

Los **cuidados** en el centro

Diagnóstico y Plan de Acción en la Zona Media de Navarra



INFORME EJECUTIVO



TITULO

LOS CUIDADOS EN EL CENTRO DE LA VIDA. DIAGNÓSTICO Y PLAN DE ACCIÓN EN LA ZONA MEDIA DE NAVARRA. INFORME EJECUTIVO

FINANCIA

- Gobierno de Navarra/Nafarroako Gobernua. Dirección General de Administración Local y Despoblación. Programa de innovación rural frente al reto demográfico y la despoblación: RURALNAV 2024.

IMPULSA

- Consorcio de Desarrollo de Zona Media, CDZM.

PARTICIPAN

- Ayuntamientos de: Adiós, Añorbe, Artajona, Artazu, Barásoain, Beire, Berbinzana, Biurrun-Olcoz, Caparroso, Carcastillo, Enériz/Eneritz, Garínoain, Guirguillano, Larraga, Legarda, Leoz/Leotz, Mélida, Mendigorria, Miranda de Arga, Murillo el Cuende, Murillo el Fruto, Muruzábal, Obanos, Olite/Erriberri, Olóriz/Oloritz, Orísoain, Pitillas, Puente la Reina/Gares, Pueyo/Puiu, San Martín de Unx, Santacara, Tafalla, Tiebas-Muruarte de Reta, Tirapu, Úcar, Ujué/Uxue, Unzué/Untzue y Uterga.

ELABORA

- IBAIN Consultoría SL. Sara Ibarrola Intxusta.

AGRADECIMIENTOS

- Agrupación de Servicios Sociales de la Zona Básica de Artajona.
- Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Carcastillo.
- Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Olite/Erriberri.
- Mancomunidad de Servicios Sociales y Deportes de Valdizarbe.
- Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Zona Noáin.
- Servicio Social de Base de la Agrupación Intermunicipal de Tafalla y Valdorba.

Año 2024

Índice

1. PRESENTACIÓN	1
2. CARACTERÍSTICAS DEL DIAGNÓSTICO	4
3. REPENSAR LOS CUIDADOS A PARTIR DEL CONTEXTO DEMOGRÁFICO Y SOCIAL	7
4. LOS CUIDADOS BÁSICOS (HOGARES Y FAMILIAS)	12
5. LA ATENCIÓN A LOS CUIDADOS EN LA ZONA MEDIA DESDE EL SISTEMA PÚBLICO	14
5.1. RECURSOS DE ÁMBITO SOCIAL	14
5.2. RECURSOS DE ÁMBITO SANITARIO	21
5.3. RECURSOS DE ÁMBITO EDUCATIVO	23
5.4. OTROS RECURSOS	26
6. LOS CUIDADOS DESDE EL ÁMBITO COMUNITARIO	29
7. LOS CUIDADOS DESDE EL LIBRE MERCADO	32
7.1. LOS CUIDADOS REMUNERADOS EN EL ÁMBITO DOMICILIARIO	32
7.2. LOS RECURSOS DE CUIDADOS DESDE LAS EMPRESAS Y ENTIDADES DE LA ZONA MEDIA	36
8. PLAN DE ACCIÓN DE LA ZONA MEDIA PARA UNA DISTRIBUCIÓN MÁS IGUALITARIA, JUSTA Y CORRESPONSABLE DE LOS CUIDADOS	41

1. Presentación

El Contexto

El carácter central que otorga un territorio a los cuidados y su provisión está directamente relacionado con el sustento y el sostén de la vida, por tanto, con el “bienestar” y el “estar bien” de la población. La organización y reparto de los cuidados es determinante en los procesos de desarrollo local e incide en la cohesión social, porque en función de cómo se articule su reparto, se contribuye a evitar la tendencia a la despoblación que viven muchos municipios rurales, también en la Zona Media de Navarra.

Este informe presenta los principales resultados del Diagnóstico y Plan de Acción de la Zona Media para articular un reparto de los cuidados más justo y equitativo. La elaboración del conjunto del trabajo se enmarca en el Proyecto RURALNAV, impulsado por Gobierno de Navarra, en el que participa el Consorcio de Desarrollo de Zona Media, junto con otros grupos de desarrollo rural de Navarra.

A través de RURALNAV se quiere impulsar el equilibrio territorial y garantizar el desarrollo igualitario y sostenible, buscando alternativas que den respuesta a las debilidades identificadas en el ámbito de los sistemas de atención a los cuidados en el ámbito rural. Estas debilidades están identificadas tanto en *la Estrategia de Lucha contra la Despoblación de Navarra*, como en *la Estrategia de Desarrollo Local Participativo de Zona Media 2023-2027*.

¿Qué entendemos por cuidados?

Los cuidados se entienden y abordan en este trabajo desde una mirada amplia. Según la socióloga y economista María Ángeles Durán, abarcan las “actividades y relaciones destinadas a satisfacer las necesidades físicas y emocionales de las personas, especialmente de aquellas que no pueden valerse por sí mismas debido a su edad, enfermedad o discapacidad”.

Los cuidados también comprenden el entorno y todo lo que hacemos “para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, para que podamos vivir en él lo mejor posible”, tal y como escribe la especialista en políticas de cuidados Joan Tronto. En definitiva, los cuidados son una dimensión humana, una realidad, “una necesidad vital, un derecho colectivo y una responsabilidad” de todas las personas, cuyo desigual reparto supone “una jaula para muchas mujeres”, que son quienes cuidan y se entregan vitalmente a las otras personas, tal y como afirma la investigadora social Josefina Roco.

Los cuidados han sido y son impuestos tradicionalmente a las mujeres, que los han interiorizado históricamente como “un atributo natural” a su condición e identidad de mujeres, que tienen que realizar por amor y que en el ámbito doméstico nunca han sido reconocidos como trabajo, porque como escribe la filósofa e historiadora Silvia Federici, estaban destinados a ser aceptados, sin ser remunerados.

No solo el género determina los cuidados. En sus condiciones de acceso y reparto influyen otros factores sociales y estructurales como la clase social, la raza, la lengua, la etnia y la religión.

La “cuidadanía” como horizonte

Los 38 ayuntamientos que conforman el ámbito de actuación del Consorcio de Desarrollo de la Zona Media tienen un papel determinante en la **promoción y provisión** de los cuidados. Todos ellos, en la gestión cotidiana, toman decisiones que inciden directamente en cómo la población accede y disfruta de los cuidados, cómo se distribuye su reparto y en qué condiciones se cuida.

La **proximidad y el vínculo** entre la población, que caracterizan a los municipios de la Zona Media, constituyen una condición de partida fundamental para impulsar un modelo de cuidados que ponga en el centro a la vida y a las personas. Además, la posibilidad que tienen los ayuntamientos de desarrollar infraestructuras comunitarias, gestionar servicios sociales o implementar políticas para la igualdad entre mujeres y hombres, hacen que la “cuidadanía”, como horizonte, sea un escenario no solo deseable, sino posible en el territorio.

El concepto de “cudadanía” supone el compromiso activo y responsable, tanto individual, como colectivo, con el bienestar de la comunidad, desde una actitud consciente con el entorno social y natural en el que se habita. La “cudadanía” aporta un enfoque más ético y responsable a la participación de la sociedad en el reparto de los cuidados. Los cuidados, desde este enfoque feminista, van más allá de lo asistencial y se entienden como una forma de acercarse y relacionarse con el mundo.

La “cudadanía” no limita los cuidados a las actividades que permiten “**sustentar**” la vida, sino que tiene en cuenta todo aquello que permite “**sostenerla**”, a través de los afectos, vínculos y las relaciones de proximidad, vecindad, amistad y colaboración que se dan entre personas que se conocen o viven cerca, en municipios como los de la Zona Media. Esa parte de los cuidados que permite “sostener” la vida, es la que genera arraigo y hace que la población no se vaya del territorio.

Objetivos del informe

- Presentar los **principales resultados del diagnóstico** donde se analiza la organización social de los cuidados en la Zona Media, profundizando en dos aspectos:
 - El modelo de atención a los cuidados que se da en el territorio.
 - El análisis de cómo se da respuesta a las necesidades de cuidados de la población desde los diferentes sistemas que intervienen en su provisión (hogares y familias, instituciones, comunidad y empresas).
- Trasladar los contenidos del **Plan de Acción** que la Zona Media va a poner en marcha para, desde el liderazgo local, avanzar en la búsqueda de soluciones a las necesidades de cuidados de la población, desde el reconocimiento de los cuidados como una actividad humana ética imprescindible para la sostenibilidad de la vida.

2. Características del diagnóstico

El diagnóstico abarca los 38 municipios que integran el ámbito territorial de actuación del Consorcio de Desarrollo de Zona Media, cuya superficie es de 1.415,90 km². El territorio cuenta con una población, a 1 de enero de 2023, de 39.903 habitantes (19.482 mujeres y 20.421 hombres).

Dado el alcance territorial y poblacional de análisis, y con el objetivo de garantizar la viabilidad metodológica y operatividad analítica, el diagnóstico se ha estructurado atendiendo a **cuatro elementos** que se describen a continuación: la zonificación del territorio, el foco en los grupos con necesidades potenciales de cuidados, los diferentes agentes que intervienen en la provisión de los cuidados y el enfoque metodológico.

Zonificación del territorio, acorde con las Mancomunidades de Servicios Sociales de Base con presencia en la Zona Media

Siguiendo el criterio de proximidad geográfica, los 38 municipios de la Zona Media se han agrupado para el análisis atendiendo a la zonificación de las distintas Mancomunidades de Servicios Sociales de Base, tal y como se recoge en el siguiente cuadro.

