intervención para atender a dichos perfiles, dado el estigma todavía presente entre la población de acudir a Servicios Sociales (se entiende que su labor es cubrir situaciones de gravedad) y el arraigo del modelo de cuidado familista (identificación de la familia como el lugar ideal de provisión de cuidados).

2. **El nuevo conocimiento situado de las necesidades a resolver, junto con las mejoras de coordinación y la metodología aplicada de gestión de casos, permite activar los recursos disponibles de manera más ágil y creativa**, trabajando en equipos interdisciplinares que incrementan con su diversidad de miradas la adecuación de los servicios a las necesidades de las personas usuarias.

3. **El nuevo modelo de gestión de caso, aplicado desde la perspectiva de la Atención Centrada en la Persona es el motor de una nueva estructura de trabajo en la que la clave del éxito es la coordinación y el trabajo conjunto entre diferentes agentes.** El liderazgo ejercido desde el departamento municipal de Servicios Sociales, con el apoyo del Ayuntamiento y de la Diputación Foral de Gipuzkoa, ha supuesto un incremento de las conexiones entre todos los agentes

que participan en el Ecosistema Local de Cuidados y, en consecuencia, una mejora sustancial en su coordinación.

4. **Junto al trabajo en torno a la fragilidad y desde el nuevo modelo de gestión de caso, se abordan también itinerarios de trabajo específicos para lo que se ha denominado casos complejos**. Esta novedad en la atención a perfiles de personas en situación de dependencia en los que se interrelacionan diferentes vulnerabilidades es otra de las fuentes de mejora.

5. **Las mejoras en la coordinación y el nuevo modelo de cuidado han revertido en una mayor satisfacción laboral de las y los profesionales de diferentes perfiles de los servicios sociales y sanitarios municipales implicados.** El incremento del contacto personal con las personas beneficiarias y el trabajo en equipo, tanto el interno de Servicios Sociales como con el resto de agentes en la gestión de casos, incrementa el nivel de realización profesional. El 77,7% de las profesionales encuestadas considera que con su trabajo está influyendo positivamente siempre, casi siempre o frecuentemente en la vida de otras personas y el 71,7% siempre, casi siempre o frecuentemente se siente motivado/a después de trabajar en contacto con las personas a las que atiende. Esta mayor satisfacción laboral repercute, a su vez, en un buen clima de trabajo y redunda en la calidad de la atención prestada a las personas beneficiarias.

A raíz de los procesos anteriormente descritos **el programa Pasaia Zaintza HerriLab logra**, además de **mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias, alargar su permanencia en el hogar**. Los datos estudiados sobre el número medio de nuevos ingresos en residencia por sub-periodos temporales en Pasaia, muestran una disminución ligera de nuevos ingresos medios en residencia para personas de 80 y más años para el periodo 2018-2022.

El programa respondería a las preferencias y expectativas de las personas usuarias, ya que, entre las encuestadas, el 81,5% afirma que, en caso de necesitar ayuda, o más ayuda de la que necesita actualmente, le gustaría seguir viviendo en su casa actual. Junto al esfuerzo del resto de agentes del Ecosistema Local de Cuidados, el esfuerzo de las familias también se revela como uno de los factores determinantes que posibilitan cumplir con el deseo de evitar o retrasar los ingresos en las residencias.

El programa logra avances en la integración social de las personas mayores en situación de fragilidad o dependencia. El trabajo realizado por Adinkide y Hauskor, así como una mejor orientación y acompañamiento por parte de las trabajadoras sociales serían las principales hipótesis explicativas al respecto. Cabe pensar que pueda existir margen de mejora, teniendo en cuenta que desde Adinkide se actúa sobre dos de los cuatro distritos de Pasaia.

El nuevo modelo de gobernanza colaborativa respecto al modelo de atención y cuidado está asentado. Descansa en el liderazgo del Ayuntamiento de Pasaia y cuenta con la participación de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de la Fundación Adinberri y del Gobierno Vasco.

