

GZ

GIZARTERATUZ
monografikoak



Cooperación transfronteriza: Eurorregión Nueva Aquitania- Euskadi-Navarra

Cooperación transfronteriza: una oportunidad estratégica para la innovación y la eficiencia

En un contexto europeo marcado por el envejecimiento de la población, la despoblación rural, la presión sobre los sistemas del bienestar y la creciente demanda de servicios sociales personalizados, se hace evidente la necesidad de respuestas coordinadas ante desafíos sociales comunes. En este escenario, la colaboración transfronteriza entre regiones como Euskadi, Navarra y los Pirineos Atlánticos se perfila como una vía especialmente prometedora. Más allá de la cooperación institucional, estas alianzas pueden convertirse en auténticos motores de innovación social, capaces de generar soluciones más eficaces, sostenibles y adaptadas a las necesidades reales del territorio.

Unir fuerzas para responder mejor

Colaborar entre regiones fronterizas permite optimizar recursos públicos, evitar duplicidades y aprovechar sinergias. La fragmentación administrativa muchas veces dificulta la eficacia de los servicios sociales, pero la coordinación entre distintas administraciones puede revertir esta situación. La creación de servicios compartidos —como centros de atención transfronterizos, equipos móviles para zonas rurales o sistemas de atención domiciliaria integrados— no solo mejora la calidad de la atención, sino que también amplía la cobertura y reduce costes operativos.

La cooperación transfronteriza no se limita al plano operativo, sino que también promueve el aprendizaje mutuo. El intercambio de buenas prácticas, la formación conjunta de profesionales o la armonización de metodologías pueden contribuir a mejorar la calidad y la coherencia de los servicios sociales ofrecidos. Además, permite identificar soluciones que funcionan en un contexto y adaptarlas al otro, enriqueciendo las estrategias locales con perspectivas externas.

Innovación social en clave europea

Uno de los aspectos más prometedores de la cooperación transfronteriza es su capacidad para catalizar la innovación social. Las zonas fronterizas, tradicionalmente consideradas periféricas, pueden convertirse en laboratorios de nuevas soluciones, probando modelos de atención que luego puedan ser escalados a otras regiones de Europa.

El uso conjunto de tecnologías como la teleasistencia, las plataformas digitales de coordinación o los sistemas de atención integrada puede impulsar un cambio de paradigma en la prestación de servicios sociales. De igual forma, el diseño de servicios personalizados, centrados en la persona y orientados a la prevención, se ve favorecido por esta cooperación que rompe barreras administrativas y culturales.

Más allá de la mejora técnica y operativa, la cooperación transfronteriza en servicios sociales representa una apuesta política por la cohesión territorial y social de Europa. En un momento en el que resurgen discursos de fragmentación y repliegue, demostrar que es posible coordinar recursos, compartir desafíos y construir soluciones comunes en favor del bienestar colectivo es un mensaje potente.

Euskadi, Navarra y los Pirineos Atlánticos tienen una larga historia de cooperación en distintos ámbitos, y el campo de los servicios sociales ofrece un nuevo horizonte para profundizar en esa relación. Invertir en estas alianzas no solo es una decisión eficiente desde el punto de vista económico, sino también un compromiso con una Europa más solidaria, innovadora y próxima a las personas.

La Eurorregión NAEN (Nueva Aquitania - Euskadi - Navarra)

Desde su creación en 2011, la **Eurorregión NAEN** ha funcionado como un instrumento de gobernanza territorial que promueve la cooperación entre estas tres regiones vecinas. Su enfoque va más allá de la colaboración puntual: proporciona una estructura estable, con financiación propia y visión estratégica compartida. Esta institucionalización facilita la continuidad de los proyectos en el tiempo, la captación de fondos europeos y el diseño de políticas conjuntas a medio y largo plazo.

Uno de los ejes clave de la Eurorregión es precisamente el área social, donde se están desarrollando proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en ambos lados de la frontera. Esta cooperación adquiere un valor añadido cuando se alinea con los objetivos europeos de cohesión territorial, transición digital y fortalecimiento del Estado del bienestar.

Muchos de los proyectos impulsados en este marco han recibido apoyo financiero del programa **INTERREG POCTEFA**, un instrumento europeo específicamente diseñado para fomentar la cooperación transfronteriza. Con el objetivo de construir un espacio inclusivo y socialmente integrado, estos son los proyectos más destacados financiados a través de este programa en los territorios de la eurorregión:

- **TransisLab** – Se trata de un *Living Lab* transfronterizo de innovación social en longevidad en zonas rurales, liderado por el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco, en colaboración con distintas entidades de Euskadi, Navarra, Pirineos Atlánticos y Altos Pirineos. Su objetivo es funcionar como un laboratorio compartido de experimentación para diseñar, testar y escalar experiencias piloto que integren distintos recursos de apoyo sociosanitario, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas mayores en situación de fragilidad que viven en entornos rurales.

- **EVOLUTION** – Es un proyecto transfronterizo que busca mejorar el acompañamiento a jóvenes que egresan de los sistemas de protección a la infancia y adolescencia, especialmente en su transición a la vida adulta. Enfocados en los territorios de Gipuzkoa, Bizkaia y los Pirineos Atlánticos, el proyecto aborda tres problemáticas clave: la ruptura en sus itinerarios de inserción social y educativa, la desigualdad de oportunidades en el acceso a la formación y los riesgos del uso de las redes sociales.

Estos proyectos muestran que, cuando se superan las lógicas puramente administrativas, es posible construir servicios sociales más eficientes, personalizados y sostenibles. La Eurorregión NAEN se convierte así en un espacio de innovación institucional que refleja el espíritu del proyecto europeo: cooperación, solidaridad y orientación al bienestar de las personas.

Además, al alinearse con las prioridades estratégicas de la Unión Europea —como el **Pilar Europeo de Derechos Sociales o el Pacto Verde Europeo**—, este tipo de colaboraciones están bien posicionadas para atraer nuevos fondos en el próximo periodo de programación y consolidarse como referentes de buenas prácticas para otras regiones europeas.