- **Agrupación de Servicios Sociales de la Zona Básica de Artajona:** Artajona, Berbinzana, Larraga y Miranda de Arga.
- **Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Carcastillo:** Carcastillo, Mélida, Murillo el Fruto y Santacara.
- **Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Olite/Erriberri:** Beire, Caparroso, Murillo el Cuende, Olite/Erriberri, Pitillas, San Martín de Unx y Ujué/Uxue.
- **Mancomunidad de Servicios Sociales y Deportes de Valdizarbe:** Adiós, Añorbe, Artazu, Enériz/Eneritz, Guirguillano, Legarda, Mendigorria, Muruzábal, Obanos, Puente la Reina/Gares, Tirapu, Úcar y Uterga.
- **Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Zona Noáin:** Biurrun-Olcoz, Tiebas-Muruarte de Reta y Unzué/Untzue.

- **Servicio Social de Base de la Agrupación Intermunicipal de Tafalla y Valdorba:** Barasoain, Garínoain, Leoz/Leotz, Olóriz/Oloritz, Orísoain, Pueyo/Puiu y Tafalla.

Foco en los grupos con necesidades potenciales de cuidados

Teniendo en cuenta que todas las personas necesitamos de cuidados, este diagnóstico pone el foco en los grupos poblacionales con **mayores necesidades de atención y cuidados**, incluidas las necesidades potenciales a medio y largo plazo (personas más dependientes).

1. **Personas mayores** (64 o más años)
2. Personas en situación de **dependencia** reconocida
3. Personas con **discapacidad** reconocida
4. Niñas, niños y adolescentes **menores de 18 años**
5. Personas en situación de **mayor vulnerabilidad con relación a los cuidados**: víctimas o supervivientes de la violencia contra las mujeres, personas sin hogar, personas con necesidades de inclusión social, familias monoparentales encabezadas por mujeres, familias numerosas y mujeres migradas en situación administrativa irregular, entre otras realidades.

Agentes que intervienen en la provisión de los cuidados

Para estudiar la oferta y demanda de cuidados en la Zona Media se utiliza como marco analítico el “**diamante de los cuidados**” de Shahra Razavi. Desde este marco, la provisión de los cuidados se entiende como un sistema conformado por cuatro ejes o vértices principales que interactúan y son interdependientes:

- Los **hogares y familias**, que proporcionan los cuidados básicos. Estos cuidados están naturalizados en las mujeres y son realizados de forma no remunerada y mayoritariamente, por ellas.
- **Las instituciones**, a través de diferentes políticas, programas, recursos, servicios o prestaciones públicas.

- **La comunidad**, que está conformada por las redes de apoyo informal, por ejemplo, las vecinales, y las organizaciones sociales. Desde la comunidad se contribuye a la provisión de los cuidados de manera solidaria y no lucrativa.
- **El mercado**, que incluye los servicios de cuidados que proveen empresas privadas, como centros residenciales para personas mayores, así como el empleo doméstico remunerado.

El enfoque del diamante de los cuidados enfatiza que la provisión de cuidados debe distribuirse equitativamente entre estos cuatro pilares para reducir las desigualdades sociales y de género vinculadas a los cuidados y garantizar su sostenibilidad.

Abordaje metodológico

El abordaje metodológico del diagnóstico ha sido mixto, incorporando técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social:

- **Revisión bibliográfica y documental**
- **Análisis de fuentes secundarias**

Instituto de Estadística de Navarra, Oficina de Análisis y Prospección de Gobierno de Navarra, Instituto Navarro para la Igualdad, Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de la Seguridad Social, etc.

- **Cuestionario a los Servicios Sociales de Base de la Zona Media**
- **Entrevistas y grupos focales**

En las diferentes técnicas cualitativas se ha contado con la participación de **51 personas de la Zona Media**, 46 mujeres y 5 hombres, con diferentes roles: personal político de los diferentes municipios, personal del Consorcio de Desarrollo de la Zona Media, profesionales de los Servicios Sociales de Base y Centros de Salud y Salud Mental con presencia en los municipios de la Zona Media, representantes de diferentes recursos que gestionan servicios de cuidados en el territorio, empresas, tercer sector y asociaciones de diferente tipo.

3. Repensar los cuidados a partir del contexto demográfico y social

El progresivo envejecimiento de la población supone un desafío para la organización social de los cuidados en la Zona Media.

La Zona Media tiene una estructura por edad más envejecida que el conjunto de Navarra. Los grupos de población de menor edad tienen poco peso sobre el conjunto de la población. En cambio, tienen un mayor peso aquellas cohortes en edades adultas de edad más avanzada, especialmente la población mayor de 64 años.

Conforme incrementa la edad, las necesidades de cuidados se intensifican.

Aunque los grupos etarios no responden a características homogéneas, hay etapas del ciclo vital en las que todas las personas requieren de mayores necesidades de cuidados, como la infancia y la vejez. Los datos de Zona Media evidencian la relación entre la edad y la dependencia, lo que supone que el progresivo envejecimiento de la población conllevará, a futuro, un incremento de las personas dependientes.

El Índice de Dependencia de la Zona Media es mayor que en el conjunto de Navarra.

En Zona Media algunas de las tendencias demográficas vinculadas con el envejecimiento de la población se agudizan, en comparación con el conjunto de Navarra. Destacan una reducida Tasa de Natalidad y una elevada Tasa de Mortalidad. Esto se traduce en un mayor Índice de Dependencia global, que es la relación entre la población en edad dependiente (menor de 15 y mayor de 64 años) y la población en edad no dependiente (entre 15 y 64 años).

En Zona Media, hay más mujeres con dependencia reconocida, que hombres.

En el conjunto de Zona Media, hay más de 1.350 personas con algún grado de dependencia reconocida, lo que supone el 7,2% del total de personas con dependencia reconocida en el conjunto de Navarra.

Del total de personas con dependencia reconocida en Zona Media, el 67% son mujeres. En todas las subzonas que conforman la Zona Media, hay una mayor representación de mujeres entre las personas con dependencia reconocida. Esto se explica, en parte, por la mayor representación de las mujeres con edades más avanzadas. La feminización de la dependencia es algo superior en las zonas de Tafalla y Carcastillo.

La mayor parte de personas con dependencia reconocida en Zona Media tienen Dependencia Moderada o Severa (80%).

Del conjunto de personas con dependencia reconocida en Zona Media, el 42% tienen Dependencia Moderada, el 38% Dependencia Severa y el 20% tienen reconocida Gran Dependencia. La distribución de la dependencia reconocida por sexo y grado es similar en Zona Media y Navarra. Destaca el peso que tienen las mujeres con Gran Dependencia en la zona de Tafalla y la zona de Olite, donde representan más de un tercio del total de personas con dependencia reconocida.

Un 6% de población de la Zona Media tiene una discapacidad reconocida.

En Zona Media residen 2.277 personas con algún tipo de discapacidad reconocida, lo que supone un 6% del total de personas con discapacidad reconocida en Navarra.

Del total de personas con discapacidad reconocida, el 44% son mujeres y el 56% son hombres. Además, hay un porcentaje mayor de hombres con discapacidad reconocida que de mujeres, especialmente entre las cohortes de 46 a 64 años.

Casi la mitad de las personas con discapacidad reconocida en Zona Media tienen un grado de discapacidad Leve o Moderado.

Atendiendo al grado de discapacidad, el grado inferior (del 33% al 44%) es el que concentra mayores proporciones, suponiendo en Zona Media el 42% de las personas con algún tipo de discapacidad reconocida. Conviene destacar que es en el mayor grado de discapacidad en el único tramo en el que el peso que suponen las mujeres es mayor al de los hombres.

En todas las subzonas, el peso que suponen las mujeres con un grado de discapacidad superior al 74% es superior al que suponen los hombres. Esta diferencia es especialmente acentuada en las zonas de Valdorba, Tiebas, Valdizarbe y Tafalla.

El tipo de discapacidad más común en Zona Media no presenta diferencias con relación a Navarra y depende del sexo de las personas.

Los tipos de discapacidad reconocida más comunes tanto en Navarra, como en Zona Media son la osteoarticular, la enfermedad crónica y la discapacidad intelectual. Atendiendo al sexo de las personas, en Zona Media las mujeres presentan mayores porcentajes en los tipos de discapacidad vinculadas con el sistema nervioso y muscular, sensorial y la discapacidad mixta, que aglutina diferentes tipos de discapacidad reconocida en una misma persona. Por su parte, los hombres presentan mayores proporciones en los tipos mental y enfermedad crónica.

En Zona Media, el peso del trastorno mental como tipo de discapacidad se encuentra alrededor del 14% para ambos sexos.

La infancia y la adolescencia son etapas clave que requieren una atención prioritaria en materia de cuidados en la Zona Media.

Durante los primeros años de vida, los cuidados son esenciales para el bienestar y el desarrollo físico, emocional y social de niñas y niños. Aunque ha habido avances como la equiparación y no transferibilidad de los permisos de maternidad y paternidad, la

responsabilidad de cuidados en estas etapas sigue recayendo principalmente en las mujeres.

El descenso de la natalidad refleja un cambio demográfico relevante: en Navarra, en 2022, la edad media de las madres fue de 32,1 años y el 25% de los nacimientos correspondió a mujeres de origen extranjero.

En la Zona Media, en 2022, se registraron 249 nacimientos, manteniendo la tendencia de descenso poblacional, con un 3,9% de menores de 5 años entre el total de la población. Además, se contabilizaron 722 familias numerosas y 154 familias monoparentales, mayoritariamente encabezadas por mujeres.

Las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres son otro grupo que requiere de especial atención en materia de cuidados en la Zona Media.

En el año 2023 se registraron un total de 102 denuncias policiales por violencia contra las mujeres en la Zona Media (el 4,88% del total de las denuncias de este tipo interpuestas en la Comunidad Foral de Navarra). Los Equipos de Atención Integral a Víctimas de violencia contra las mujeres, EAIWs, atendieron un total de 88 mujeres y 13 menores de edad (hijas e hijos) que viven en alguno de los municipios de la Zona Media.

La violencia contra las mujeres sigue siendo una realidad poco visible en la Zona Media.

La violencia contra las mujeres que se denuncia y atiende en los recursos especializados representa una pequeña parte de esta violencia, que es estructural.

La violencia que más se denuncia en la Zona Media es la violencia física y psicológica que se ejerce en el marco de las relaciones de afectividad (pareja/expareja) contra mujeres adultas, de entre 30 y 40 años.