El Grupo Motor del Ecosistema Local de Cuidados de Pasaia, que agrupa a los agentes que constituyen el ecosistema, cristaliza el modelo de gobernanza colaborativa impulsado por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el conjunto del Territorio Histórico. De esta forma, se ha construido en el municipio una mirada compartida, social y sanitaria, respecto a conceptos clave como fragilidad y complejidad, y la gestión de casos en el ámbito asistencial forma parte de los procesos de trabajo ordinarios, sobre todo en Servicios Sociales. **Gracias a ello, se constata un nivel alto de sistematización de la transformación del modelo de atención.**

Un indicador de esta sistematización es que las profesionales de los servicios sociales y sanitarios del municipio han adquirido 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, y es que el 74,3% de las profesionales encuestadas afirma sentirse algo, bastante o muy segura al respecto. Además, las nuevas formas de organización en el trabajo están asentadas, como lo muestra que el 75,6% de las profesionales de servicios sociales y sanitarios del municipio encuestadas afirme saber siempre a quién acudir con alguna duda o consulta sobre temas relacionados con los nuevos modelos de atención y cuidado.

La sistematización de la transformación del modelo de atención redunda en una adecuación y mejora de los servicios de la Cartera de Servicios ya existentes. El uso que se hace, a raíz de la implementación de los Ecosistemas Locales de Cuidados del Centro de Día o el Servicio de Atención Domiciliaria se adapta mejor a las necesidades de las personas usuarias y de sus familiares.

Las personas usuarias reportan altos niveles de satisfacción con la atención recibida de los Servicios Sociales y de otros servicios de atención y cuidado recibida, así como con su facilidad de acceso. El 88,1% de las personas usuarias encuestadas otorga una valoración buena o muy buena a la atención recibida por parte de los Servicios Sociales y/o de otros servicios de atención y cuidado del municipio y el 79,3% afirma que en los últimos 6 meses nunca o casi nunca ha tenido dificultades de acceso a la atención recibida por parte de los Servicios Sociales y/o de otros servicios de atención y cuidado del municipio. Si bien aún no se han incorporado nuevos servicios a la Cartera de Servicios, actualmente en evaluación y cuya modificación normativa requiere de procesos lentos, se han desarrollado mecanismos y herramientas de utilidad a tener en cuenta en la evaluación y futura actualización de la Cartera de prestaciones y servicios sociales y sociosanitarios que permitirían progresar en la aplicación efectiva del enfoque comunitario de atención. En este sentido, la personalización de la atención

requerirá, sin duda, un diseño más flexible que el actual de las prestaciones, servicios y sus compatibilidades.

Se han detectado tenues avances hacia una distribución más equitativa de los cuidados entre mujeres y hombres. Los avances en esta dirección son intrínsecamente lentos y difíciles de identificar a corto y medio plazo, porque están condicionados por múltiples factores, entre los que se encuentran, una cultura y un modelo de cuidados asentado sobre la atribución social y asunción del trabajo y la responsabilidad del cuidado por parte de las mujeres. Por ello, uno de los factores sobre los que incidir a futuro en la Estrategia Zaintza HerriLab es la elaboración de un análisis diferenciado de necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres. Preferiblemente, de resultar posible, con carácter previo a la puesta en marcha de los Ecosistemas Locales de Cuidado.

Para terminar con las conclusiones de la evaluación, cabe destacar que las condiciones de posibilidad del programa Pasaia Zaintza HerriLab (es decir, la estructura en la que se apoya), han permitido activar los procesos de configuración del Ecosistema Local de Cuidados desde **la gobernanza colegiada y la cooperación de la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Fundación Adinberri, el Gobierno Vasco y el departamento de Servicios Sociales municipales.**

Asimismo, la experiencia previa de los **programas Etxean Bizi y Hauskor** ha supuesto una fuente de aprendizaje clave en el éxito del Ecosistema Local de Cuidados de Pasaia, que junto con el **acompañamiento y formación de Fundación Matia, Hurkoa y Universidad de Deusto,** han constituido elementos indispensables para el programa. Igualmente, la labor llevada a cabo por **Hurkoa** a través del programa Hauskor para aportar un marco conceptual y unas herramientas para la detección e intervención de situaciones de fragilidad con un enfoque preventivo, ha resultado clave en la configuración y desarrollo del Ecosistema Local de Cuidados de Pasaia.

El Ecosistema Local de Cuidados de Pasaia **se alinea** con el Libro Blanco "Gipuzkoa 2030: El futuro de la atención y los cuidados en las Políticas Sociales", la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, el II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV y la Estrategia Europea de Cuidados, lo que concede una base sólida al programa.

La **motivación y buen clima de trabajo** en el Departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Pasaia son también un elemento estructural sobre el que descansa el éxito del programa.