En conclusión, la experiencia compartida de estos territorios no solo responde a desafíos locales, sino que ofrece soluciones con valor añadido europeo. Fortalecer este tipo de alianzas no solo significa optimizar recursos o mejorar servicios, sino también avanzar hacia una Europa más unida, capaz de convertir sus fronteras en puntos de encuentro y sus diferencias en oportunidades de innovación social. ●

Los servicios sociales en Nueva Aquitania, Euskadi y Navarra

Los servicios sociales constituyen uno de los pilares fundamentales de los Estados del bienestar contemporáneos. Aunque comparten un mismo propósito –garantizar la protección, la inclusión y el bienestar de la ciudadanía–, su organización institucional y territorial varía de forma significativa según los marcos legales, históricos y políticos de cada territorio. Este análisis compara el sistema de servicios sociales de los tres territorios que forman la Eurorregión NAEN: Nueva Aquitania, Euskadi y Navarra.

La comparación resulta especialmente pertinente porque estos tres territorios, a pesar de compartir una proximidad geográfica, han desarrollado sistemas con características propias derivadas de su estructura administrativa, su tradición política y sus competencias normativas.

A continuación, se describen la estructura de cada uno de los sistemas de la Eurorregión:

Nueva Aquitania

En Francia, el marco legal común viene definido por el Código de la Acción Social y de las Familias. Nueva Aquitania, la mayor región del país, se organiza siguiendo la lógica de francesa de distribución de competencias, caracterizada por la pluralidad de niveles administrativos y una fuerte intervención del Estado.

- El Estado central establece las normas generales y las principales prestaciones económicas, como como la *Allocation Personnalisée d'Autonomie* (APA) o la *Prestation de Compensation du Handicap* (PCH).
- La Región participa a través de organismos especializados.
- Los Departamentos constituyen el nivel clave en la acción social, ya que son responsables de la protección de menores, de la gestión de las ayudas para las personas mayores y las personas con discapacidad, y de la organización de la red de servicios territoriales.
- Los Municipios y las intercomunalidades completan la estructura, ofreciendo servicios de proximidad y apoyo comunitario.

Asimismo, la intervención de asociaciones y entidades del tercer sector es especialmente relevante, ya que gran parte de los dispositivos de atención –residencias, servicios de apoyo domiciliario, centros especializados– se gestionan a través de convenios de colaboración público-privada.

Este modelo se caracteriza por su complejidad jerárquica y fragmentación territorial, lo que obliga a crear mecanismos de coordinación como los *Dispositifs d'Appui à la Coordination* (DAC), concebidos para simplificar el acceso ciudadano y mejorar la eficiencia del sistema.

Euskadi

En contraste con Nueva Aquitania, Euskadi ha desarrollado un modelo propio, asentado en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, que consagra un sistema universal y subjetivo de derechos sociales. El marco político foral –con competencias plenas en materia social– ha permitido diseñar una estructura diferenciada y descentralizada.

El sistema vasco se organiza en dos niveles principales de atención:

1. Servicios sociales de atención primaria, gestionados por los ayuntamientos, que actúan como puerta de entrada. Incluyen servicios de acogida, diagnóstico, orientación, ayudas de emergencia y apoyo básico domiciliario.
2. Servicios sociales de atención secundaria, competencia de las Diputaciones Forales. Aquí se integran los servicios especializados en discapacidad, dependencia, protección a la infancia, etc.

El Gobierno Vasco desempeña un papel de coordinación, planificación y financiación, además de definir la cartera de prestaciones y los estándares de calidad. También ofrece servicios y programas complementarios como el servicio de teleasistencia BetiOn o los servicios telefónicos de información para infancia y adolescencia (Zeuk Esan) y para mujeres víctimas de violencia (SATEVI).

Tal y como sucede en Nueva Aquitania, además de la combinación entre niveles institucionales, el Sistema Vasco de Servicios Sociales se caracteriza por la conjunción de servicios de titularidad pública con una fuerte presencia de entidades privadas y del tercer sector en la prestación de servicios que gestionan gran parte de los recursos especializados (residencias, centros de día...). Esta realidad configura al sistema como un modelo mixto, donde la cooperación y la colaboración resulta esencial.

Navarra

El caso de Navarra comparte ciertas similitudes con el modelo vasco, pero con una configuración institucional distinta, al tratarse de una comunidad uniprovincial. El marco de referencia es la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales, que establece un sistema basado en derechos subjetivos.

- El Gobierno de Navarra concentra la planificación, coordinación y financiación de los servicios especializados, incluyendo la red de atención a la dependencia, la discapacidad, las personas mayores y la infancia.
- Los Ayuntamientos y las Mancomunidades gestionan los servicios sociales de base, que constituyen el nivel primario del sistema y se articulan en torno a cuatro programas básicos:
 1. El programa de acogida y orientación social ofrece información, diagnóstico y acompañamiento preventivo y universal.
 2. El programa de incorporación social apoya a personas en riesgo de exclusión mediante medidas de inserción, formación y acceso a prestaciones como la renta garantizada.
 3. El programa de atención a la dependencia y la promoción de la autonomía personal gestiona recursos como ayuda a domicilio, teleasistencia o centros de día para mayores y personas con discapacidad.

4. Finalmente, el programa de atención a la infancia y la familia se centra en la prevención, el apoyo socioeducativo y la protección de menores en riesgo.

Por lo tanto, el modelo navarro se caracteriza por su centralización relativa con el Gobierno foral, que asume un papel protagonista en la provisión de servicios especializados, dejando a los municipios un papel relevante pero limitado al primer nivel de intervención.

Diversidad de modelos, un mismo bienestar

Más allá de sus diferencias institucionales, lo que ponen de relieve los casos de Nueva-Aquitania, Euskadi y Navarra es la pluralidad de formas posibles de garantizar el bienestar social en Europa. Cada sistema refleja una historia política y administrativa propia, pero todos coinciden en reconocer a los servicios sociales como un pilar fundamental de cohesión. La comparación permite apreciar que no existe un único modelo válido, sino diversas maneras de articular lo público y lo privado, lo local y lo regional, la universalidad y la especialización. Esta diversidad constituye una riqueza en sí misma y ofrece aprendizajes cruzados que pueden inspirar procesos de reforma y mejora en cualquiera de los tres territorios. ●

La comparación entre Euskadi, Navarra y Nueva Aquitania revela diferencias significativas en su estructura demográfica:

- Euskadi presenta una alta densidad de población (308 habitantes por km²), una edad media elevada (48 años) y una población sobreenvejecida.
- Navarra, en contraste, se caracteriza por tener una población relativamente más joven, con la edad media más baja y las menores proporciones de personas mayores entre los territorios analizados,
- Nueva Aquitania, por su parte, aunque es la región más poblada, combina una baja densidad demográfica con el índice de dependencia más alto, lo que evidencia una mayor carga sobre la población activa y un proceso de envejecimiento más avanzado.