Las personas en situación de sinhogarismo, pobreza o exclusión social son otro de los grupos que en la Zona Media requiere de una atención específica e integral en materia de cuidados.

El sinhogarismo representa una forma extrema de exclusión social, donde además de faltar la vivienda, pueden confluir múltiples vulnerabilidades: problemas de salud física y mental, pérdida de redes de apoyo, discriminación y carencias materiales. Desde el enfoque de los cuidados, es fundamental reconocer que las personas en situación de sinhogarismo requieren de apoyo integral (material, emocional, sanitario y social) para reconstruir su autonomía y garantizar sus derechos básicos.

En Navarra, en 2022, más de 600 personas se encontraban en situación de sinhogarismo; el 77% eran hombres y el 23% mujeres. La principal causa señalada para la pérdida del hogar fue el desahucio (41%).

Más allá del sinhogarismo más visible, la pobreza y el riesgo de exclusión social son realidades crecientes. En la Zona Media, las mujeres presentan tasas de riesgo de pobreza casi 4 puntos superiores a los hombres en casi todas las subzonas, salvo en Valdizarbe y Valdorba-Tiebas. Las zonas de Arga y Carcastillo registran las tasas más elevadas (26% y 25%, respectivamente), mientras que la zona de Valdorba-Tiebas presenta la más baja (14%).

4. Los cuidados básicos (hogares y familias)

Los cuidados básicos en la Zona Media son asumidos por las familias y, dentro de éstas, por las mujeres (alrededor del 75%).

La centralidad de los cuidados en los proyectos vitales de muchas mujeres tiene impacto directo en su autonomía económica y en su mayor riesgo de vivir pobreza.

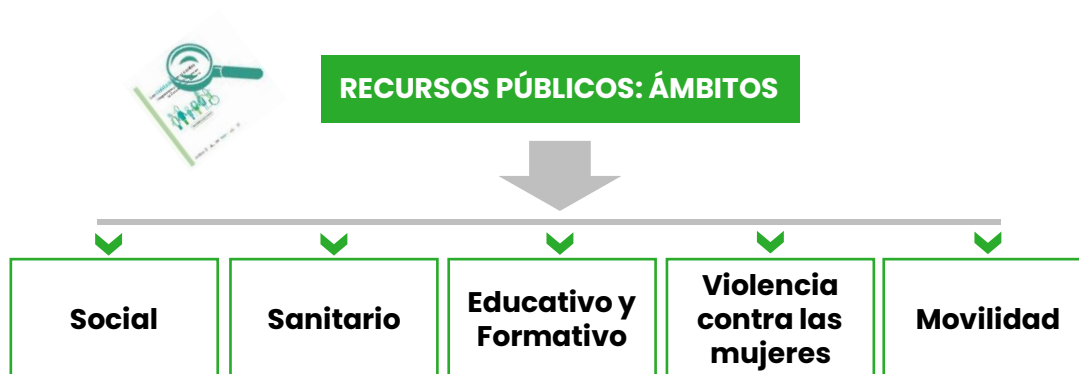
- Los cuidados básicos son los que proporcionan las familias y personas del entorno cercano y afectivo a lo largo de todas las etapas del ciclo vital. Las mujeres y, entre ellas, las madres, cónyuges, compañeras, hijas y abuelas son las principales provisoras de estos cuidados en el territorio. Todas las personas que participan en el estudio consideran que el peso de los cuidados en la Zona Media recae en las mujeres.
- La participación de los hombres en la provisión de los cuidados en la Zona Media sigue siendo menor. Se constata cómo se ha producido un cambio positivo en la mayor implicación de los hombres más jóvenes en los cuidados a menores y adolescentes. En cambio, el compromiso de los hombres con los cuidados a personas dependientes y con discapacidad supone un desafío, sobre todo conforme incrementa su edad.
- Los cuidados que más ocupan a las familias en el territorio son los cuidados a personas en diferente situación de dependencia, con especial peso de los cuidados a la infancia, seguidos de los cuidados a personas mayores.
- Las mujeres siguen teniendo en la Zona Media tasas de empleo más bajas que los hombres. Además, los contratos a tiempo parcial están feminizados.
- La brecha salarial de género en el conjunto del territorio (diferencia entre el salario medio de mujeres y hombres), la mayor parcialidad y precariedad de los contratos de las mujeres, sobre todo al asumir trabajos de cuidados, así como las interrupciones de sus carreras profesionales por maternidad, cuidado de hijas e hijos y de personas mayores o dependientes, explica que la renta media de las mujeres sea en la Zona Media menor que la de los hombres. De hecho, esta diferencia entre sexos es incluso mayor en la Zona Media, que en el conjunto de Navarra.

En la Zona Media existe una clara relación entre la “feminización de los cuidados”, la “feminización de la pobreza” y la “pobreza de tiempo” de las mujeres.

La “sobrecarga” que suponen los cuidados, incluida su planificación, tiene implicaciones directas en la salud de las personas cuidadoras, especialmente en la salud mental y emocional.

- La dedicación a los cuidados de las mujeres conlleva una menor disponibilidad de tiempo, no sólo para el trabajo remunerado, sino también para el desarrollo de otro tipo de actividades, entre las que se encuentran las de autocuidado.
- Desde los Servicios Sociales de Base hay un alto grado de acuerdo en que las personas cuidadoras en el ámbito informal en la Zona Media disponen de tiempo propio muy limitado, debido al tiempo que dedican a los cuidados a otras personas.
- No existen recursos públicos para el autocuidado. Se constata desde los recursos la importancia de impulsar programas estables para cuidar, a quienes cuidan.

5. La atención a los cuidados en la Zona Media desde el sistema público



5.1. RECURSOS DE ÁMBITO SOCIAL



Características Generales

- **Los Servicios Sociales de Base constituyen el principal instrumento en el territorio para que la población con necesidades de cuidados acceda a sus derechos en esta materia.**

En la Zona Media hay 6 Servicios Sociales de Base que dan cobertura a los 38 municipios: ASSB de Artajona, MSSB de Carcastillo, MSSB de Noain, MSSB de Olite/Erriberri, MSSB de Valdizarbe y ASSB de Tafalla-Valdorba.

- **La atención de los SSB se articula a través de 4 programas básicos: Programa de Acogida y Orientación Laboral, Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en situación de Dependencia, Programa de Infancia y Familia y Programa de Incorporación Social.**

- De los 4 programas básicos, el que mayor peso se considera que tiene en relación con los cuidados a las personas del territorio es el *Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en situación de Dependencia*, seguido del *Programa de Atención a la Infancia y Familia*.
- En el año 2023, han sido atendidas desde los SSB, a través de los 4 programas básicos, 6.215 personas (63,12% mujeres y 36,88% hombres). En general, son más mujeres que hombres atendidos en todos los programas, salvo en el Programa de Infancia y Adolescencia.

- **La dotación de los Servicios Sociales de Base se considera positiva, aunque mejorable.**

- En cuanto a los **recursos económicos, humanos y materiales**, la valoración general sobre su suficiencia en los distintos programas es media-alta, aunque se aprecian diferencias significativas entre los SSB, en función del tipo de programa. El programa donde se considera que se necesitan más recursos para poder garantizar adecuadamente los derechos relacionados con los cuidados es el *Programa de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*.
- Se identifican **grupos** de población **con necesidades** de cuidados a los que no se llega a través de los programas básicos, entre los que destacan

tres grupos: personas con problemas de salud mental, personas dependientes que quieren acceder a Centros de Día y no pueden por falta de transporte adaptado y las personas cuidadoras (familiares, profesionales, voluntariado, etc.).

- Existe poca información en Zona Media sobre la situación de las personas que se responsabilizan del “sustento” (atención) y del “sostén” de la vida (apoyo, afecto y acompañamiento), que son mayoritariamente mujeres.

A través de la información de los SSB se constata cómo su dedicación a los cuidados les “expropia” de la posibilidad de tener más tiempo para descansar, socializar, hacer deporte o simplemente, desconectar. En muchos casos, se evidencia que no tienen apoyos o redes que puedan relevarles y con quienes compartir los cuidados. Además, los cuidados les generan una sobrecarga económica que dificulta su acceso a servicios de ocio o terapia, desde donde abordar el desgaste emocional y psicológico que conlleva cuidar a otras personas. Los cuidados, cuando no son repartidos, ni reconocidos, generan estrés, ansiedad, tristeza e incluso sensación de culpa en las mujeres, especialmente cuando no responden como se espera de ellas al mandato patriarcal de “entrega” sin límites.

■ **Necesidad de ampliar y diversificar los equipos profesionales para dar respuesta a las necesidades de cuidados, incorporando otros perfiles profesionales.**

- Desde los SSB se valora la necesidad de incorporar a la atención que realizan, la atención psicológica. Además, se propone incorporar a los equipos otros perfiles profesionales, vinculados a la mediación intercultural o la terapia ocupacional.

Principales recursos y prestaciones para la promoción de la autonomía y atención a la dependencia en el territorio

■ Servicio de Atención Residencial

- El Servicio de Atención Residencial se dirige tanto a personas mayores de 65 años, como a personas menores de 65 años en situación de dependencia. Tiene carácter garantizado para las personas en situación de dependencia severa, gran dependencia y dependencia social.
- En octubre de 2024 hay en Zona Media un total de 344 personas en Atención Residencial Garantizada.
- La Atención Residencial se considera el último recurso para las personas con necesidades de cuidados. Muchas personas mayores tienen fuertes reticencias en utilizar estos servicios para sus parejas.
- El trabajo de los centros residenciales se valora de forma positiva, aunque esta valoración está vinculada a los servicios que prestan o ayudan a la permanencia de las personas en el domicilio (actividades de Atención Diurna, servicios de comidas o atención residencial de carácter temporal).
- Aunque se reconoce la dificultad de llevarlo a cabo, se considera que para mantener el arraigo al territorio, sería importante que en la mayoría de las localidades hubiera centros residenciales. Se señala que estos centros tienen que ser pequeños, cercanos, con un modelo de atención centrado en la persona y con mayor flexibilidad en cuanto al tipo de atención que prestan.
- Las profesionales que participan en el estudio abogan por un servicio residencial que ofrezca durante el día atención a las necesidades personales básicas, terapéuticas, de rehabilitación y socioculturales, facilitando la permanencia en el entorno habitual y apoyando a las personas cuidadoras.
- Mientras no se desarrolle la atención diurna en el territorio, se considera necesario adaptar las actividades diurnas que se organizan en los centros residenciales, teniendo en cuenta las características de quienes participan en ellas y no viven allí. Se insiste en que tienen que ser actividades más

preventivas y dirigidas a las etapas de no dependencia o dependencia moderada¹.