El **incremento del número de personas** en el equipo de trabajo de Servicios Sociales en dos trabajadoras a tiempo completo y una a mitad de jornada **a partir de la financiación aportada por la Diputación Foral de Gipuzkoa es un elemento clave que facilita la reestructuración del Departamento y la transformación al nuevo modelo de atención**.

APORTACIONES DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del programa Zaintza HerriLab ha permitido evaluar los resultados del programa y ha aportado evidencias para su mejora. Constituye la primera evaluación del programa y, por tanto, **establece una línea de base para poder llevar a cabo futuras evaluaciones del programa Pasaia Zaintza HerriLab.**

El programa Pasaia Zaintza HerriLab se desarrolla en el marco de la estrategia Zaintza HerriLab para el desarrollo de Ecosistemas Locales de Cuidado en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Los Ecosistemas Locales de Cuidado forman parte de una política novedosa, que incluye en su diseño la evaluación con una mirada a la mejora de los procesos organizacionales y a las capacidades institucionales, al aumento de la calidad de vida de las personas usuarias y a la sostenibilidad de las intervenciones en su conjunto. En este marco, **la evaluación del programa Pasaia Zaintza HerriLab permite avanzar en el desarrollo y consolidación de políticas basadas en evidencias**.

Asimismo, la evaluación del programa Pasaia Zaintza marca un hito para la estrategia Zaintza HerriLab porque aporta una metodología y unas herramientas testadas para la evaluación de Ecosistemas Locales de Cuidado desde una perspectiva sistémica e integral. Concretamente, la evaluación aporta una **metodología basada en la Teoría del Cambio** y las siguientes herramientas:

- **Modelo lógico** que incluye procesos, productos y resultados.
- **Matriz de evaluación** que incluye preguntas de investigación, indicadores y técnicas de recogida de datos.
- **Cuadernos metodológicos** que incluye guiones, cuestionarios y diseño de análisis de marcos interpretativos.

El modelo lógico ofrece una base sólida para describir la Teoría del Cambio de otros Ecosistemas Locales de Cuidado que están siendo implementados en el Territorio Histórico de Gipuzkoa en el marco de la estrategia Zaintza HerriLab y para guiar sus evaluaciones, pues permite ser modificado, adaptándose fácilmente a las especificidades del caso concreto. La matriz de evaluación sistematiza y operacionaliza en una sola herramienta, a través de preguntas de evaluación e indicadores, las dimensiones del modelo lógico tomando en cuenta sus características concretas, de modo que permite guiar la evaluación de cualquier Ecosistema Local de Cuidados.

Los guiones y cuestionarios constituyen las herramientas básicas para la producción de datos primarios. Su uso generalizado ofrece la posibilidad de que los resultados obtenidos en diferentes contextos geográficos y temporales puedan ser comparados. El diseño de marcos interpretativos ofrece una herramienta para identificar si los Ecosistemas Locales de Cuidado actuales y futuros se alinean con las políticas de cuidado de larga duración del contexto guipuzcoano, vasco y europeo. Además, el análisis de

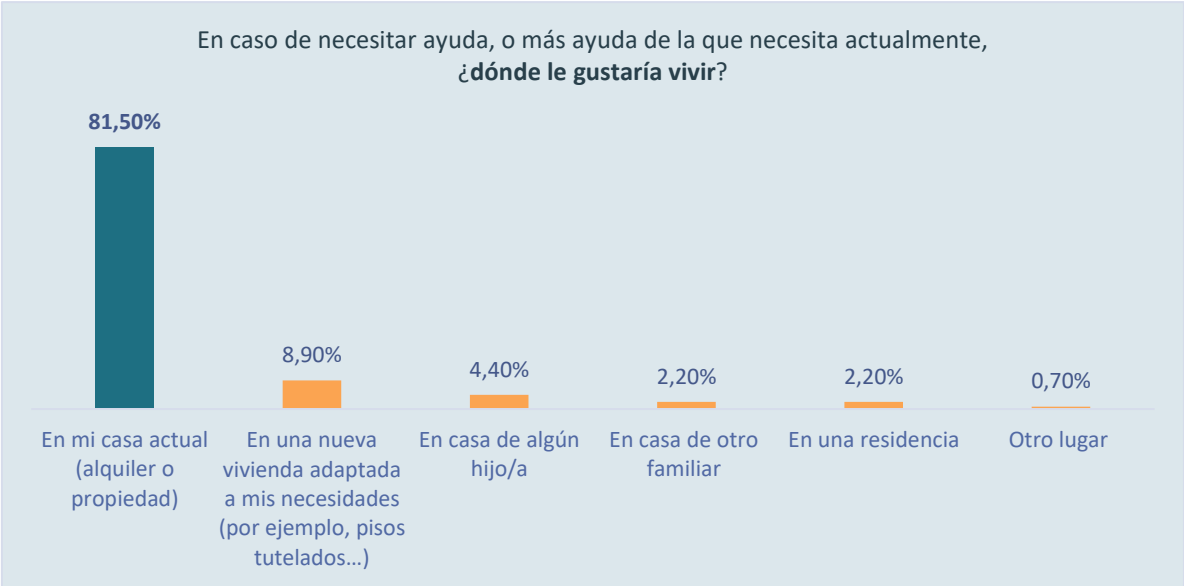
datos de los registros administrativos disponibles ha aportado información complementaria de gran interés y se ha identificado el potencial que ofrecen para poder realizar seguimiento y evaluación de políticas.