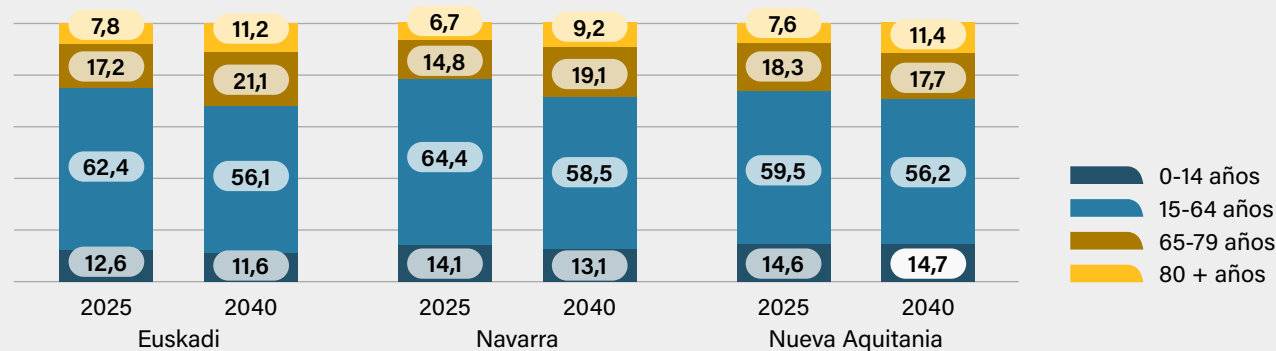
De cara al futuro, las proyecciones demográficas de Eurostat apuntan a una evolución diferenciada entre los tres territorios. En Euskadi y Navarra, se prevé una reducción del peso relativo de la población de 15 años, lo que indica un progresivo estrechamiento de la base poblacional, mientras que en Nueva Aquitania este grupo se mantendría relativamente estable.

En paralelo, se espera un aumento significativo de la población mayor de 65 años en las tres regiones, con especial intensidad en Euskadi y Navarra. Sin embargo, el sobreenvejecimiento será más acusado en Nueva Aquitania, donde en 2040 se estima que cuatro de cada diez personas mayores tendrán 80 años o más.

Tabla 1. Indicadores demográficos por territorio. 2024

	Euskadi	Navarra	Nueva Aquitania
Población total	2.227.684	678.333	6.166.602
Densidad de población (habitantes por km²)	308	65	73
Edad media de la población	48,0	45,4	46,4
Proporción de personas de 65 o más años	23,8	20,7	25,4
Proporción de personas de 80 o más años	7,3	6,3	7,2
Índice de dependencia (población de 0-14 años y de 65 años o más respecto a la población de 15-64 años)	57,0	53,8	67,8

Gráfico 1. Estructura de la población por tramos de edad. Proyecciones 2025/2040 (%)



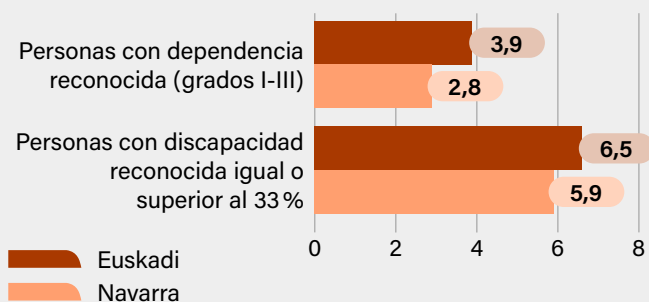
Fuente: Eurostat

En relación con la dependencia y la discapacidad, los datos muestran que aproximadamente el 4 % de la población de Euskadi tiene reconocido algún grado de dependencia, frente al 2,8 % en Navarra. En cuanto a la discapacidad, la prevalencia en estos territorios se sitúa entre 6 % y el 6,5 %.

En Nueva Aquitania, el 7,4 % de la población de 60 o más años recibe la Prestación Personalizada de Autonomía (APA). Por otro lado, 9,6 de cada 1.000 personas menores de 60 años son beneficiarias de ayudas destinadas a personas con discapacidad.

Gráfico y Tabla 2. Indicadores de dependencia y discapacidad por territorio (%)¹

EUSKADI Y NAVARRA. 31/12/2024



NUEVA AQUITANIA. 31/12/2023

Personas beneficiarias de la Prestación Personalizada de Autonomía (APA) por 100 personas de 60 y más años	7,4
Personas beneficiarias de la Prestación por Incapacidad Laboral (PCH) y del Subsidio de Compensación de Terceros (ACTP) por 1.000 personas menores de 60 años	9,6

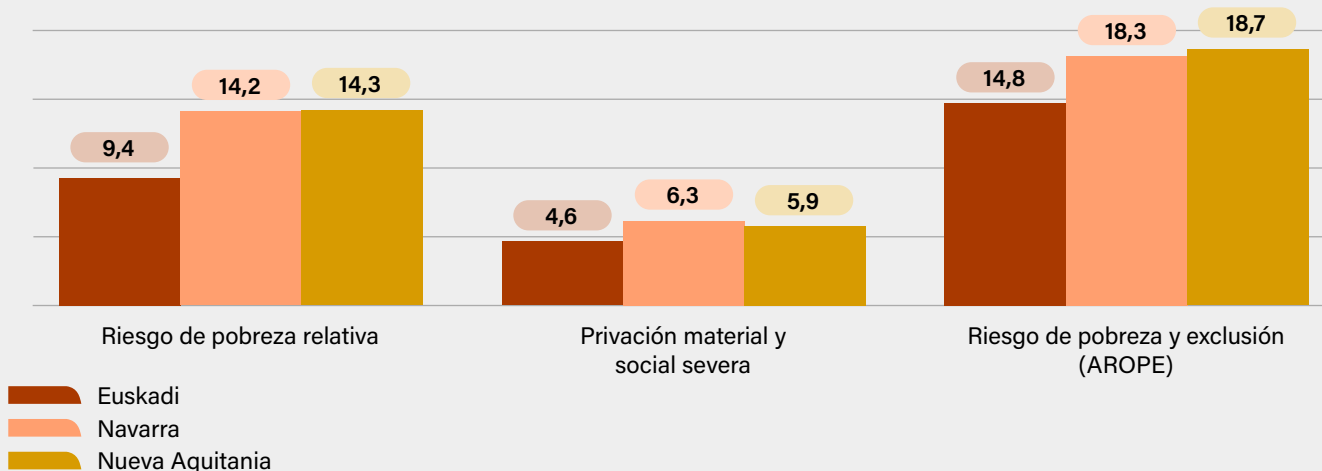
Fuentes: Diputaciones Forales; Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra; Données statistiques publiques en santé et social (DRESS).