■ Servicio de Atención Diurna

- El servicio de Atención Diurna es uno de los recursos más valorados para promover la permanencia en el domicilio. La asistencia a las estancias diurnas en centros residenciales, donde las personas se integran en las actividades programadas, y, sobre todo, las que ofrecen los Centros de Día, permite una mejor cobertura a las necesidades de cuidados, tanto de las personas dependientes, como de sus familiares.
- En Zona Media existe sólo un Centro de Día, en la localidad de Larraga. El resto de las plazas de Atención Diurna en la Zona Media se ofertan en centros residenciales.
- La necesidad de transporte adaptado y las dificultades de acceso a los centros residenciales para la atención diurna son dos de las principales áreas de mejora que señalan de forma común todos los SSB.

■ Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)

- El Servicio de Ayuda a Domicilio es un servicio de competencia municipal dirigido a personas que presentan limitaciones para atender sus necesidades básicas en su medio habitual (hogar, barrio o comunidad). Su finalidad es proporcionar una atención personalizada, adaptada a las circunstancias de cada persona. Puede tener un carácter temporal o permanente, según la situación y/o grado de dependencia.
- Este servicio es gestionado y prestado a través de los ayuntamientos de la Zona Media, quienes, a través de ordenanzas municipales, regulan aspectos como las condiciones de acceso, tarifas y horarios. Esto explica que las características del SAD no sean las mismas en todos los ayuntamientos.
- De las 310 personas atendidas por el SAD en Zona Media, 197 son mujeres y 113 son hombres.

¹ Grados de Dependencia: Moderada (Grado I), Severa (Grado II) y Gran Dependencia (Grado III).

- El SAD se valora como uno de los recursos más importantes de los Servicios Sociales de Base, que son quienes los gestionan. Tiene un carácter preventivo y flexible, que posibilita la permanencia en el domicilio y la detección de necesidades de cuidados no previstas.
- La atención del SAD es integral y se adapta de forma individualizada a las necesidades de las personas, especialmente en los municipios más rurales. Se identifica como un recurso “ejemplar”, puesto que permite aplicar en la práctica el modelo de cuidados centrados en la persona.
- Se detecta la necesidad de fortalecer y ampliar el servicio (personal, tiempos, disminuir el coste hora para las personas que los utilizan, etc.), puesto que la demanda es superior a la capacidad de cobertura que tiene. Este refuerzo es imprescindible, porque al aumentar el número y proporción de personas dependientes -tendencia que irá en aumento por el propio envejecimiento de la población- se corre el riesgo de que el SAD se convierta en un recurso más asistencial y se reduzca el carácter preventivo y centrado en la autonomía de las personas que tiene en la actualidad.

■ Servicio de Teléfono de Emergencia (STE)

- Este servicio ofrece una **atención permanente** mediante un dispositivo electrónico que permite contactar, a través de una llamada telefónica, con una central de teleasistencia especializada. Desde esta central se da respuesta a situaciones de emergencia o necesidad social, a través de medios propios o movilizando recursos comunitarios. Las personas usuarias contribuyen con una tasa a este servicio (copago), que se establece en función del grado de dependencia.
- En Zona Media se ha atendido con el Servicio de Teléfono de Emergencia a 602 personas en 2024, de las que 253 tienen algún grado de dependencia reconocido (181 mujeres y 72 hombres).

■ Servicio de Transporte Adaptado

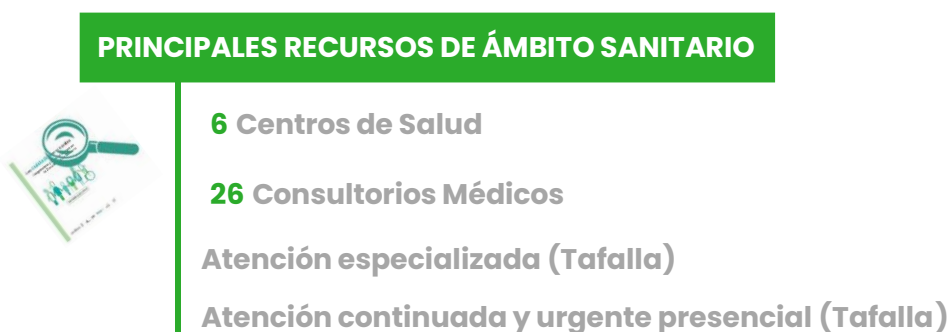
Como se ha descrito, una de las grandes carencias identificadas desde los Servicios Sociales de Base es el transporte adaptado para acceder a los centros y recursos sociales del territorio.

Se señala, además, que las rutas del servicio de transporte adaptado de algunos recursos, como el Centro de Día de Larraga, no llegan a determinadas zonas, por lo que las personas usuarias tienen que sufragar el desplazamiento con sus propios medios.

Potencialidades y áreas de mejora

- Desde los SSB se considera que el modelo de cuidados, es decir, la manera en que se articula y configura el sistema de cuidados, cuenta en la Zona Media con potencial para favorecer la permanencia de la población en el territorio.
- Toda la batería de prestaciones y recursos de cuidados en los diferentes niveles y ámbitos institucionales se centran en la atención a personas dependientes y sus necesidades dentro de lo que se ha denominado “el sustento” de la vida. Por tanto, es importante impulsar y ampliar esta oferta con otros programas y recursos que pongan el foco en “el sostén” de la vida y lo que ello conlleva en el contexto de los cuidados (apoyo y acompañamiento afectivo y emocional). Esta última tipología genera arraigo y vincula a la población con el territorio.
- Se identifican como áreas de mejora generales el déficit en la atención preventiva a personas mayores, la necesidad de fortalecimiento y ampliación del SAD, la necesidad de desarrollo y ampliación de la atención diurna, la ampliación de los programas de respiro familiar y de cuidado a las personas cuidadoras y el fortalecimiento del transporte adaptado. Además, se constata la demanda de recursos de cuidados a personas con discapacidad menores y adultas, el refuerzo de los recursos de salud mental y la práctica -más allá de la teoría- de un modelo de intervención centrado en la persona.
- Finalmente, emerge con fuerza el desafío de gestionar los cuidados desde un modelo de gestión público-comunitaria.

5.2. RECURSOS DE ÁMBITO SANITARIO



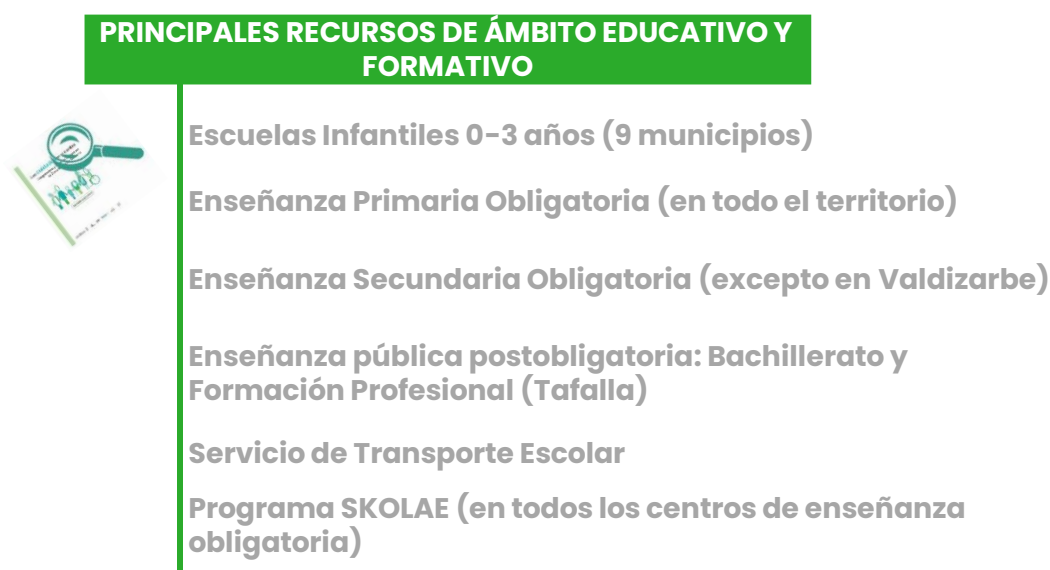
Características generales

- La salud se concibe en el territorio como una dimensión fundamental para garantizar el bienestar físico, mental y emocional de la población. Su organización adecuada permite prevenir enfermedades, favorecer la recuperación de las personas que necesitan cuidados y reducir la sobrecarga del sistema sanitario, a través de los servicios que se prestan desde las familias y la comunidad.
- La atención primaria está cubierta en el territorio a través de 6 Centros de Salud y 26 Consultorios Médicos. Además, las y los profesionales se desplazan a los diferentes municipios y domicilios de las personas para realizar la atención, en caso de ser necesario.
- La coordinación formal e informal que existe entre los Servicios Sociales de Base y los Centros de Salud de la Zona Media es uno de los aspectos que más valoran las profesionales que participan en el diagnóstico.
- El Centro de Salud de Tafalla es el único ubicado en el territorio que presta atención sanitaria especializada, en diferentes especialidades (salud mental, salud sexual y reproductiva, pediatría, fisioterapia y rehabilitación, traumatología y radiología, etc.). El resto de los municipios tienen que desplazarse, en función de su ubicación, bien a Tafalla o a Pamplona, para recibir esta atención especializada. En la Zona Media no se presta atención hospitalaria.