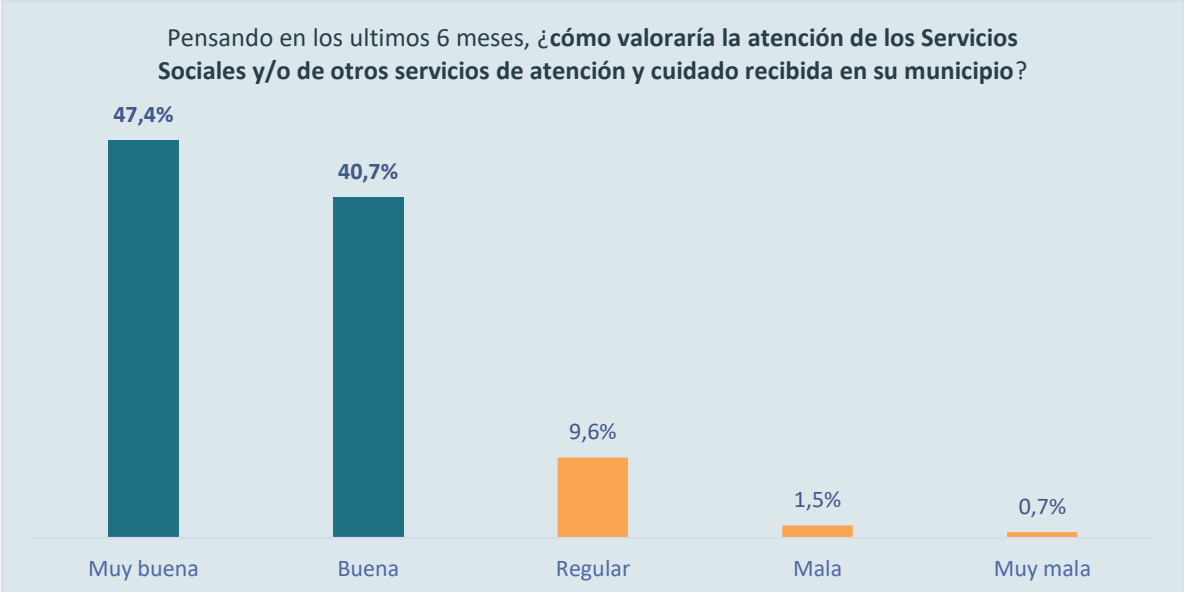
Con todo, la metodología y las herramientas testadas mediante la evaluación sistémica e integral del programa Pasaia Zaintza HerriLab pueden contribuir a la elaboración una **Guía de Evaluación de referencia para la estrategia Zaintza HerriLab**. El uso de la Guía de Evaluación puede facilitar la evaluación sistematizada de otros Ecosistemas Locales de Cuidados, lo que resulta recomendable de cara a afianzar un modelo de políticas basadas en evidencias. A su vez, la Guía de Evaluación **puede aportar una base sólida para el diseño de futuros Ecosistemas Locales de Cuidados**.

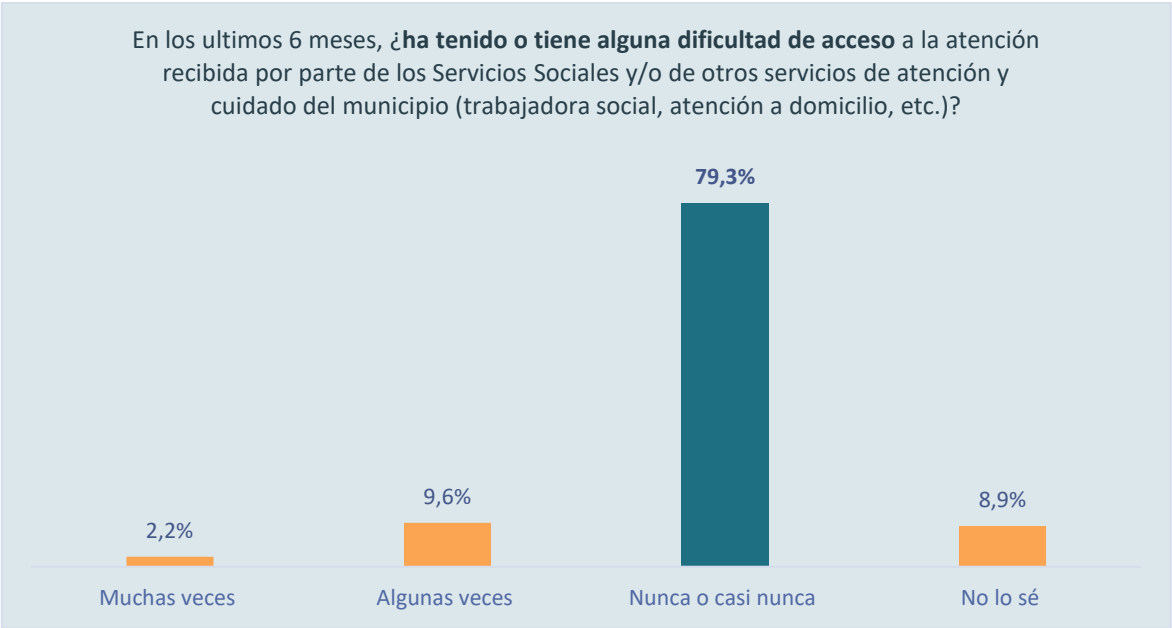
ANEXO

A continuación, se presentan los gráficos que contienen los datos mencionados en el informe.

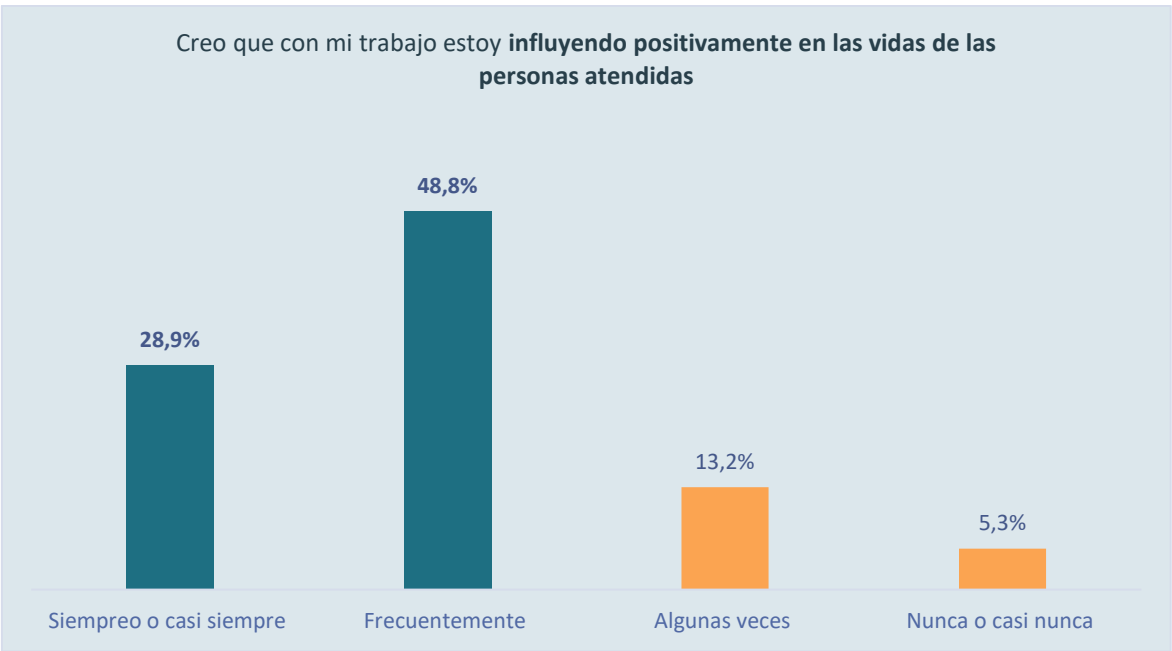
Gráficos "Encuesta a personas usuarias de Servicios Sociales municipales del municipio de Pasaia"



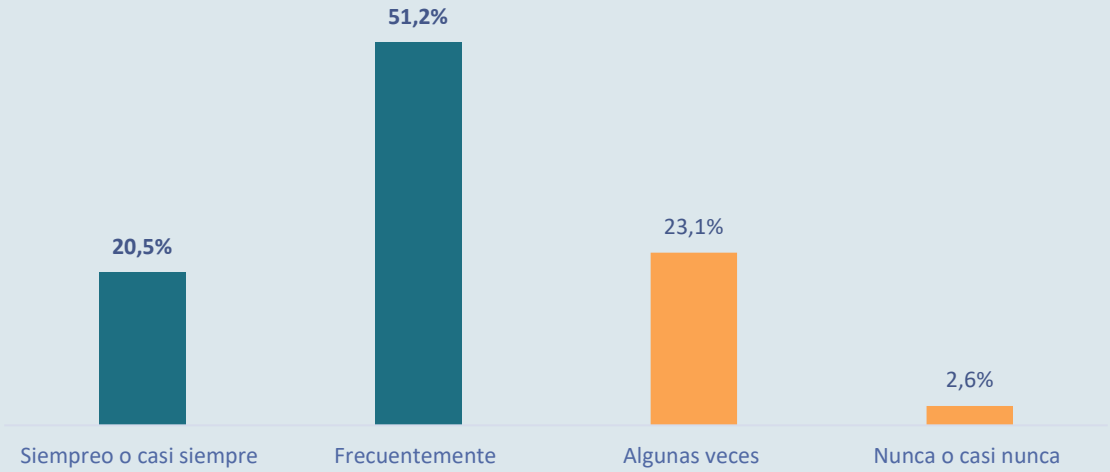




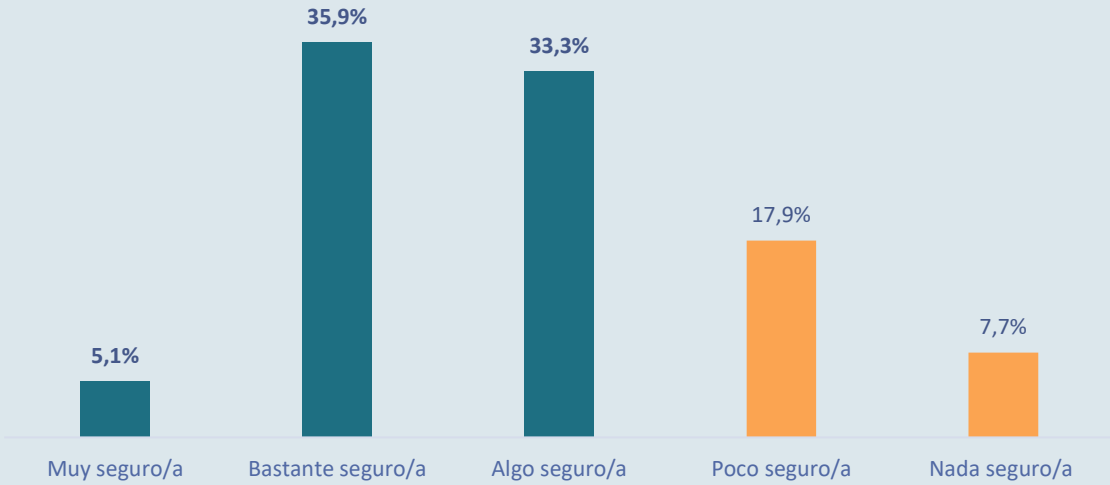
Gráficos "Encuesta a profesionales de servicios sociales y sanitarios del municipio de Pasaia"



Frecuencia con la que se siente **motivado/a después de trabajar** en contacto con las personas atendidas



Capacidad de **implementar nuevos modelos de atención y cuidado**



Conocimiento sobre **a quién dirigirse para consultas sobre nuevos modelos de atención y cuidado**

Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

Andaira
Consultoría
e investigación social

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO
BERDINTASUN, JUSTIZIA ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD, JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa

PASAIAKO UDALA