¹ Dado que los datos no son del todo comparables, se ha optado por diferenciar los datos de Euskadi y Navarra de los correspondientes a Nueva Aquitania.

Desde el punto de vista de la pobreza y la exclusión social, Euskadi se posiciona como la región con menor carencia y desigualdad tanto en términos económicos como sociales.

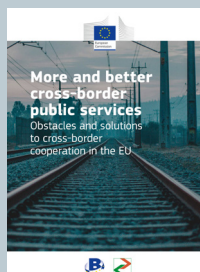
En contraste, Navarra y Nueva Aquitania muestran una situación más desfavorable, con porcentajes más elevados que reflejan una mayor proporción de personas en situación de vulnerabilidad económica y social.

Gráfico 3. Indicadores de pobreza y exclusión por territorio. 2024 (%)

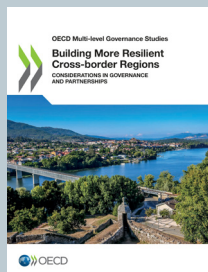


Fuente: Eurostat

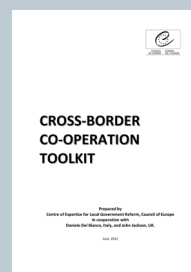
8 I GIZARTERATUZ MONOGRAFIKOAK



Servicios públicos sin fronteras, una asignatura pendiente



Gobernanza transfronteriza y resiliencia territorial



Manual de cooperación transfronteriza

Brustia, G., *et al.*

More and better cross-border public services. Obstacles and solutions to cross-border cooperation in the EU. Gronau, Association of European Border Regions, 2021, 28 págs. Ref. 605275.

Este informe analiza exhaustivamente los obstáculos que enfrentan los servicios públicos transfronterizos y constata que, si bien la Unión Europea promueve la resiliencia y la integración, las fronteras administrativas siguen constituyendo barreras reales para millones de ciudadanas y ciudadanos europeos. El documento identifica cuatro ámbitos críticos donde la cooperación transfronteriza resulta imprescindible pero problemática: la sanidad, las emergencias, el transporte público y la educación. A través de casos concretos, el informe muestra cómo la fragmentación normativa contradice el principio fundamental de libre circulación. El estudio propone soluciones articuladas en tres planos: armonización normativa mediante el desarrollo de marcos jurídicos específicos para servicios públicos transfronterizos, creación de estructuras de gobernanza multinivel que faciliten acuerdos entre regiones fronterizas, y financiación específica que reconozca los costes adicionales que supone prestar servicios en contextos transfronterizos. Destaca especialmente la recomendación de establecer "laboratorios transfronterizos" donde experimentar modelos integrados de prestación de servicios públicos, con marcos legales flexibles y financiación europea específica.

OCDE

Building more resilient cross-border regions: considerations in governance and partnerships. París, OECD Publishing, 2024, 158 págs. Ref. 605277.

En un momento en que la Unión Europea prioriza la resiliencia territorial y la adaptación al cambio, el desarrollo de las regiones fronterizas persiste como un desafío estructural que afecta directamente la calidad de vida y los servicios transfronterizos de millones de personas. Este informe aborda este problema, subrayando que el retraso socioeconómico de estas áreas no es casual, sino resultado de una gobernanza multinivel fragmentada. El estudio se basa en cinco regiones piloto (en las fronteras entre Bélgica y Francia, Lituania y Polonia, Luxemburgo y Francia, Francia y España, y Portugal y España), y señala que las fronteras nacionales no solo limitan el desarrollo económico regional, sino que impiden la prestación eficiente de servicios esenciales —especialmente en sanidad y transporte— y obstaculizan la coordinación eficaz en la gestión de desastres. El análisis se estructura mediante el Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE, una herramienta que permite evaluar las carencias institucionales en regiones piloto. Las conclusiones son claras: para construir regiones más fuertes y resilientes, las políticas públicas deben centrar sus esfuerzos en simplificar los acuerdos de cooperación y fortalecer los lazos entre los distintos niveles de la administración.

Centre of Expertise for Local Government Reform

Cross-border co-operation toolkit. Estrasburgo, Consejo de Europa, 2012, 134 págs. Ref. 605265.

Las fronteras políticas no borran las interdependencias cotidianas entre territorios contiguos, pero su existencia sí genera efectos de marginalización estructural que afectan a las comunidades que habitan en sus márgenes. Este documento técnico, elaborado por el Consejo de Europa, constituye una herramienta operativa detallada destinada a implementar proyectos de cooperación transfronteriza. El manual disecciona la cooperación transfronteriza como proceso concertado entre autoridades locales para abordar problemas derivados del posicionamiento periférico: deficiencias infraestructurales, limitaciones en servicios públicos, fragmentación de mercados laborales y estereotipos culturales. El documento articula su propuesta en torno a tres pilares: la comprensión conceptual de la cooperación transfronteriza, el análisis institucional y la metodología práctica. Destaca su enfoque pragmático, señalando razones concretas para la cooperación —economías de escala, gestión conjunta de infraestructuras, mejora de servicios, acceso a financiación externa— y reconociendo tanto efectos positivos como riesgos asociados: déficit democrático, lentitud decisional o conflictos políticos derivados del reparto de poder. El manual proporciona marcos jurídicos comparados, y ofrece herramientas legales diferenciadas según la complejidad institucional requerida.