Potencialidades y áreas de mejora

- Desde los centros de salud y consultorios médicos de la Zona Media se da cobertura a toda la población (atención primaria). En todos ellos, además, cada vez tiene más peso el enfoque preventivo de la salud (estilos de vida saludables, detección precoz de enfermedades, actuación sobre determinantes de la salud, etc.).
- Desde los Centros de Salud no se vincula la salud, con los cuidados, aunque se observan diferencias en función del grado de sensibilización y formación de las y los profesionales y del tipo de atención que se presta (primaria y/o especializada). Una de las principales explicaciones que se aportan es la elevada movilidad de profesionales, que dificulta que la atención sea más cercana.
- Se identifica la necesidad de descentralizar la atención especializada y facilitar el acceso de las personas a los recursos especializados, mediante alternativas de transporte o incrementando la oferta de atención especializada en el territorio.
- Existen grupos de población con especiales necesidades de cuidados a los que no se llega desde el ámbito sanitario, como población joven con diferentes discapacidades, población mayor en situación de soledad no deseada o mujeres víctimas de violencia que necesitan atención especializada en salud mental.
- Más allá de alguna experiencia puntual, no hay programas estables en el ámbito de la salud que estén dirigidos a las personas cuidadoras, tanto profesionales, como familiares.

5.3. RECURSOS DE ÁMBITO EDUCATIVO Y FORMATIVO



Características generales

■ Escuelas infantiles 0-3 años

- Desde el año 2024 las escuelas infantiles son gratuitas para las familias de la Zona Media. Existen escuelas infantiles en los municipios de Artajona, Caparroso, Carcastillo, Garínoain, Larraga, Mendigorriá, Puente la Reina/Gares, Santacara y Tafalla.
- Tanto los ayuntamientos, como el personal de las escuelas infantiles, ponen en valor la atención personalizada que se realiza desde estos centros educativos. La cercanía entre las familias, el equipo educativo y la comunidad permite una mayor adaptación a las necesidades, ritmos y características de las niñas y niños, contribuye a fijar población y mejora la capacidad de intervención temprana y coordinación con otros recursos del territorio.
- Se constata cómo el compromiso de Gobierno de Navarra con la universalización de la educación infantil gratuita a partir del curso 2024-2025 ha tenido un impacto significativo en los ayuntamientos, al

generarles un gasto adicional no contemplado inicialmente en sus presupuestos.

Aunque esta medida es valorada positivamente, la financiación de este servicio ha supuesto un reto para muchas entidades locales. Además, la gratuidad para las familias ha incrementado notablemente el interés por este recurso, y se prevé un aumento sostenido en la demanda de plazas en los próximos cursos. Esta tendencia plantea la necesidad de planificar con antelación tanto la ampliación de plazas, como el refuerzo de los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar una atención de calidad desde las escuelas infantiles.

■ Centros educativos para edades entre los 3 y 16 años

- En el conjunto del territorio existe una cobertura adecuada de centros educativos públicos para el alumnado de entre 3 y 12 años. Además, la etapa de Educación Primaria Obligatoria, entre los 6 y 12 años, está garantizada en toda la Zona Media.
- La Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), entre los 12 y los 16 años, también se imparte en todo el territorio, con la excepción de la zona de Valdizarbe, donde no hay oferta de secundaria pública. En este caso, el alumnado debe desplazarse a localidades cercanas para continuar sus estudios. La mayoría de este alumnado está adscrito al Instituto de Educación Secundaria (IES) de Zizur Mayor, que actúa como centro de referencia para esta zona.

■ Bachillerato y Formación Profesional

- **Bachillerato:** En la Zona Media, el único Instituto público de Enseñanza Secundaria que ofrece estudios de Bachillerato está ubicado en la localidad de Tafalla (IES Sancho III El Mayor). Además, en Puente la Reina/Gares existe un centro concertado -el Colegio/Seminario Padres Reparadores-, que imparte esta etapa educativa, ampliando las opciones para el alumnado de la zona.

- **Formación Profesional:** El centro de referencia en Formación Profesional es el Centro Integrado Politécnico (CIP Tafalla), un centro público situado en Tafalla, que ofrece formación profesional básica y Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior. Entre su oferta formativa destacan, por su vinculación con los cuidados, el Ciclo Formativo de Grado Superior en Educación Infantil y el Ciclo Formativo de Grado Medio en Atención a Personas en Situación de Dependencia.

Así mismo, se imparten estudios de Formación Profesional Básica en el Centro Puente (Corazonistas de Puente la Reina), un centro concertado ubicado en Puente la Reina/Gares.

■ Servicios de transporte escolar

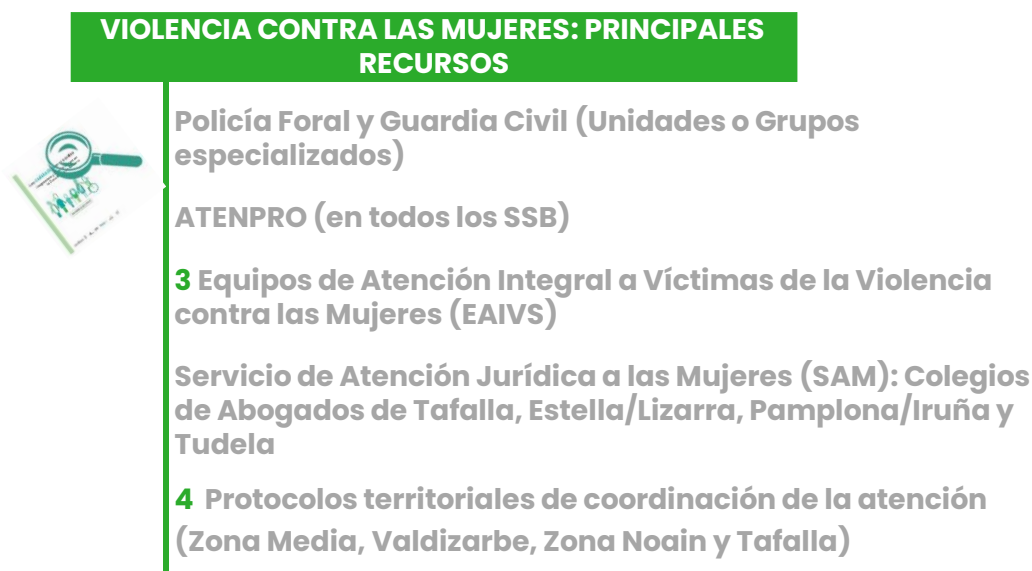
- En la Zona Media existe un servicio de transporte escolar que se presta mediante rutas organizadas de transporte colectivo en autobús. En los casos en los que no es posible ofrecer este servicio, por las características del municipio (ubicación geográfica, demanda de alumnado, etc.), se contemplan ayudas individualizadas para garantizar el acceso a los centros educativos.
- Una vez finalizada la etapa obligatoria, el alumnado que desea cursar Bachillerato o Formación Profesional (a partir de los 16 años) debe desplazarse necesariamente a Tafalla —si no reside allí— o bien a Pamplona u otras localidades de Navarra, para continuar con su formación. Esta necesidad de desplazamiento puede actuar como un factor de desincentivación para la permanencia en el territorio, especialmente entre las personas más jóvenes.

■ Programa SKOLAE

- Todos los centros de enseñanza de la Zona Media participan en el programa SKOLAE de coeducación de Gobierno de Navarra.

5.4. OTROS RECURSOS

■ Recursos para la atención a la violencia contra las mujeres



Características generales

- En la Zona Media tienen presencia diferentes recursos de ámbito social, jurídico y policial para la atención especializada a la violencia contra las mujeres.
- En el ámbito **social**, los recursos de **atención integral especializada** son los Equipos de Atención Integral a Víctimas de Violencia contra las Mujeres, EAIVS. En la zona está ubicado el EAIV de Tafalla, aunque intervienen en función de los municipios los EAIVs de Estella-Lizarra (zona Valdizarbe) y Pamplona y Comarca (Biurrun-Olcoz, Tiebas-Muruarte de Reta y Unzué/Untzue). Desde estos recursos se presta atención social, psicológica y educativa a mujeres víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres, sus hijas e hijos y otras personas de su entorno cercano. Además, los diferentes Servicios Sociales de Base gestionan el Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de violencia contra las mujeres, ATENPRO.

- En el ámbito de la **protección y atención policial**, destacan las Unidades o Grupos especializados de Policía Foral y Guardia Civil.
- En el ámbito **jurídico**, se presta asistencia o asesoramiento jurídico gratuito a través del Servicio de Atención Jurídica a las Mujeres (SAM) que, en función del partido judicial de referencia de los municipios, lo asumen los Colegios de Abogados de Tafalla, Estella/Lizarra, Pamplona/Iruña y Tudela.
- La Zona Media cuenta con **4 protocolos territoriales de coordinación de la actuación ante la violencia contra las mujeres**.

Protocolo territorial de la Zona Media (comprende los municipios vinculados a ASSB Artajona, MSSB Carcastillo, MSSB Olite, ASSB Tafalla-Valdorba), Protocolo territorial de la Zona de Valdizarbe (comprende los municipios vinculados a MSSB Valdizarbe), Protocolo territorial Zona Noain (comprende los municipios de Biurrún-Olcoz, Tiebas-Muruarte de Reta y Unzué) y Protocolo municipal de Tafalla.

■ Recursos de movilidad

RECURSOS DE MOVILIDAD



Servicios de transporte interurbano: NBUS y Estellesa

Desplazamientos colectivos organizados a nivel comunitario (vehículo privado, aplicación “KudeaGo!”)

Caminos Escolares Seguros: Itinerarios señalizados en algunas localidades

Servicio de autobús nocturno en fiestas (“Voy y Vengo” y “Valdibús”)

Características generales

- La movilidad es un elemento central para el acceso y la participación equitativa de la población de la Zona Media en los servicios de cuidados.