Hoja de ruta para la eurorregión Nueva-Aquitania Euskadi Navarra



Innovación transfronteriza en cuidados de larga duración



Estudio transfronterizo sobre la atención a la infancia y juventud vulnerables

AECT Eurorregión Nueva-Aquitania Euskadi Navarra
Plan Estratégico de la AECT Eurorregión Nueva-Aquitania Euskadi Navarra 2021-2027. Hendaia, AECT Eurorregión NAEN, 2019, 61 págs. Ref. 605268.

La Eurorregión Nueva-Aquitania Euskadi Navarra plasma en este documento su hoja de ruta estratégica para el periodo 2021-2027, un instrumento vivo que articula la cooperación entre tres territorios con vocación de convertirse en un auténtico *continuum* transfronterizo. El documento, resultado de un amplio proceso participativo, estructura su acción en cinco ejes, que abordan desde la construcción de la ciudadanía eurorregional hasta el desarrollo económico inteligente, la sostenibilidad territorial, la gobernanza y la gestión avanzada del espacio compartido. El plan establece tres ámbitos prioritarios: el plurilingüismo como herramienta de cohesión (con especial atención al euskera como lengua común), la especialización en seis sectores estratégicos y la consolidación de una cuenca de empleo transfronteriza que atiende a cerca de 4.000 trabajadores que cruzan diariamente la frontera. Asimismo, incorpora un modelo de seguimiento basado en indicadores estratégicos y operativos, comprometiéndose con metas cuantificables para 2027: financiar 300 proyectos, involucrar a 1000 socios, captar 6 millones de euros de financiación europea y alcanzar un 70% de conocimiento ciudadano sobre la eurorregión.

Castro, J. (coord.)
Next Care. Europolio de innovación en longevidad. Resultados y aprendizajes. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaularitza-Gobierno Vasco, 2025, 58 págs. Ref. 605145.

El aumento sostenido de la esperanza de vida en las regiones de Euskadi, Navarra, Nueva Aquitania y Occitania ha convertido la longevidad en uno de los principales desafíos de política pública del siglo XXI. Este documento sistematiza los resultados del proyecto Next-Care, que durante varios años ha impulsado la cooperación transfronteriza en innovación, investigación y formación para transitar hacia nuevos modelos de atención, cuidados y apoyos centrados en las personas mayores en situación de fragilidad y dependencia. El análisis revela tensiones estructurales comunes: fragmentación institucional entre sistemas sanitarios y sociales, asimetría en recursos y reconocimiento profesional, brecha digital generacional, feminización del cuidado informal y desigualdades territoriales entre zonas urbanas y rurales. Frente a estos retos, el proyecto identifica 52 buenas prácticas de innovación social, tecnológica, institucional y cultural, analiza cinco casos con impacto probado y propone una guía de innovación. Las recomendaciones finales subrayan la importancia de fortalecer la cooperación transfronteriza mediante marcos legales compartidos, impulsar la innovación con enfoque ecosistémico, profesionalizar el trabajo de cuidados desde una perspectiva de género, incorporar activamente el ámbito comunitario y garantizar la interoperabilidad de datos bajo criterios éticos.

Agintzari *et al.*
GazteJeunes: hacia un ecosistema transfronterizo de servicios sociales para la juventud. Informe comparativo. Bilbao, Agintzari, 2018, 78 págs. Ref. 536763.

Este informe, enmarcado en el proyecto europeo GazteJeunes, disecciona comparativamente las arquitecturas normativas e institucionales de Euskadi, Navarra y Nueva Aquitania en cuatro ejes críticos: adopción y acogimiento familiar, menores extranjeros no acompañados, intervención socioeducativa y emancipación de jóvenes mayores de edad. El análisis pone de relieve divergencias estructurales significativas entre territorios. Euskadi y Navarra comparten un modelo de competencias a dos escalas (foral y municipal), mientras que Nueva Aquitania centraliza la acción en departamentos. El documento evidencia cómo las carteras de servicios vasca y navarra presentan despliegues territoriales asimétricos, especialmente en recursos para mayores de edad, donde la cobertura normativa contrasta con la implementación efectiva. El sistema francés articula dispositivos más consolidados, como el acogimiento profesionalizado remunerado o el contrato para jóvenes mayores, inexistentes o marginales en Euskadi y Navarra. Sin embargo, el estudio destaca los principios compartidos que rigen las intervenciones: el enfoque comunitario, la centralidad de las personas jóvenes y la necesidad de una atención integral e inclusiva. Fruto del trabajo conjunto de entidades sociales y administraciones locales durante tres años, el informe incluye recomendaciones para una coordinación transfronteriza más eficaz.

NAVARRA

Proyecto de Atención Integrada Social y Sanitaria (PAISS)

El Programa de Atención Integrada Social y Sanitaria (PAISS) surge de la colaboración entre el Departamento de Derechos Sociales y el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra. Implantado inicialmente en Tafalla en 2018 y ampliado en 2021 a Tudela y Estella, tiene como finalidad establecer un sistema de atención sociosanitaria coordinada e integral en la Comunidad Foral de Navarra. Esta iniciativa constituye una experiencia innovadora de coordinación entre dos ámbitos públicos de atención, que busca avanzar hacia un modelo de atención integral centrado en la persona, destinado a contribuir al bienestar, la autonomía y la calidad de vida. El programa está dirigido a personas que requieren de cuidados sanitarios de baja intensidad, especialmente a aquellas que han perdido autonomía de forma repentina y no cuentan con apoyo familiar o social suficiente. Para ello, emplea una metodología de trabajo multidisciplinar, con profesionales de los sistemas de salud y de los servicios sociales.

El proyecto funciona en dos niveles: los equipos operativos de zona,

formados por personal de servicios sociales y atención primaria sanitaria, ofrecen atención integrada a nivel local para necesidades sanitarias que requieren de una menor intensidad; y los equipos de coordinación sociosanitaria, integrados por profesionales de trabajo social y enfermería, que operan a nivel de área o distrito, dan soporte a los equipos operativos de zona, encargándose de atender los casos de mayor complejidad o urgencia. La metodología de trabajo utilizada por estos equipos incluye: el diagnóstico sociosanitario integrado, realizado por personal sanitario y de servicios sociales de manera conjunta; un plan de atención social y sanitario, en el que se fijan una serie de objetivos compartidos y consensuados con la persona o con su familia; en tercer lugar, un seguimiento personalizado a través de la metodología de gestión de casos, y por último, la planificación del alta, con el foco puesto en la continuidad de la atención al terminar la intervención.

Además, el PAISS cuenta con una serie de recursos específicos que están dirigidos al abordaje de situaciones de mayor complejidad o urgencia. Entre ellos, figuran un servicio residencial sociosanitario, el servicio de soporte domiciliario y el servicio diurno sociosanitario y de transporte adaptado. Los servicios que ofrece este programa se caracterizan por ser limitados en el tiempo, universales, ágiles, flexibles, compatibles con el resto de los servicios de las carteras de Salud y Servicios Sociales, y por estar enfocados en la recuperación de la persona y el mantenimiento de su capacidad funcional. Su vocación es intentar de que la persona permanezca o retorne a su entorno habitual.

REFERENCIAS

Gobierno de Navarra. **El Proyecto de Atención Integrada Social y Sanitaria llega al Área de Salud de Estella**. S. I., Gobierno de Navarra, 18-05-2021.

Gobierno de Navarra. **Navarra regulará por primera vez el Programa de Atención Integral Social y Sanitaria y los Servicios de Promoción de la Autonomía**. S. I., Gobierno de Navarra, 15-02-2022.

Gizain

La Fundación Navarra para la Gestión de los Servicios Sociales Públicos (Gizain) nació en 2019 por acuerdo del Gobierno de la comunidad foral. Como su nombre indica, su finalidad es asumir la gestión pública de una serie de servicios esenciales considerados estratégicos, para así incrementar el control, la transparencia y la agilidad de la gestión. Actualmente, Gizain gestiona diecisiete recursos: cinco centros de servicios sociales, otros tantos centros de observación y acogida de menores, un programa de familia de urgencia, un centro de día de justicia juvenil, un centro de atención a mujeres víctimas de violencias sexuales y cuatro unidades de tramitación de rentas mínimas (en concreto, del ingreso mínimo vital estatal y la renta garantizada autonómica).

La finalidad fin de este ente instrumental es la gestión, prestación y ejecución directa de los diferentes servicios y funciones que la administración de la Comunidad Foral de Navarra le encargue, sin opción de externalizarlos. Mediante esta iniciativa, el Gobierno de Navarra pasó de un modelo de gestión de servicios públicos externalizado con entidades privadas, a uno público, que ha permitido mayor coordinación y flexibilidad, así como resultados positivos en la atención de las personas usuarias.

La Fundación Gizain ha logrado unificar procesos y criterios en sus centros, normalizando el registro de información y definiendo claramente las competencias de recursos humanos, lo que ha mejorado la eficiencia administrativa y la atención. Si bien la esencia de cada equipo se ha mantenido, se han integrado elementos comunes que permiten una optimización de la gestión diaria. La creación de una dirección técnica ha sido clave a



la hora de establecer mecanismos de coordinación que aporten mayor flexibilidad en la gestión de los servicios.

La transición de gestión de servicios sociales esenciales —como la intervención con menores y sus familias, la atención a la infancia, el apoyo a víctimas de violencia de género y sexual, y los equipos de incorporación sociolaboral— de manos privadas a una fundación pública como Gizain reviste una profunda e inmediata importancia para la ciudadanía de Navarra. Este cambio asegura que la provisión de servicios críticos no esté guiada por lógicas de beneficio y pase a ser responsabilidad directa del Gobierno Foral, garantizando la estabilidad, la calidad y la continuidad de la atención. De esta manera, el foco principal es el interés social y el derecho de los y las ciudadanas a recibir un servicio homogéneo. A pesar de este importante avance hacia la gestión pública, la Fundación Gizain sigue enfrentando el desafío constante de desarrollar y consolidar un modelo

propio de gestión, adaptándose continuamente a las necesidades sociales emergentes.

REFERENCIAS

Cámara de Comptos de Navarra. **Informe de fiscalización sobre la Fundación navarra para la gestión de servicios sociales públicos Gizain.** Pamplona, Cámara de Comptos de Navarra, 2022, 37 págs. Ref: 605401.

Fundación Gizain

Departamento de Derechos Sociales. **Informe de evaluación de la Fundación Gizain.** Pamplona, Gobierno de Navarra, 2021, 67 págs. Ref: 561070.

Ursua, A. **Plan estratégico de la Fundación Navarra para la gestión de los servicios sociales públicos (GIZAIN). Propuesta de plan estratégico de la Fundación Gizain para el período 2021- 2024.** Pamplona, Fundación Gizain, 2021, 30 págs. Ref: 605402.

Enfoque dialógico

Desde hace unos años, el Gobierno de Navarra viene trabajando para reforzar la atención centrada en la persona mediante el enfoque dialógico, un conjunto de principios y herramientas desarrollada por el Instituto Nacional Finlandés de Salud y Bienestar. El enfoque dialógico postula la capacidad transformadora del diálogo, aboga por el establecimiento de relaciones horizontales en los servicios del bienestar y promueve el diálogo entre las redes personales y las redes profesionales, a fin de combinar recursos y proporcionar una ayuda más eficaz. De acuerdo con esta perspectiva, las y los profesionales han de evitar dirigir o aconsejar a las personas y, en cambio, deben centrarse en facilitar su empoderamiento y su participación activa en la búsqueda de soluciones. Desde este planteamiento, se insiste en la importancia de “aprender a escuchar, hacer preguntas, ayudar a otras personas a hablar y pensar [...] y garantizar que se respeta la alteridad” (Ervast y Hakola, 2024: 4). El enfoque dialógico se ha aplicado eficazmente en otros países europeos, particularmente en el trabajo social con individuos y familias, así como en los servicios de atención psiquiátrica.