Se constata cómo las limitaciones en materia de movilidad generan desigualdades en el acceso a los recursos de cuidados, tanto entre diferentes grupos de la población, como entre los municipios.

- **La principal vía para la movilidad, tanto dentro, como fuera del territorio, es el vehículo particular.**

Aun así, no toda la población de la Zona Media tiene vehículo propio. Es el caso, por ejemplo, de la población menor de 18 años, de buena parte de la población mayor y de muchas mujeres, por ejemplo, migradas, que dependen de otras personas o recursos para desplazarse.

- **Transporte público**

El servicio de transporte público en autobús que gestiona Gobierno de Navarra a través de NBUS y la Estellesa (Zona Valdizarbe) es el principal recurso para el desplazamiento de la población que no dispone de vehículo propio.

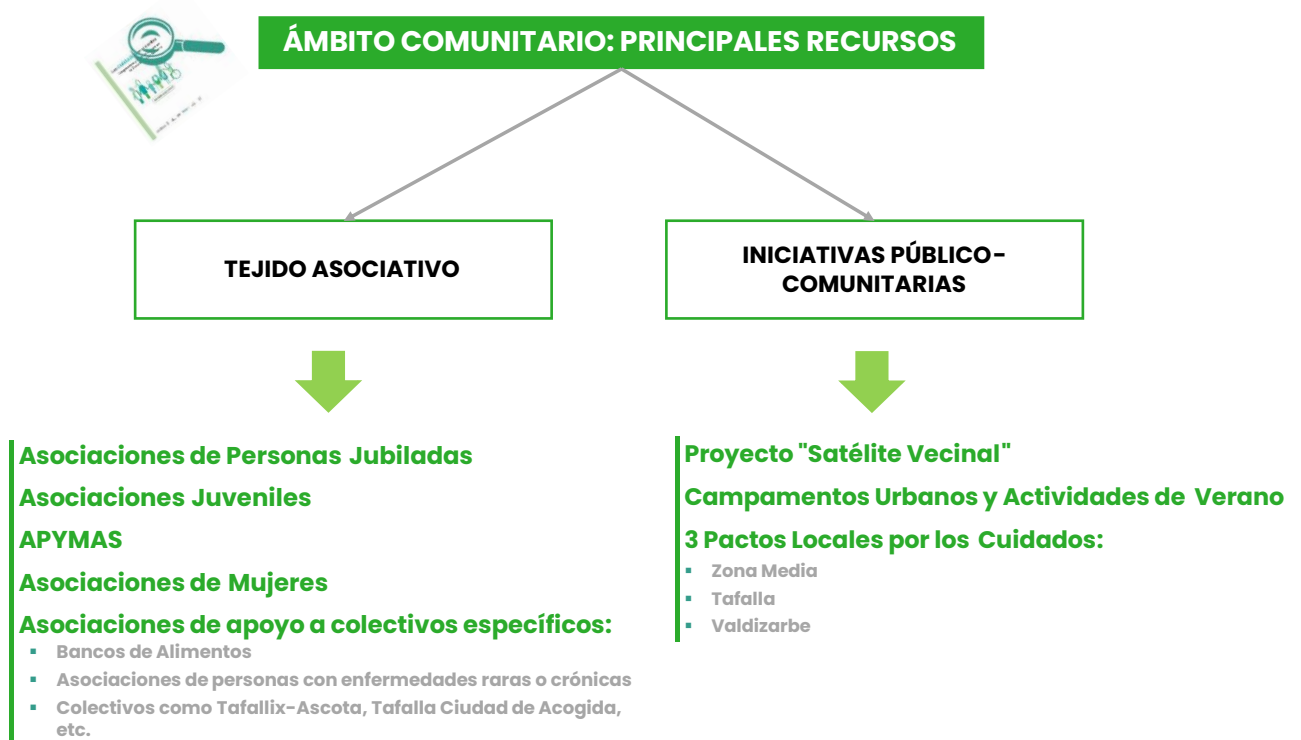
Pese a las mejoras introducidas, se constatan limitaciones en algunos municipios relacionadas con su forma de acceso a demanda y su cobertura (horarios, frecuencias y rutas).

- **Otras alternativas o iniciativas de movilidad**

- Otras alternativas de transporte que se utilizan con frecuencia en el territorio son los taxis privados, que dan cobertura a toda la zona, los desplazamientos colectivos organizados a nivel comunitario y otras opciones impulsadas por ayuntamientos concretos (colaboración público-privada), como la aplicación telefónica de transporte “Kudeago”.
- La señalización de “Caminos Escolares Seguros” en las localidades de Barasoain, Berbinzana, Miranda de Arga, Olite/Erriberri, Puente la Reina/Gares y Tafalla, aunque se impulsó de forma innovadora, no se ha sostenido en el territorio. Esta iniciativa fue impulsada por el Consorcio de Desarrollo de Zona Media para que las y los menores pudieran desplazarse a pie o en bicicleta de manera segura y sostenible a los centros educativos.
- El servicio de autobús nocturno que gestionan las Mancomunidades de Servicios Sociales de Base para desplazamientos de mayores de 16 años

entre municipios en las fiestas de los pueblos es una de las iniciativas de transporte más valoradas entre la gente joven. Existen dos servicios: “Voy y Vengo” y “Valdibús” (para la zona de Valdizarbe).

6. Los cuidados desde el ámbito comunitario



Características generales

■ Los cuidados comunitarios: una práctica arraigada en la Zona Media.

- Los cuidados comunitarios son aquellos que presta la propia comunidad, a través de iniciativas de apoyo mutuo, de carácter solidario y voluntario, donde la dimensión emocional y relacional es muy importante. Se dan en contextos de proximidad, entre las personas que conviven en el mismo

municipio y que se organizan colectivamente para dar respuesta a las necesidades de cuidados a las que no llegan otros agentes.

- Estos cuidados tienen en común en el territorio que son filantrópicos y voluntarios, que se desarrollan en todos los ámbitos de manera no especializada y son complementarios a los cuidados que se desarrollan desde las familias, instituciones y empresas.
 - Se identifica la necesidad de comprometer a más personas jóvenes con los cuidados desde el ámbito comunitario, porque no se está dando el relevo generacional que requieren para sostenerse.
- **El tejido asociativo de la Zona Media juega un papel clave en la provisión de los cuidados desde la comunidad.**
- Los cuidados comunitarios se prestan principalmente a través de las asociaciones de personas jubiladas, asociaciones juveniles, APYMAS y asociaciones de mujeres, que tienen presencia en la mayoría de los municipios. Desde estas asociaciones se gestionan actividades dirigidas a la población y también se cuida el entorno.
 - Además de las tipologías de asociaciones descritas, se identifican otras, que dan respuesta a necesidades de cuidados muy concretas: Bancos de Alimentos, colectivos juveniles para la organización de actividades educativas con jóvenes o campamentos urbanos juveniles, asociaciones de personas con enfermedades consideradas como graves y raras y sus familiares, etc.
 - Existen diferentes iniciativas “ad hoc” promovidas por familias que, de forma asociada, colaborativa y/o a través de las APYMAS, se organizan para gestionar espacios de ocio y tiempo libre para niñas, niños y adolescentes, ofreciendo actividades durante los fines de semana y días festivos. Por ejemplo, la asociación “Luzargi”, en Puente la Reina/Gares o “Sarrea” en Artajona. Se ubican en espacios municipales y su acceso tiene un coste para las familias, porque suelen contratar monitoras o monitores de tiempo libre.

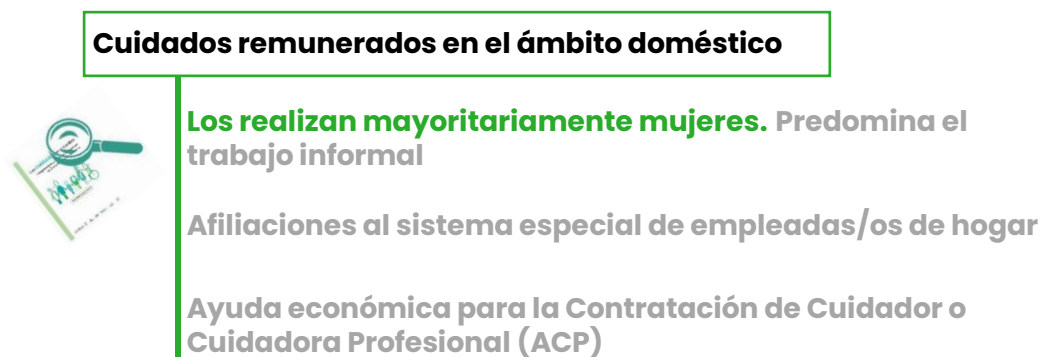
- Otro ejemplo ilustrativo de una iniciativa comunitaria especialmente valorada en la Zona Media es el Proyecto “Satélite Vecinal”. Consiste en la creación de una red local de apoyo y “vigilancia” vecinal dirigido a la prevención, detección temprana y atención a las situaciones de soledad no deseada y otras situaciones de dependencia y/o vulnerabilidad, mediante la implicación de toda la población y la colaboración público-comunitaria. Se desarrolla en las zonas de Carcastillo, Valdorba y en Tafalla, a través de la colaboración de los servicios públicos sociales y de salud y con la implicación de los Ayuntamientos y de la comunidad.
- **Los Pactos por los Cuidados, una iniciativa de colaboración público-comunitaria por los cuidados en el territorio.**

En la Zona Media se trabaja en el marco de tres Pactos por los Cuidados: un pacto territorial, de Zona Media, impulsado por el Consorcio de Desarrollo de la Zona Media; un Pacto por los Cuidados del Ayuntamiento de Tafalla; y un Pacto por los Cuidados de la Mancomunidad de Valdizarbe. Los pactos son acuerdos establecidos entre entidades locales y diversos agentes sociales, públicos y privados. Su objetivo es promover, desde el liderazgo local y la concertación social, un reparto más equitativo de los cuidados entre mujeres y hombres, reconociendo la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y la igualdad entre mujeres y hombres.