El Ejecutivo navarro está introduciendo esta perspectiva metodológica de forma transversal en las áreas de servicios sociales, educación, salud y justicia. Con tal objetivo, a partir de 2020 ha implementado varios programas formativos financiados con los fondos europeos Next Generation e impartidos por personal de la

Universidad de Laponia (Finlandia), que cuenta con amplia experiencia en la materia. De una parte, ha capacitado en facilitación del diálogo a profesionales del sistema de protección a la infancia que desarrollan tareas de planificación y gestión, a quienes ha ofrecido un curso de 126 horas. Por otra parte, ha proporcionado una formación de 30 horas al resto de profesionales de las áreas señaladas, para que conozcan los fundamentos de la teoría dialógica y la herramienta del diálogo anticipatorio. Finalmente, ha seleccionado y capacitado a un grupo de profesionales en formación y supervisión desde el enfoque dialógico, a través de un curso de 42 horas, para facilitar así que el proyecto perdure. Estas tres iniciativas se han complementado con la celebración en Pamplona de un **congreso internacional** en 2024 y la creación de una **web específica**, donde se han publicado algunos materiales sobre este enfoque.

Las citadas actividades formativas han permitido configurar por toda Navarra redes de facilitación con enfoque dialógico, de carácter transversal y compuestas por profesionales de los servicios sociales, la salud y la educación. Además, se ha creado el denominado Equipo Dialógico de Navarra, con vistas a extender el modelo y seguir capacitando a las y los profesionales. Coordinadas por el Equipo Dialógico, las mencionadas redes ofrecen procesos de facilitación, es decir, espacios de diálogo donde personas individuales, familias, equipos u organizaciones pueden tratar un problema con la ayuda de dos facilitadoras o facilitadores externos que conducen el diálogo a través de preguntas.

REFERENCIAS

Arnkil, T. **Encuentros respetuosos y esperanzadores. Un manual para facilitadores de diálogos anticipatorios**. Pamplona, Gobierno de Navarra, 2023, 256 págs.

Departamento de Derechos Sociales. **Enfoque dialógico: el potencial transformador del diálogo**.

Ervast, H. y Hakola, J. **Guía de facilitación dialógica**. S. I., Dialogues & Design, 2024, 36 págs. Ref. 601675.

Gobierno de Navarra. **Derechos Sociales impulsa dos formaciones sobre el Enfoque Dialógico en la UPNA para mejorar la atención de la Administración a la ciudadanía**. S. I., Gobierno de Navarra, 02-06-2025.

Gobierno de Navarra. **Derechos Sociales impulsa un proyecto piloto para mejorar la atención a la infancia basado en el Enfoque Dialógico**. S. I., Gobierno de Navarra, 19-12-2022.

Universidad Pública de Navarra. **Introducción y orientación al trabajo en red con enfoque dialógico**.

NUEVA AQUITANIA

Tarificación de las residencias

En el departamento de Nueva Aquitania, al igual que en el resto de Francia, los servicios sociales de atención a la dependencia se financian, esencialmente, a través de tres fuentes: los propios departamentos, el seguro de salud y las personas usuarias, mediante el copago. Esta financiación tripartita se refleja en el sistema tarifario de los centros residenciales, el cual se basa en dividir el coste total de su funcionamiento en tres categorías, cada una con su propia fuente de financiación y mecanismo para fijar los precios:

- La tarifa de dependencia cubre la atención asistencial diaria. Se establece por negociación entre el centro y el departamento, según el grado de dependencia (**escala AGGIR**) y se financia principalmente a través de una prestación económica específica: la *allocation personnalisée d'autonomie* (APA).
- La tarifa de alojamiento cubre los costes de hostelería, manutención y servicios generales; es fijada por el centro y debe ser abonada íntegramente por la persona usuaria, con posibles ayudas sociales en caso de falta de recursos.
- Finalmente, la tarifa sanitaria cubre los costes de la atención médica

y de enfermería, siendo financiada íntegramente por el sistema de salud, a través de un convenio que puede ser de cobertura total o parcial.

Este modelo de tarificación, por tanto, reparte el coste de los servicios residenciales entre la persona usuaria y la Administración. La persona usuaria abona en torno a 1.500 euros, de media, en concepto de alojamiento y manutención, junto con una parte variable de la tarifa de dependencia, según su nivel de renta y dependencia. La Administración abona el coste de los servicios sanitarios, una parte de los costes de atención a la dependencia y una parte de los costes de alojamiento y manutención.

La triple tarificación es fundamental en este modelo residencial, ya que no solo estructura la organización interna de los servicios, sino que también rige el acceso de las personas usuarias a los centros. Este enfoque se basa en el principio de libre elección del centro por parte de las personas usuarias, que reciben las prestaciones económicas para financiar las tarifas de dependencia (y en algunos casos, también el alojamiento). La financiación del alojamiento mediante ayudas sociales está condicionada a que los centros obtengan una acreditación formal del Departamento. Esa acreditación es más habitual entre los centros públicos que entre los privados.

REFERENCIAS

Zalakain, J. *et al.* **Envejecimiento y atención a la dependencia en los territorios de Euskal Herria**. Donostia-San Sebastián, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 2021, 104 págs. Ref. 563026

Zalakain, J. y Peña, S. **Análisis comparado de los modelos de cuidados de larga duración: descripción de sistemas en ocho países de Europa, Asia y Norteamérica**. *Zerbitzuan*, n. 86, 2025, págs. 37-70. Ref. 604647.

Prestación económica específica

El acceso a los servicios de atención a la dependencia en el sistema francés se articula fundamentalmente en torno a la *allocation personnalisée d'autonomie* (APA). Esta prestación económica está diseñada para personas mayores de 60 años que puedan acreditar su situación de dependencia, y para las que se establece un plan de atención individualizado, tras la evaluación. Si bien la APA posee un carácter universal, su cuantía no es fija, sino que se ajusta y modula en función de la renta y el grado de dependencia —medido mediante un baremo de ámbito estatal— que demuestre cada persona beneficiaria. Para su ejercicio, la prestación ofrece dos vías principales: la modalidad domiciliaria, destinada a financiar servicios de apoyo y asistencia en el propio hogar, y la modalidad institucional, que cubre el acceso y los costos asociados a los centros residenciales (solo cubre el gasto proveniente de los cuidados a la dependencia, no la atención residencial). Su naturaleza es no contributiva, dado que se financia principalmente con dinero público proveniente de impuestos.