7. Los cuidados desde el libre mercado



7.1. LOS CUIDADOS REMUNERADOS EN EL ÁMBITO DOMICILIARIO



Características generales

- Los cuidados remunerados en el ámbito doméstico cobran cada vez más importancia en la Zona Media
 - El incremento de las necesidades de cuidados, asociadas al envejecimiento de la población y a la incorporación de las mujeres al

empleo, ha incrementado la proporción de cuidados que se prestan de forma remunerada en los hogares.

- Desde los SSB se constata una tendencia creciente en la demanda de contratación de personas cuidadoras en el domicilio. La necesidad de cuidados profesionales no es completamente cubierta por los recursos públicos, ya que la demanda supera la oferta existente. Como consecuencia, muchas familias recurren a la contratación privada de cuidados remunerados en el ámbito doméstico.

■ **Los empleos en el sector de los cuidados en domicilios continúan siendo desempeñados, en su mayoría, por mujeres.**

- En Zona Media, el porcentaje de afiliaciones al sistema especial de empleadas y empleados de hogar, sobre el total de afiliaciones a la Seguridad Social, es del 2,4%. Este porcentaje asciende hasta el 5,4% entre las mujeres, evidenciando una elevada feminización de este sector en todo el territorio.
- Desde los SSB se señala que todavía hay una parte significativa del trabajo de cuidados remunerado que sigue realizándose en el ámbito informal, sin garantías laborales, ni contratación formal.

■ **La contratación de personal cualificado: retos y contradicciones**

- **Ayuda económica para la contratación de Cuidador o Cuidadora Profesional (ACP)**

Esta ayuda, cuyo objetivo es que las personas dependientes puedan obtener cuidados profesionales, favoreciendo su permanencia en el domicilio, no puede optimizarse plenamente en el territorio. Los SSB indican que la mayoría de las contrataciones que se realizan en el ámbito doméstico no pueden beneficiarse de esta ayuda, porque no hay personas con la acreditación de la cualificación profesional que se exige a la persona cuidadora. Esta situación afecta principalmente a la zona de Tafalla, ya que en los municipios de menos de 5.000 habitantes los requisitos para la obtención de la ayuda se flexibilizan. A su vez, quienes tienen acreditada

la competencia para ser cuidadora o cuidador profesional, prefieren optar por empleos en el sector de los cuidados en la Zona Media que, como los centros residenciales, ofrecen mejores condiciones laborales.

- **Precariedad estructural en los cuidados en el ámbito domiciliario**

La escasez de personas que cuenten con un certificado que les habilite para trabajar en el ámbito de la dependencia y/o que tengan la acreditación de la competencia profesional para trabajar en el sector de los cuidados, explica que muchos de los trabajos de cuidados remunerados en el ámbito domiciliario los estén desempeñando mujeres migradas, algunas de ellas en situación irregular, especialmente procedentes de América Latina.

- **Barreras para la profesionalización y regularización de las trabajadoras migradas en el sector de los cuidados**

Las mujeres migradas en situación irregular enfrentan obstáculos para acceder a formaciones homologadas en el sector cuidados que las profesionalicen como cuidadoras. Aunque existe la posibilidad de solicitar el arraigo por formación, que permite regularizar su situación mientras realizan una formación, este proceso exige de la acreditación de una permanencia continuada en el conjunto del Estado de al menos dos años. Además, la obtención del título está supeditada a la regularización de su situación administrativa.

Por otro lado, aquellas mujeres migradas que en sus países de origen han obtenido una titulación en el sector de los cuidados, enfrentan trabas relacionadas con la homologación de estos títulos. El proceso de homologación puede ser largo y complejo, lo que dificulta su incorporación al mercado laboral regularizado.

■ El papel de intermediación de los Servicios Sociales de Base

- En los Servicios Sociales de Base se están generando “bolsas de trabajo” informales para cubrir las necesidades de cuidados en los domicilios, especialmente en los casos en los que no se puede acceder al Servicio de Atención a Domicilio. No obstante, las posibilidades de intermediación laboral de los SSB son limitadas, ya que no tienen competencias, ni recursos, para asumir la supervisión y seguimiento de las condiciones laborales de estas contrataciones.
- Algunos SSB están trabajando en la profesionalización de estas “bolsas de trabajo”, con el objetivo de dar respuesta a la demanda creciente de cuidados, mejorar la calidad de los servicios prestados y evitar la precariedad de los contratos que se realizan en este sector. En la zona de Carcastillo, por ejemplo, la Mancomunidad de Servicios Sociales de Base ha desarrollado en 2024 un curso de formación en atención sociosanitaria para formar a mujeres que quieran trabajar en el SAD o en centros residenciales.
- La necesidad de supervisión es especialmente relevante en los contextos donde se intensifica la precariedad de las trabajadoras y su situación no es visible -economía informal o irregular-. La precariedad laboral, junto con la alta demanda de personal en el sector de los cuidados, explica la gran rotación y movilidad que existe entre las trabajadoras, un hecho que repercute directamente en la calidad en la atención a las personas dependientes.

7.2. LOS RECURSOS DE CUIDADOS DESDE LAS EMPRESAS Y ENTIDADES DE LA ZONA MEDIA

EMPRESAS Y ENTIDADES

Cuidados a menores y adolescentes



Servicio Madrugadoras/es: subcontratado en varios centros escolares

Actividades extraescolares: servicios privados contratados para actividades.

Servicio de cuidados a menores de 0-3 años en domicilios: "En manos Amigas" (Olite)

Comedores escolares gestionados por empresas subcontratadas ("Comedor de Mariví" en Artajona y otros)

Campamentos y colonias urbanas en festivos y vacacionales

Atención a personas mayores, en situación de dependencia y/o con discapacidad.



1 Piso funcional para personas con discapacidad intelectual (ANFAS)

1 Centro de Día (Larraga)

11 centros residenciales en **9** municipios.

Estimulación Cognitiva y Envejecimiento Activo (Cruz Roja, Fundación Solera, Proyecto Ágil-Mente y otras entidades privadas)

Atención domiciliaria

Características generales

- En la Zona Media, una parte significativa de los cuidados que se prestan tanto en el ámbito domiciliario, como en el ámbito sociosanitario, educativo, de ocio y tiempo libre o deportivo es asumida por entidades privadas (empresas, organizaciones del tercer sector, cooperativas y otras formas de economía social).

- Entre las entidades que operan en el territorio, destacan aquellas que prestan servicios de atención dirigidos a la población mayor, en diferente situación de dependencia, servicios de cuidados dirigidos a la infancia y la adolescencia y aquellos dirigidos a la población con discapacidad y sus familiares.
- Aunque estas entidades difieren en su naturaleza, fines, objetivos y modelo de cuidados (más asistencial o centrado en la persona), todas ellas tienen en común que el acceso a sus servicios supone un coste económico para quienes los solicitan, por tanto, se benefician de ellos aquellas personas y familias que pueden asumirlos económicamente. Se observa que el coste de los servicios varía en función de su especialización y que su uso continuado representa una carga económica considerable para muchas familias de la Zona Media.
- Otra de las características de estas entidades es su carácter complementario, puesto que cubren la parte de cuidados a los que no se llega desde otros ámbitos, sobre todo desde las familias y las instituciones públicas.
- Muchos de los servicios que prestan estas entidades son desconocidos entre la población de la Zona Media. En general, ofrecen una atención de calidad, a través de servicios especializados, que suelen contar con profesionales con competencias en el ámbito de los cuidados.
- Tal y como se observa en los testimonios, a la población de la Zona Media le cuesta interiorizar que los cuidados tienen un coste económico y que es necesario prever y priorizar este gasto, especialmente cuando lo pueden asumir “gratis” familiares y otras personas del entorno cercano, con quienes se comparte relaciones de afectividad. Se evidencia cómo suelen ser abuelas y mujeres mayores quienes dejan y recogen a las niñas y niños en los centros educativos, quienes les dan de comer en periodos escolares o quienes cuidan a mayores dependientes, asumiendo una sobrecarga de responsabilidades familiares y domésticas, con consecuencias físicas y emocionales (falta de tiempo, agotamiento, ansiedad, estrés, cuidado intensivo, etc.).

■ Recursos dirigidos a la población mayor y en situación de dependencia

■ Atención diurna y residencial

La atención especializada a personas mayores en la Zona Media se presta mayoritariamente a través de recursos de gestión privada, patronatos municipales u órdenes religiosas. Actualmente, existen **centros residenciales** en los municipios de Artajona, Barásoain, Caparroso, Carcastillo, Muruzabal, Miranda de Arga, Olite/Erriberri, San Martín de Unx y Tafalla (3 centros residenciales).

No todos los recursos de atención residencial los gestionan empresas privadas con ánimo de lucro. En el caso de Miranda de Arga, por ejemplo, la Residencia Virgen del Castillo es gestionada por un patronato y en Carcastillo, la Residencia Nuestra Señora del Rosario, desde el año 2024, ha pasado a ser un organismo autónomo dependiente de la Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Carcastillo (gestión pública).

El **Centro de Día** de Larraga es el único centro sociosanitario no residencial de la Zona Media, de gestión privada, que ofrece atención integral durante el día a personas mayores.

■ Atención a las necesidades cognitivas

Más allá de la atención residencial, existen en el territorio iniciativas específicas que están centradas en la estimulación cognitiva y el envejecimiento activo. Destaca el proyecto “Ágil-mente”, una aplicación móvil de carácter educativo, diseñada para promover el bienestar global y la salud mental de personas adultas y mayores. Esta herramienta es contratada por los ayuntamientos a una empresa privada y funciona como un recurso complementario a los recursos que atienden de forma presencial.

- **Atención domiciliaria y seguimiento del estado de salud**

En Zona Media, **Cruz Roja** desempeña un papel fundamental en el ámbito de los cuidados a domicilio, con cobertura en prácticamente todos los municipios. Desarrolla programas de atención domiciliaria y seguimiento del estado de salud de las personas mayores, servicios de acompañamiento puntual, talleres sobre autocuidados e impulsa iniciativas específicas para mejorar la calidad de vida en municipios pequeños y abordar los desafíos asociados a la despoblación, como “Reto 123”. Estos programas son poco conocidos por parte de la ciudadanía y a pesar de su potencial, tienen poca visibilidad en el territorio.

- **Recursos de atención a la discapacidad**

- **En este ámbito destaca el trabajo de entidades como ANFAS, que da cobertura al conjunto del territorio ofreciendo servicios de atención temprana a personas con discapacidad desde los 6 años y a sus familiares. Esta entidad es también la encargada de gestionar el piso funcional con 11 plazas para personas con discapacidad intelectual ubicado en el municipio de Tafalla.**

- **Recursos dirigidos a la atención a menores y adolescentes**

- **Atención antes del horario escolar:** se realiza principalmente a través del denominado “Servicio de Madrugadores”. Se trata de una iniciativa privada que se presta en varios centros escolares de infantil y primaria de la Zona Media, en colaboración con los ayuntamientos.
- **Atención en horario extraescolar:** se articula a través de servicios privados contratados para la organización de actividades educativas, culturales, deportivas y de ocio y tiempo libre, dirigidas a niñas, niños y adolescentes, una vez finalizada la jornada escolar.
- **Servicio de cuidados a menores de hasta 3 años:** este servicio se presta en los domicilios particulares de las personas cuidadoras. Aunque es un servicio regulado, que impulsa Gobierno de Navarra, se gestiona de manera privada a través de empresas como “En Manos Amigas” (Olite).

- **Servicios de comedor escolar:** en la mayoría de los centros educativos de la Zona Media se ofrece comedor escolar mediante la subcontratación de diferentes empresas, algunas creadas para este fin, como el comedor escolar existente en Artajona, que es un recurso de proximidad, educativo y saludable que se ha convertido en una referencia en el territorio.
- **Atención en fines de semana, días festivos y periodos vacacionales:** se oferta a través de diferentes servicios, entre los que destacan los campamentos y colonias urbanas, que ofrecen una amplia variedad de actividades lúdico-educativas a niñas, niños y adolescentes en edades de infantil, primaria y secundaria.

8. Plan de acción de la Zona Media para una distribución más igualitaria, justa y corresponsable de los cuidados

Este Plan de Acción recoge la propuesta estratégica de intervención para mejorar la respuesta que se ofrece desde los recursos públicos a las necesidades de cuidados en la Zona Media de Navarra. Se elabora a partir de los resultados del diagnóstico sobre la organización social de los cuidados, un material de referencia que ha permitido identificar retos y oportunidades para avanzar hacia un reparto más igualitario, corresponsable y sostenible de los cuidados en el territorio.

La propuesta de Plan de Acción parte del reconocimiento de que los cuidados constituyen una dimensión central en el modelo de desarrollo territorial, que incide en cuatro aspectos clave:

- El bienestar y la calidad de vida de toda la población.
- La respuesta equilibrada a las necesidades de cuidados de la población desde una lógica de equidad territorial.
- El arraigo de la población al territorio, vinculado no solo al “sustento” de la vida, sino también al “sostén” de la vida.
- La lucha contra la despoblación, especialmente en los municipios más pequeños y dispersos.

El Plan de Acción propone un itinerario de trabajo compartido entre el Consorcio de Desarrollo de la Zona Media y las entidades locales, quienes asumen de forma coordinada la responsabilidad de evolucionar hacia una redistribución justa de los cuidados en el territorio.

Elementos clave del Plan de Acción:

1. **Visión común:** Avanzar hacia una Zona Media donde toda la población pueda recibir cuidados dignos y ejercer su derecho a decidir dónde, cómo y por quién quiere ser cuidada.
2. **Alcance:** El Plan se dirige prioritariamente a dos grupos de interés:
 - 2.1. La **población en general**, con especial atención en quienes menos participan en la provisión de los cuidados, por razón de sexo, edad u otros factores.
 - 2.2. Las personas del territorio con **mayores necesidades de atención y cuidados**: niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y población en situación de especial vulnerabilidad.
3. **Temporalidad:** el Plan de Acción se desarrollará en el periodo 2025-2030, a través de programas anuales.
4. **Responsabilidad:** La implementación del Plan de Acción interpela directamente al Consorcio de Desarrollo de la Zona Media y a las Entidades Locales (ayuntamientos y Mancomunidades de Servicios Sociales de Base), en coordinación con el tejido económico, asociativo y comunitario del territorio.
5. **Ejes de intervención:**

La propuesta se articula en torno a **cuatro ejes estratégicos**, que agrupan los objetivos y líneas de actuación del Plan de Acción:

- **EJE I.** Aprendizaje, práctica y pedagogía de los cuidados en todas las edades.
- **EJE II.** Atención a los cuidados desde los recursos públicos de la Zona Media.
- **EJE III.** Profesionalización de los cuidados.
- **EJE IV.** Colaboración público-comunitaria para la promoción y provisión de los cuidados en la Zona Media.

EJE I. APRENDIZAJE, PRÁCTICA Y PEDAGOGÍA DE LOS CUIDADOS EN TODAS LAS EDADES

Para qué: objetivos

- Dar visibilidad a la Zona Media como un territorio que cuida a su población y donde los cuidados son una dimensión esencial para la sostenibilidad de la vida.
- Incrementar el compromiso e implicación de la población con un reparto justo y equitativo de los cuidados.
- Fortalecer el tejido social para el apoyo y acompañamiento a los cuidados en los municipios.

Cómo: actuaciones previstas

- Incorporación de la dimensión de los cuidados en la estrategia de comunicación del Consorcio de Desarrollo de la Zona Media.
- Diseño y puesta en marcha un proceso participativo de recuperación, documentación y difusión de la memoria social de los cuidados como patrimonio inmaterial de la Zona Media, con especial atención al papel histórico de las mujeres en el sostenimiento de la vida.
- Difusión de los derechos vinculados a los cuidados y promoción del ejercicio del proyecto de vida elegido.
- Información actualizada sobre los recursos y servicios de cuidados que existen en el territorio.
- Impulso de espacios de formación sobre el modelo de cuidados que se quiere impulsar en Zona Media, dirigido a diferentes perfiles de personas (infancia, adolescencia, mayores, personal político, profesionales, etc.).
- Puesta en marcha de programas para hacer pedagogía de los cuidados, a través de formación y talleres para “aprender y practicar los cuidados”.
- Implicación de los hombres en el reparto de los cuidados, poniendo el foco en la infancia, pero también en el cuidado a las personas mayores y a las personas con discapacidad.
- Impulso y dinamización de redes vecinales municipales y territoriales de apoyo y acompañamiento a los cuidados.
- Desarrollo de iniciativas de autocuidado, para “cuidar a quienes cuidan”.

EJE II. ATENCIÓN A LOS CUIDADOS DESDE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA ZONA MEDIA.

Para qué: objetivos

- Promover la autonomía y el envejecimiento activo en la Zona Media.
- Desarrollar modelos de cuidados personalizados y de larga duración.

Cómo: actuaciones previstas

- Desarrollo de una oferta de servicios homogénea para que la infancia y adolescencia pueda recibir cuidados profesionales en el territorio.
- Impulso de iniciativas para eliminar los conflictos que genera la falta de corresponsabilidad y conciliación de la vida laboral, familiar y personal, en colaboración con asociaciones y organizaciones del tercer sector.
- Información accesible y adaptada que permita a las personas tomar decisiones informadas con relación a los recursos y servicios públicos de cuidados.
- Desarrollo de la Red de Atención Diurna de la Zona Media.
- Refuerzo y mejora del Servicio de Atención a Domicilio (SAD) en la Zona Media.
- Desarrollo de un modelo de atención a los cuidados conjunto para los Centros Residenciales de la Zona Media, elaborado con la participación de las personas que viven, trabajan y acceden a dichos centros.
- Impulso de iniciativas de convivencia y apoyo mutuo.

EJE III: PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CUIDADOS

Para qué: objetivos

- Visibilizar, dignificar y profesionalizar los trabajos de cuidados.
- Fomentar el empleo de calidad en el sector de los cuidados, con soluciones de proximidad y adaptadas a las personas que necesitan cuidados en Zona Media.

Cómo: actuaciones previstas

- Reconocimiento profesional de las personas cuidadoras.
- Incremento del número de profesionales que reúnen los requisitos necesarios para trabajar en el sector de los cuidados.
- Formación y acreditación de competencias profesionales.
- Orientación para la contratación y profesionalización de los trabajos de cuidados.
- Promoción de iniciativas de empleo de cuidados de proximidad.
- Refuerzo y consolidación del tejido empresarial en el sector de los cuidados. Creación y mantenimiento de las empresas de este sector.
- Apoyo y acompañamiento técnico a las empresas de cuidados de la Zona Media.

EJE IV: COLABORACIÓN PÚBLICO-COMUNITARIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROVISIÓN DE LOS CUIDADOS EN LA ZONA MEDIA

Para qué: objetivos

- Impulsar iniciativas que permitan desde lo público activar la respuesta comunitaria a las necesidades de cuidados.
- Potenciar el papel de la comunidad como agente de cambio.

Cómo: actuaciones previstas

- Desarrollo y dinamización de las experiencias territoriales de Pactos por los Cuidados, impulsando la concertación público-privada con los cuidados, desde el liderazgo local.
- Refuerzo de los espacios de colaboración y trabajo territoriales para una respuesta integral a los cuidados en el territorio.
- Desarrollo de redes para la provisión comunitaria de cuidados. Impulso y creación de sistemas locales de intercambio y provisión de cuidados entre la población que necesita apoyos y las organizaciones y entidades que pueden ofrecerlos.
- Implicación del comercio local en la detección y primera atención a las necesidades de cuidados de la población.
- Promoción desde las asociaciones y organizaciones de voluntariado por los cuidados.

Los cuidados en el centro. Diagnóstico y Plan de Acción en la Zona Media de Navarra.

Informe Ejecutivo