La gobernanza de los cuidados de larga duración en Francia es notablemente compleja, debido a la multiplicidad de actores involucrados, que operan en diferentes niveles territoriales (Estado, regiones, departamentos y ayuntamientos) y a la fragmentación de los servicios, que, a su vez, se dividen entre las esferas médica, social y sociosanitaria. En cuanto a la distribución competencial,

el Estado se encarga de establecer la normativa básica en materia sanitaria y social, mientras que otros niveles territoriales (regiones, departamentos y ayuntamientos) son responsables de la implementación de las políticas públicas dirigidas a atender la dependencia y la discapacidad. En el caso de la APA, los departamentos son los responsables de su gestión.

En este modelo de acceso a los cuidados de larga duración, sustentado en prestaciones económicas, estas se caracterizan por ser personalizadas y por adaptarse estrictamente tanto a las necesidades como a las preferencias de cada persona usuaria. Un pilar fundamental de este modelo es el principio de libertad de elección, el cual otorga a las personas mayores una amplia capacidad de decisión. Este principio se aplica en varios planos: permite a las personas beneficiarias elegir si utilizarán la APA en el ámbito domiciliario o en un centro residencial. Además, tienen la potestad de elegir

si emplean los fondos para contratar servicios de apoyo profesional (formal) o para compensar el trabajo de una persona cuidadora no profesional (informal). Si la elección es la vía institucional, deciden libremente entre recursos gestionados por entidades del sector público o por organizaciones privadas (ya sean lucrativas o sin fines de lucro).



REFERENCIAS

Zalakain, J. *et al.* **Envejecimiento y atención a la dependencia en los territorios de Euskal Herria.** Donostia-San Sebastián, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 2021, 104 págs. Ref. 563026

Zalakain, J. y Peña, S. **Análisis comparado de los modelos de cuidados de larga duración: descripción de sistemas en ocho países de Europa, Asia y Norteamérica.** *Zerbitzuan*, n. 86, 2025, págs. 37-70. Ref. 604647.

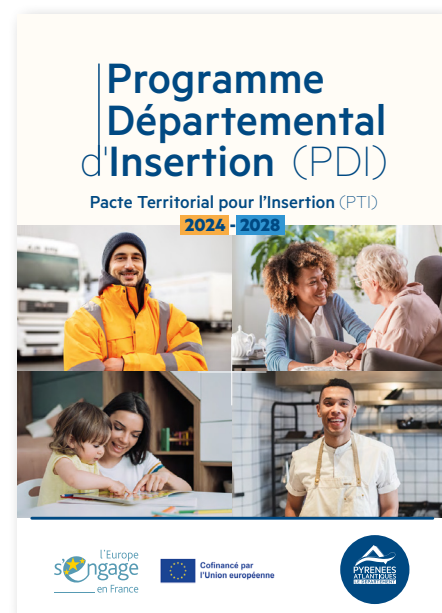
Programme Départemental d'Insertion (PDI)- Pacte Territorial pour l'Insertion (PTI) 2024 - 2028

El Programa Departamental de Inserción (PDI) / Pacto Territorial para la Inserción (PTI) 2024-2028 constituye el instrumento rector de las políticas de inserción social y profesional del departamento de Pyrénées-Atlantiques. Su principal innovación radica en la fusión de dos instrumentos que antes operaban de manera separada, buscando así mejorar la coherencia, racionalizar recursos y reforzar la coordinación entre los actores locales: servicios sociales, empleo, formación y asociaciones. La ambición central del programa es facilitar el retorno al empleo de las personas más vulnerables, especialmente a las beneficiarias del *revenu de solidarité active* (RSA), situando a la persona usuaria en el centro del acompañamiento mediante itinerarios de inserción accesibles y coordinados.

El programa se estructura en torno a una lógica de itinerario, organizado en cuatro etapas claramente definidas: entrada, seguimiento, acompañamiento pluridisciplinar y salida hacia el empleo. Para operativizar esta estructura, el plan desarrolla nueve fichas de acción concretas, que abarcan desde la reorganización de las células de orientación siguiendo el modelo de

France Travail (la nueva agencia pública de empleo), pasando por la creación de un protocolo de acompañamiento común, el refuerzo del análisis de los datos de inserción, la organización de mercados públicos de inserción por etapas, hasta el fomento de la formación profesional, el reclutamiento inclusivo y el seguimiento posinserción laboral durante al menos seis meses. Esta articulación permite superar la fragmentación de los dispositivos y promover una intervención más homogénea entre todos los actores implicados.

Entre los elementos más destacados, se encuentran la creación de plataformas técnicas territoriales donde operadores agrupados en consorcios ofrecen respuestas modulares coordinadas, favoreciendo el conocimiento mutuo entre profesionales de distintos ámbitos. El programa plantea un acompañamiento coherente y articulado que integra las dimensiones social, socioprofesional y profesional desde una lógica bien articulada. Asimismo, incorpora la participación de las personas usuarias en la evaluación y el seguimiento, reconociéndolas como piezas clave para la legitimidad del sistema. El objetivo es crear una cultura compartida de consulta. Por último, la territorialización constituye un pilar fundamental, atendiendo a las necesidades locales y adaptándose a la diversidad de contextos urbanos y rurales.



REFERENCIAS

Conseil Départemental des Pyrénées-Atlantiques. **Programme départemental d'insertion (PDI) / Pacte territorial pour l'insertion (PTI) 2024-2028**. Pau, Conseil Départemental des Pyrénées-Atlantiques, 2024, 48 págs. Ref. 605399.



2026 | OCTUBRE

GZ

GIZARTERATUZ
monografikoak

Contenidos

SIIS SERVICIO DE INFORMACIÓN
E INVESTIGACIÓN SOCIAL

Edita

BEHATUZ. OBSERVATORIO VASCO
DE SERVICIOS SOCIALES

Diseño, ilustración y maqueta

Concetta Probanza

Licencia



Este documento está bajo una Licencia Creative
Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas
4.0 Internacional



BEHATUZ
OBSERVATORIO VASCO
DE SERVICIOS SOCIALES



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

BERDINTASUN, JUSTIZIA
ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD,
JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES