

# impacto social impact



## Briefings No. 1 (2016)

### Presentación



**Familias migrantes reagrupadas e integración. Claves de intervención psicosocial para profesionales**

Silvia Peñas Martín, Ana Martínez Pampliega



**¿Generan estereotipos de género los medios de comunicación? Reflexión crítica para educadores**

María Pilar Rodríguez, María J. Pando-Canteli, Miren Berasategi



**Guía para la innovación en las políticas públicas: maximizando el potencial de la investigación**

Patricia Canto, Ion Irurzun, Miren Larrea



**Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración?**

Garbiñe Henry Moreno, Garazi Azanza Martínez de Luco



**Políticas de empleo dirigidas a la juventud: identificación de buenas prácticas europeas para su aplicación regional o local**

Garazi Azanza Martínez de Luco, Garbiñe Henry Moreno



impacto  
**s****ocial**  
impact



En el marco de la labor llevada a cabo por la Universidad de Deusto (<http://www.deusto.es/>) en el tema del impacto social de la investigación, anualmente se seleccionan una serie de **proyectos** de investigación con **alto potencial de impacto social**, y a partir de ellos, se elaboran y publican los denominados Deusto Social Impact Briefings (DSIB). Son unas monografías breves dirigidas a instituciones sociales, usuarios, policy makers, o empresas que, en lenguaje no académico, responden al objetivo de poner de manifiesto la **acción transformadora de la investigación de Deusto**, posibilitando que los resultados de la investigación de Deusto sean inteligibles para los agentes sociales y puedan ayudarles a responder a los retos de transformación social a los que se enfrentan, ofreciéndoles buenas prácticas, guías o recomendaciones en la labor que desempeñan.

### **Frecuencia de publicación y formato**

Deusto Social Impact Briefings se publica electrónicamente y en versión impresa una vez al año. Su primer número se publicó en enero de 2017.

### **Suscripciones**

Actualmente, no se aplican cargos por la presentación, publicación, acceso en línea y descarga. Pocas copias impresas se ponen a disposición de los colaboradores y socios clave.

### **Derechos de autor**

Deusto Social Impact Briefings es una publicación de Acceso Abierto de la Universidad de Deusto (España).

Su contenido es gratuito para su acceso total e inmediato, lectura, búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier medio o formato sólo para fines no comerciales y en cumplimiento con cualquier legislación de derechos de autor aplicable, sin la previa autorización del editor o el autor; siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

© Universidad de Deusto  
P.O. box 1 - 48080 Bilbao, España  
Publicaciones  
Tel.: +34-944139162  
E-mail: [publicaciones@deusto.es](mailto:publicaciones@deusto.es)  
URL: [www.deusto-publicaciones.es](http://www.deusto-publicaciones.es)

ISBN: 978-84-16982-14-1 (version impresa / printed version)  
Deposito Legal/ Legal Deposit: BI-108-2017

Impreso y encuadernado en España / Printed  
and bound in Spain

Within the framework of the work carried out by the University of Deusto (<http://www.deusto.es/>) on the social impact of research, a series of research projects with high potential for social impact are selected annually, and from these, the so-called Deusto Social Impact Briefings (DSIB) are prepared and published as short monographs. They are aimed at social organisations, users, policy-makers and businesses. They seek to ensure that research outcomes are intelligible to all these different social actors. They also seek to provide guidelines, best practices and recommendations to support the tasks of meeting the challenges of social transformation that must be faced.

### **Publication frequency and format**

Deusto Social Impact Briefings is published electronically and in print version once a year. Its first issue appears in January 2017.

### **Subscriptions**

Currently, no charges for submission, publication, online access, and download are applicable. Few print copies are freely made available for key collaborators and partners.

### **Copyrights**

Deusto Social Impact Briefings is an Open Access publication of the University of Deusto (Spain).

Copyright for this publication is retained by the Publisher. Any part of its content can be reused in any medium or format only for non-commercial purposes and in compliance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the Publisher or the author(s). In any case, proper acknowledgement of the original publication source must be made and any changes to the original work must be clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

## DEUSTO Social Impact Briefings No. 1 (2016)

### Dirección y coordinación editorial

**Cristina Iturrioz Landart**, Universidad de Deusto, España  
**Antonia Caro González**, Universidad de Deusto, España

### Comité Científico:

**Javier Arellano Yanguas**, Director del Centro de Ética Aplicada e investigador principal del equipo «Ética Aplicada a la Realidad Social» (EARS), Universidad de Deusto

**Antonia Caro González**, Directora de la Oficina de Proyectos Internacionales de Investigación y experta en temas europeos, innovación en gestión de la investigación e impacto social, Universidad de Deusto, España

**Laura Teresa Gómez Urquijo**, investigadora y Profesora en la Facultad de Derecho e investigadora del equipo Desarrollo Social, economía e Innovación para las Personas (EDISPE), Universidad de Deusto, España

**Cristina Iturrioz Landart**, Vicerrectora de Investigación y Transferencia e investigadora del equipo de Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de Deusto, España

**Amaia Méndez Zorrilla**, Profesora en la Facultad de Ingeniería e investigadora del equipo E-vida, Universidad de Deusto, España

**José Javier Pardo Izal**, Profesor del departamento de Teología e investigador en Teología Bíblica y su influencia cultural, Universidad de Deusto, España.

**Rosa María Santibañez Gruber**, Profesora en la Facultad de Psicología y Educación e investigadora principal del equipo Intervención: Calidad de Vida e Inclusión Social, Universidad de Deusto, España

### Editors

**Cristina Iturrioz Landart**, University of Deusto, Spain  
**Antonia Caro González**, University of Deusto, Spain

### Scientific Committee:

**Javier Arellano Yanguas**, Head of the Centre for Applied Ethics and Main Researcher in the Ethics Applied to Social Reality research team at the University of Deusto, Spain.

**Antonia Caro González**, Head of the International Research Project Office and expert in European issues, social impact and innovation in research management at the University of Deusto, Spain

**Laura Teresa Gómez Urquijo**, lecturer at the Faculty of Law and researcher in the Economics, Social Development and Innovation for Persons (EDISPE) team at the University of Deusto, Spain

**Cristina Iturrioz Landart**, Deputy Rector for Research and Knowledge Transfer and researcher in the Business Competitiveness & Economic Development (CEDE) team at the University of Deusto, Spain

**Amaia Méndez Zorrilla**, lecturer at the Faculty of Engineering and researcher in the E-Life team at the University of Deusto, Spain

**José Javier Pardo Izal**, lecturer at the Department of Theology and researcher working on biblical theology and its cultural influence at the University of Deusto, Spain.

**Rosa María Santibañez Gruber**, lecturer at the Faculty of Psychology and Education and Main Researcher in the Intervention: Quality of Life and Social Inclusion team at the University of Deusto, Spain





DEUSTO Social Impact Briefings No. 1 (2016)

## Índice / Contents

Introducción / Introduction . . . . .	9
<b>Familias migrantes reagrupadas e integración. Claves de intervención psicosocial para profesionales . . . . .</b>	<b>13</b>
Reunited migrant families and integration. Key psychosocial intervention elements for specialists. . . . .	51
<i>Silvia Peñas Martín, Ana Martínez Pampliega</i>	
<b>¿Generan estereotipos de género los medios de comunicación? Reflexión crítica para educadores . . . . .</b>	<b>87</b>
Do social media generate gender stereotypes? A critical reflection for educators. . . . .	117
<i>María Pilar Rodríguez, María J. Pando-Canteli, Miren Berasategi</i>	
<b>Guía para la innovación en las políticas públicas: maximizando el potencial de la investigación . . . . .</b>	<b>145</b>
Guidelines for innovation in public-sector policies: maximising research potential . . . . .	171
<i>Patricia Canto, Ion Irurzun, Miren Larrea</i>	
<b>Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración? . . . . .</b>	<b>197</b>
Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with?	
<i>Garbiñe Henry Moreno, Garazi Azanza Martínez de Luco</i>	
<b>Políticas de empleo dirigidas a la juventud: identificación de buenas prácticas europeas para su aplicación regional o local . . . . .</b>	<b>229</b>
Youth-oriented employment policies: identifying European best practices for regional or local application	
<i>Garazi Azanza Martínez de Luco, Garbiñe Henry Moreno</i>	





## Introducción

Los **'Deusto Social Impact Briefings'** (DSIB) reflejan una nueva línea de publicación de la Universidad de Deusto (<http://www.deusto.es/>). Dicha línea surge del convencimiento de que la investigación en Deusto debe perseguir un impacto más allá del mundo académico e incidir, de acuerdo con la misión de la Universidad, en la transformación de la sociedad actual. La Universidad de Deusto entiende como investigación con impacto social aquella que contribuye a procesos de transformación hacia sociedades más justas y diversas, en las que prime el desarrollo y bienestar social inclusivos y realizada en diálogo con agentes sociales, entidades y/o empresas.

Los Deusto Social Impact Briefings son monografías breves que permiten mostrar las capacidades de investigación instaladas en Deusto a través de proyectos de investigación desarrollados por personal investigador de nuestra universidad en las áreas de conocimiento de alta relevancia social. Se publicarán en papel y *online* (en castellano e inglés) con una periodicidad anual y podrán encontrarse también en la página web de Deusto Research.

Están dirigidas a entidades sociales, usuarios, policy makers y/o empresas, posibilitando que los resultados de la investigación sean inteligibles para estos diferentes agentes sociales y pretenden, mediante la oferta de buenas prácticas, guías o recomendaciones, apoyarles en la labor que desempeñan a responder a los retos de transformación social a los que se enfrentan.

En el marco del Plan Director de Impacto Social, englobado en el proyecto estratégico Deusto 2018, la Universidad lanzó en 2016 una convocatoria a toda la comunidad investigadora para la selección de proyectos de investigación desarrollados con alto potencial de impacto social que pudieran ser publicados en esta serie.

Los proyectos fueron seleccionados en función de los siguientes criterios:

1. Impacto Social del proyecto o iniciativa de investigación presentada en relación a dos dimensiones:
  - a. Transformación social y compromiso con la justicia: temática vinculada a la justicia, desarrollo o bienestar social; incorporación de la reflexión de impacto social en los objetivos o justificación del proyecto y potencial de impacto social de los resultados del proyecto.
  - b. Vinculación entre la universidad y otros agentes no académicos en el proyecto y grado de implicación de los agentes no académicos.
2. Interés y relevancia del colectivo y de la propuesta presentada.
3. Inclusión de la perspectiva interdisciplinar y vinculación con las temáticas relacionadas con los retos sociales que abordan las cinco plataformas interdisciplinares aprobadas en el Plan Deusto 2018.

Este primer número de los DSIB persigue 'traducir' a un lenguaje cercano y divulgativo los resultados de cinco proyectos realizados por personal investigador de la universidad en áreas de alto interés social como son: la migración, la igualdad de género, la innovación de las políticas públicas y el empleo.

Este número lo componen los siguientes cinco briefings:

*Familias migrantes reagrupadas e integración. Claves de intervención psicossocial para profesionales*, que teniendo como hilo conductor el caso de una familia latinoamericana reagrupada presenta un modelo conceptual de intervención para profesionales que trabajan en el proceso de integración de familias migrantes.

*¿Generan estereotipos de género los medios de comunicación? Reflexión crítica para educadores*. Es un briefing que se basa en años de reflexión sobre la equidad de género y los medios de comunicación y expone ejemplos para que educadores puedan trabajar el pensamiento crítico sobre este tema.

*Guía para la innovación en las políticas públicas: maximizando el potencial de la investigación*, en el que se plantea, en base a una experiencia de colaboración investigación-acción, una metodología de trabajo conjunto entre personal investigador y agentes públicos para el desarrollo de políticas regionales.

*Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración?* Se trata de un briefing dedicado a analizar buenas prácticas europeas en materia de desempleo de larga duración y ofrecer recomendaciones para mejorar la oferta, la demanda y el diálogo social con el objetivo de ayudar a los 'policymakers' en la propuesta de soluciones a este grave problema social.

*Políticas de empleo dirigidas a la juventud: identificación de buenas prácticas europeas para su aplicación regional o local*, basado en un proyecto Bizkailab, este briefing ofrece una reflexión sobre las iniciativas necesarias para el fomento del empleo juvenil, el ajuste entre la oferta formativa y la demanda laboral y las tendencias de empleo.

Deseamos disfruten de su lectura tanto como nosotros lo hemos hecho durante la preparación de la publicación. Ha sido especialmente gratificante comprobar el grado de implicación y colaboración del personal investigador académico y de los 'stakeholders' en los proyectos.

Esperamos esta publicación cumpla el objetivo para el que ha sido creado, que no es otro que el de hacer la ciencia más accesible, útil y cercana a profesionales, responsables de políticas públicas y agentes sociales que trabajáis en los temas. Agradecemos vuestro interés y estamos abiertos a nuevas iniciativas, así como a comentarios y sugerencias que nos queráis hacer llegar.

Cristina Iturrioz Landart. Antonia Caro González  
DIRECCIÓN DSIB. Diciembre de 2016

## Introduction

The *Deusto Social Impact Briefings* (DSIB) represent a new line of publications from the University of Deusto (<http://www.deusto.es/>) arising from the belief that research at Deusto needs to pursue impacts beyond the academic world and, in line with the mission of the University, help to transform today's society. At the University of Deusto «research with social impact» means a research that contributes to processes of change towards fairer, more diverse societies in which the prime concerns are social welfare and development carried out on the basis of dialogue with social agents, organisations and/or businesses.

The *Deusto Social Impact Briefings* are brief monographic publications that highlight the research capabilities based at Deusto through projects conducted by researchers at our University in areas with a high level of social relevance. They are to be published yearly in hard copy and on-line (in both Spanish and English) and can also be found on the website of Deusto Research.

They are aimed at social organisations, users, policy-makers and businesses; and they seek to ensure that research outcomes are intelligible to all these different social actors. They also seek to provide guidelines, best practices and recommendations to support the tasks of meeting the challenges of social transformation that must be faced.

In the context of the Master Plan for Social Impact, part of the Deusto 2018 strategic project, the University launched in 2016 a call to the whole research community to select research projects with great potential social impact that could be published in this series.

Projects were selected in line with the following criteria:

1. The social impact of the project or research related to two dimensions:
  - a. Social change and commitment to justice: topics linked to justice, social welfare and development; translate reflections on social impact into goals and project justifications, and the potential social impact of project outcomes.
  - b. Links between the University and non-academic actors in projects and the degree of involvement of the latter.
2. The interest and relevance of the target groups and proposals submitted.
3. Inclusion of an interdisciplinary perspective and links with topics related to the social challenges being tackled by the five interdisciplinary platforms approved under the Deusto 2018 Plan.

This first Issue of the DSIB seeks to «translate» the outcomes of five projects carried out by researchers at the University into easy-to-understand, informational language. The topics covered are migration, gender equality, innovation in public-sector policies and employment.

The five briefings in this Issue are the following:

*Reunited migrant families and integration. Key psychosocial intervention elements for specialists.* This briefing is written around the case study of a reunited Latin American family with a view to providing a conceptual model for intervention by specialists working with migrant families in the process of integration.

*Do social media generate gender stereotypes? A critical reflection for educators.* This briefing is based on years of study in the field of gender equity and the social media, and provides examples to help educators work with young people on critical thinking in regard to this topic.

*Guidelines for innovation in public-sector policies: maximising research potential,* presents an experience of action research setting out a method for joint work between researchers and public sector for the development of regional policies.

*Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with?* This briefing analyses European best practices in the field of long-term unemployment and offers recommendations on improving supply, demand and social dialogue with a view to helping policy-makers to draw up solutions to this serious social problem.

*Youth-oriented employment policies: identifying European best practices for regional local application.* This briefing is based on the Bizkailab project. It examines the initiatives needed to foster youth employment and adjust the training and education on offer to the demands of work and employment trends.

We hope that you will enjoy reading them as much as we enjoyed preparing them for publication. It has been particularly gratifying to observe the high level of engagement and cooperation on the part of academic researchers and the stakeholders involved in the projects.

We also hope that this publication will meet the goals for which it was created, i.e. to make science more accessible, useful and readily available to specialists, heads of public sector policy and social actors working in the relevant fields. We thank you for your interest; we are open to new initiatives and we would welcome any comments and suggestions that you may care to make.

*Cristina Iturrioz Landart, Editor*  
*Antonia Caro González, Editor*

December 2016

# Familias migrantes reagrupadas e integración. Claves de intervención psicosocial para profesionales

Silvia Peñas Martín, Ana Martínez Pampliega

1. Introducción . . . . .	18
2. Justificación y contexto . . . . .	19
3 Familias migrantes reagrupadas e integración . . . . .	21
3.1. <i>Imposible caminar con la familia sin un modelo conceptual         detrás</i> . . . . .	21
3.2. <i>Nociones estructurales básicas para acercarnos a un abordaje         psicosocial con las familias migrantes reagrupadas</i> . . . . .	25
3.3. <i>Por qué deciden emprender el viaje</i> . . . . .	26
3.4. <i>Qué debe tener presente un/una profesional sobre la familia         migrante en su proceso migratorio</i> . . . . .	28
3.5. <i>Detenerse en el análisis de la gestión emocional e instrumen-         tal durante el periodo de separación de los miembros de estas         familias</i> . . . . .	30
3.6. <i>Intervención psicosocial en destino desde la mirada y el cora-         zón de los y las menores migrantes: adiós y bienvenida a una         nueva forma de verse en familia</i> . . . . .	35
3.7. <i>Tareas y aspectos más frecuentes para trabajar en un contexto         de intervención con estas familias</i> . . . . .	39
3.8. <i>Ya metidos en harina: Pautas de trabajo con familias migran-         tes reagrupadas</i> . . . . .	43
4. Conclusiones . . . . .	45
5. Referencias . . . . .	47
6. Notas biográficas . . . . .	49



# Familias migrantes reagrupadas e integración. Claves de intervención psicosocial para profesionales

Silvia Peñas Martín, Ana Martínez Pampliega

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp13-49.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp13-49.pdf)

---

## Resumen

El presente briefing aporta un modelo de intervención psicosocial dirigido al abordaje de las problemáticas de familias migrantes reagrupadas, el cual tiene en cuenta los factores de riesgo y de protección que impactan en sus dinámicas relacionales. El modelo es fruto de la reflexión resultante de la investigación con familias latinoamericanas reagrupadas desarrollada en la universidad de Deusto dentro del grupo de investigación Deusto FamilyPsych, de Evaluación e Intervención Familiar. Este manual proporciona claves para el acompañamiento psicosocial, considerando la variable transnacional como elemento esencial para la reconexión afectiva de estas familias, en su búsqueda de una nueva identidad. Asimismo se explicitan los problemas familiares más frecuentes en los que la intervención profesional es necesaria, derivados de tiempos prolongados de ausencia. También se abordan una serie de dificultades psicosociales vinculadas a conflictos intergeneracionales,

---

## Agradecimientos

La elaboración de este manual ha sido posible gracias a las personas que participaron en el estudio realizado desde el grupo de investigación Deusto Family Psych. Ellas nos dieron el permiso para perdernos y divagar por sus dinámicas familiares, tejidas de un admirable esfuerzo, grandes sueños y mucho amor.

Al Gobierno Vasco, más concretamente al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, a través de la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario, por haber confiado en la ejecución de este documento. Y a través de la Dirección de Servicios Sociales por ayudarnos a seguir consolidando proyectos con gran impacto social apostando por una verdadera convivencia intercultural.

Al equipo técnico del Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural por su labor de revisión.

Al Ayuntamiento de Barakaldo, concretamente al personal técnico del Servicio Municipal de Inmigración, por creer y apostar desde el principio por la necesidad de implantar un servicio especializado para atender la compleja realidad en la que se ven inmersas personas y familias migrantes.

A la Universidad de Deusto por haber considerado de gran relevancia e impacto social este manual y haber apoyado su edición y difusión.

Y finalmente, a la Asociación Egintza por su labor profesional en el área de sensibilización, intervención e investigación con personas migrantes y el impacto que la migración ejerce en sus historias personales y familiares.

disonancias aculturativas, actitudes discriminatorias e incompatibilidades para conciliar la vida laboral y la vida familiar en la sociedad de destino.

### **Palabras clave:**

familia, reagrupación, transnacional, psicosocial, migración

### **Abstract**

This briefing presents a model for psychosocial intervention intended to help tackle the problems of reunited migrant families. It considers the risk and protection factors impacting on their relational dynamics. This model is the outcome of a process of reflection based on research involving regrouped Latin American families which was conducted at the University of Deusto by the Deusto Family Psych research group for Family Assessment and Intervention. The briefing proposes key elements for psychosocial support, considering the transnational variable as key for the relational reconnecting of these families as they search for a new identity. It sets out the most frequent specific family problems in which the intervention of specialists is required, arising from prolonged periods of absence. It also examines a number of psychosocial difficulties linked to inter-generational conflicts, acculturative dissonance, discriminatory attitudes and incompatibilities in regard to the work-life balance in their host societies.

### **Keywords:**

family, reunited families, transnational, psychosocial, migration.



## La vasija agrietada

«Un vendedor de agua tenía dos grandes vasijas que colgaban de los extremos de un palo que él llevaba encima de los hombros. Una de las vasijas tenía una grieta, mientras que la otra era perfecta, capaz de conservar toda el agua que en ella se vertía. Cada día, el hombre recorría un largo camino y, al llegar a su destino, siempre observaba que la vasija agrietada sólo contenía la mitad del agua que él había echado. Desde luego, la vasija perfecta estaba muy orgullosa de sus logros. Pero la pobre vasija agrietada estaba muy avergonzada de su propia imperfección y se sentía miserable, porque sólo podía hacer la mitad de lo que hacía la otra. Después de dos años, le habló al aguador diciéndole:

—*Estoy muy avergonzada y me quiero disculpar contigo porque debido a mis grietas sólo puedes entregar la mitad de mi carga y sólo obtienes la mitad del valor que deberías recibir.*

El aguador la miró sorprendido, y le dijo:

—*Hoy, cuando regresemos a casa quiero que notes las bellísimas flores que crecen a lo largo del camino.*

Así lo hizo y, en efecto, vio muchas flores hermosas en todo el recorrido. El aguador continuó:

—*¿Te has dado cuenta de que las flores sólo crecen en tu lado del camino? Siempre he conocido tus grietas y, por ello, sembré semillas de flores a lo largo del camino y, de esta forma, todos los días han recibido el agua que necesitan. Si no fueras exactamente como eres, no hubiera sido posible crear tanta belleza.»*

*Leyenda anónima hindú*

## 1. Introducción



La familia es la que sufre las consecuencias de los círculos viciosos del subdesarrollo y del hiperdesarrollo en un contraste cada vez más evidente: las malas y bajas condiciones de vida de una gran mayoría y las altísimas condiciones de vida de una minoría insolidaria. Ante esta realidad en la que muchos países se ven inmersos, son muchas las personas que se ven abocadas a dejar sus sociedades de origen.

Esta movilidad provoca una reestructuración de las relaciones familiares, pero la emigración tiene tantas caras como países de partida, como familias migrantes, como personas y como momentos en cada una de las historias de vida y va originando una sociedad mestiza con elementos no fácilmente abordables.

La intervención social con familias migrantes reagrupadas es una realidad cada vez más frecuente en contextos de trabajo enmarcados en servicios sociales donde intervenciones con enfoques psicosociales son requeridas. Estos abordajes entrañan la necesidad de adecuación y especialización profesional para poder intervenir con una realidad altamente compleja y en permanente transformación.

Este proyecto, como puede apreciarse, conecta con los esfuerzos que la Universidad de Deusto dedica a cuestiones de inclusión y justicia social.

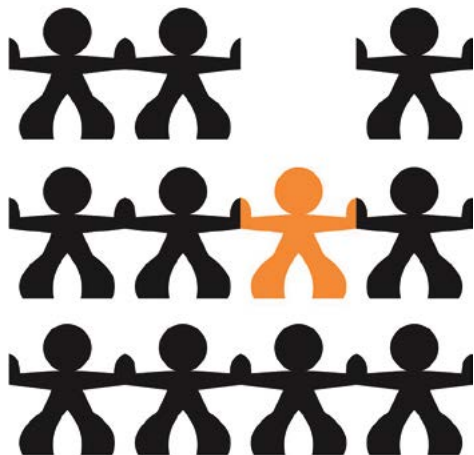
La inmigración se entiende como un fenómeno de carácter internacional, con una perdurabilidad en el tiempo y un destacado impacto social.

Los principales desafíos para estas familias que emigran surgen tras la llegada al nuevo país de acogida. En este nuevo contexto, su adaptación conlleva la doble tarea de resolver dolorosas pérdidas y de lograr un control sobre las nuevas condiciones.

Estas familias suelen acudir a diferentes recursos y entidades sociales buscando profesionales, convirtiéndose éstos en elementos claves en sus procesos de acogida y de re-conexión afectiva entre los miembros de estas familias.

Una adecuada intervención psicosocial, puede ser promotora y facilitadora del proyecto vital migratorio de estas personas favoreciendo su cohesión familiar y su sentimiento de familia.

El apoyo durante la fase de reagrupación es fundamental dada la exigencia de recursos y habilidades que en este momento demandan las familias. Una intervención que contribuya a su empoderamiento y visibilización social y mediática parece necesaria. Esta intervención revertirá en un mejor proceso de adaptación y como consecuencia en una mejor salud mental.



Previo a la elaboración de este manual se ha llevado a cabo una investigación para poder conocer la relación entre el proceso migratorio (variables premigratorias, transnacionales y postmigratorias) y el funcionamiento familiar (calidad familiar y estabilidad de pareja). Los resultados de este estudio han sido plasmados en este programa de intervención.

Con la realización de este manual se persigue en primer lugar, presentar un modelo de intervención con familias migrantes reagrupadas fruto de la compleja investigación que constituyó la

Tesis Doctoral de la Dra. Silvia Peñas<sup>1</sup> (Peñas, 2013), bajo la Dirección de la Dra. Ana Martínez Pampliega. Y, en segundo lugar, mostrar una herramienta práctica de trabajo para profesionales que trabajan con estas familias, la cual integra pautas útiles en la intervención.

A lo largo del manual se irá presentando el caso de una familia latinoamericana reagrupada en el que se tratará de mostrar las especificidades, vivencias, emociones y relaciones que han podido verse afectadas, modificadas, fortalecidas fruto del impacto que el proceso migratorio ha generado en sus historias vitales. Se opta por este ejemplo al ser latinoamericana la procedencia mayoritaria de las familias reagrupadas con las que se realizan intervenciones en la Comunidad Autónoma de País Vasco. El caso presentado tratará de facilitar la comprensión del contenido conceptual explicitado a lo largo de trabajo y, así, facilitar una posterior intervención psicosocial con familias reagrupadas de procedencias diversas sin obviar la especificidad cultural de los miembros que las componen.

Este proyecto ha sido desarrollado en colaboración con la Asociación Egintza, entidad referente en nuestra comunidad autónoma en la intervención psicosocial con personas y familias migrantes reagrupadas, donde la Dra. Peñas es responsable de los programas de Intervención psicosocial y migración.

## 2. Justificación y contexto

Los movimientos migratorios han provocado un incremento de la presencia de personas con sus familias en nuestro entorno, demostrándonos que estamos ante un fenómeno en alza digno de ser estudiado y tenido en cuenta, en todas

<sup>1</sup> Peñas, Silvia. 2013. «Análisis del impacto del proceso migratorio en el funcionamiento familiar de la familia latinoamericana reagrupada» Tesis doctoral. Universidad de Deusto.

sus facetas, con seriedad y rigurosidad. Una de éstas facetas es el aspecto psicosocial considerando las variables familiares que acompañan a la migración, siendo éste un tema poco estudiado. Sin embargo, pocos cambios de entre los muchos a los que debe adaptarse el ser humano a lo largo de su vida, son tan amplios y complejos como los que tienen lugar en la migración. Una buena salud mental y un adecuado nivel de adaptación resultan especialmente importantes cuando la familia se ve obligada a enfrentarse a situaciones que demandan del sujeto una gran cantidad de recursos y habilidades para poder afrontarlas de manera exitosa, o cuanto menos adaptativa. La migración podría ser considerada como una de estas situaciones. **Las capacidades de todos los miembros de la familia migrante reagrupada serán puestas a prueba para afrontar la integración en el nuevo país.**

El Art. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa que « toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad». Este derecho peligra de no ser siempre cumplido en el caso de las personas y familias que migran de sus países de origen.

La migración tiene un alto coste. Si el proyecto migratorio fracasa, puede derivar en una sensación de desfallecimiento, vacío y cúmulo de sentimientos de desorientación y frustración respecto a su proyecto y plan de vida de los miembros de estas familias.

La mayor parte de los trabajos sobre temas migratorios se han centrado en una perspectiva «económica», es decir, la migración motivada por razones relacionadas con cuestiones laborales u otras oportunidades de carácter instrumental. Este enfoque de la migración ha dejado a un lado la investigación sobre otros

aspectos migratorios con un impacto social y afectivo (Morales, 2007). Y, además, es necesario destacar que gran parte de los trabajos han focalizado su área de estudio en el sujeto individual, desatendiendo, en general, las variables familiares (Bertino, Arnaiz y Pereda, 2006).

Este estudio se centra en la dinámica relacional de la familia migrante reagrupada que, como unidad de análisis, conforma un



sistema con una identidad propia en constante construcción de su nueva realidad. En numerosas ocasiones, los procesos migratorios redefinen (no anulan, ni disuelven) las relaciones familiares, contextualizando todo un abanico de posibilidades de sentirse y vivir en familia.

Con la publicación y divulgación de este manual se persigue llevar a cabo intervenciones dirigidas a favorecer la integración de los miembros de familias migrantes en las sociedades de destino, considerando las dificultades vivenciadas en las diferentes etapas del proceso. Asimismo, pretende abarcar perspectivas de género e interculturalidad con objeto de promover también una nueva representación de las familias migrantes reagrupadas.

**La labor de sensibilización que se pretende con este trabajo favorecerá los procesos de empoderamiento de las personas migrantes que conforman estas familias, visibilizando todo lo que permanece expulsado en las representaciones sociales y mediáticas de la población autóctona.**

### 3. Familias migrantes reagrupadas e integración

#### 3.1. *Imposible caminar con la familia sin un modelo conceptual detrás*

Para poder llevar a cabo un abordaje que considere todas las variables que intervienen en el viaje que emprende una familia migrante hasta el reencuentro de sus miembros en la sociedad de destino es necesario desarrollar un modelo teórico que considere los factores protectores y de riesgo que pueden vincularse con un funcionamiento adecuado de la familia migrante reagrupada.

La definición de este modelo ha partido de una revisión teórica que recoge:

1. Las consideraciones del impacto que la separación parento/marento filial tiene en el sistema familiar de las familias migrantes cuando se reencuentran sus miembros en la sociedad de destino. En este sentido, se han estudiado mayoritariamente las consecuencias para el bienestar psicosocial de los y las menores, y en las relaciones interpersonales (Lahaie, Hayes, Piper y Heymann, 2009; Parella, 2007). Estas consecuencias se han vinculado a los sentimientos de tristeza y de dolor experimentados, los cuales son más agudos en los primeros años de su partida y surgen a pesar de tener claras las razones de la emigración de sus padres y madres (Manzanedo, 2010).
2. Los modelos teóricos de aculturación, de choque cultural y de intervención más destacados, referentes al ajuste psicosocial de las personas migrantes. Estos modelos nos permiten tener una panorámica que nos aporta contenido y clarifica los procesos psicosociales y el funcionamiento familiar tras la reagrupación de la familia en la sociedad de destino.

### 3. Las variables relevantes y los aspectos más respaldados en el desarrollo del modelo que se detallan en la figura 1.

El objetivo final de este modelo ha sido analizar el sistema familiar al entrar a formar parte de un nuevo contexto cultural para ser posteriormente abordado desde un contexto de intervención. Aporta un enfoque holístico con la intención de integrar las vivencias anteriores a la emigración con las transcurridas durante el periodo de separación y con las acaecidas en el nuevo contexto. Todas ellas determinarán el funcionamiento de la familia reagrupada.

Este modelo se caracteriza por ser:

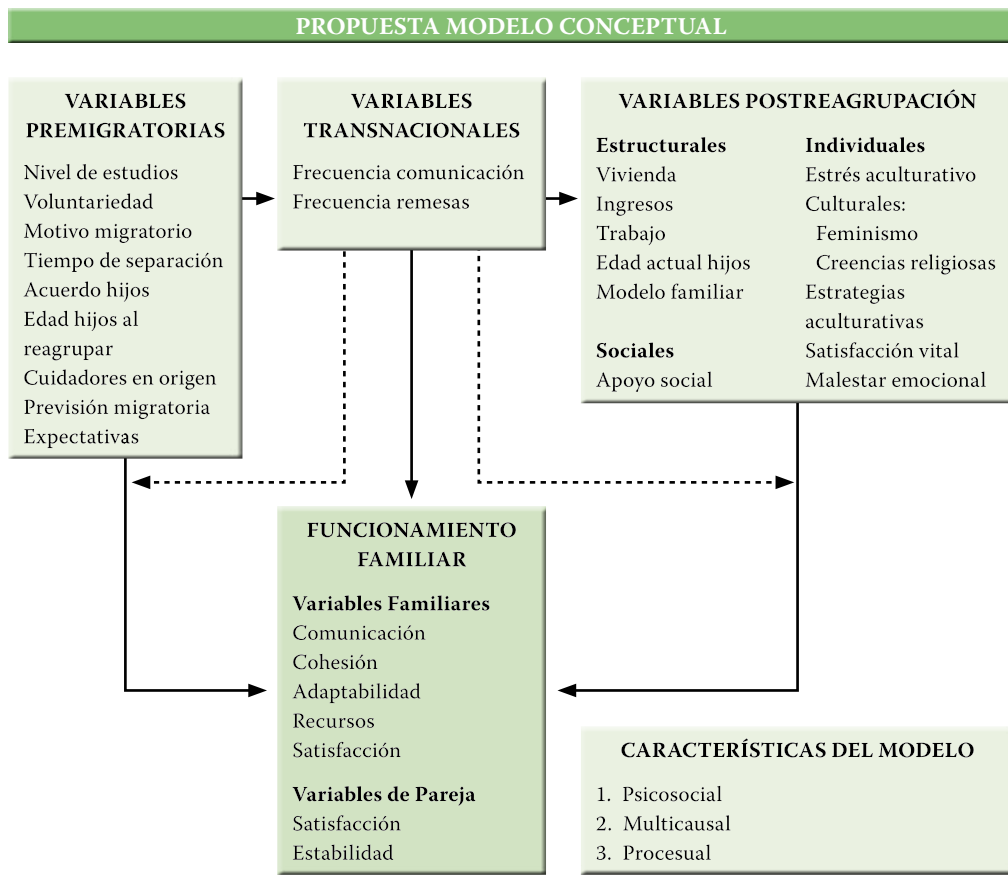
1. **Psicosocial**, en el sentido de que adopta un enfoque que aborda el proceso migratorio desbordando lo sectorial. Entiende el «emigrar» como un hecho total, que afecta a todas las dimensiones de la vida cotidiana, desde las relaciones sociales hasta la identidad personal.
2. **Multicausal**, en la medida en que la familia migrante reagrupada afronta diferentes situaciones que determinarán el funcionamiento de su sistema relacional.

El proceso de adaptación intercultural de la familia migrante reagrupada es un proceso heterogéneo, dinámico y bilateral, que no sólo depende de los factores personales o culturales de sus miembros, sino también de las condiciones sociales, laborales, económicas y de las oportunidades de promoción en el país destino.

Por este motivo, el modelo desarrollado considera variables individuales, contextuales y de interacción que pueden vincularse con el funcionamiento familiar de la familia migrante reagrupada en la sociedad de destino.

3. **Procesual**, puesto que este modelo analiza la trayectoria migratoria de los miembros de la familia migrante para analizar, posteriormente, el funcionamiento familiar tras la materialización de la reagrupación familiar. Este modelo trata de englobar las variables relevantes en un continuo: variables premigratorias, variables transnacionales y variable post-reagrupación familiar.

**FIGURA 1. Modelo holístico conceptual: Psicosocial, multicausal y procesual**

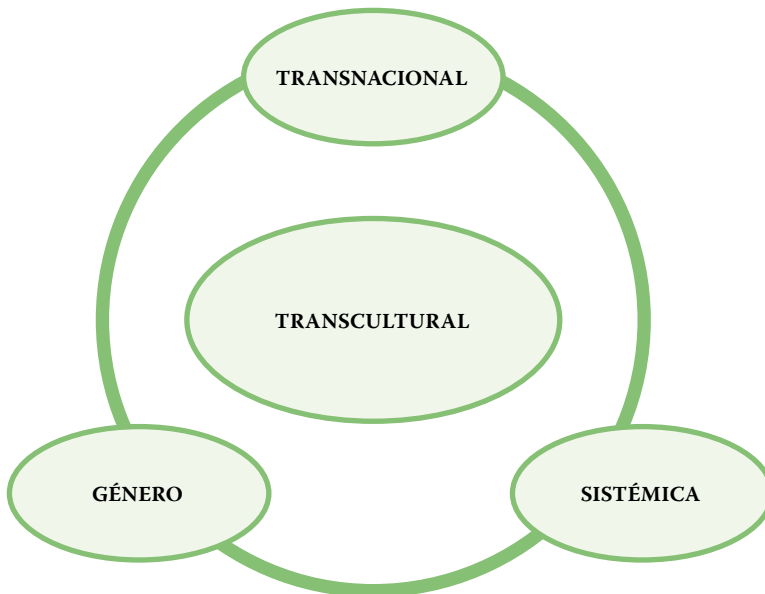


Por último, tal y como se refleja en la figura 2, este modelo conceptual propuesta de intervención está fundamentado en cuatro perspectivas de intervención:

1. **Transcultural:** incorporación en la intervención de elementos culturales, del sistema de creencias y de la cosmovisión de los miembros del sistema familiar, así como de la interpretación específica que las personas migrantes hacen de su situación en función del marco en el que han sido endoculturados, es decir, teniendo en cuenta los patrones culturales que les han sido inculcados. Este enfoque permite reconocer y valorar el marco cultural desde la diversidad.

2. **Transnacional:** abordaje del trabajo familiar de manera conjunta atendiendo a las personas que están en esta sociedad y a aquéllas que permanecen en sus sociedades de origen, entendiendo un concepto de familia temporoespacial y estructural distinto del concepto tradicional de familia nuclear.
3. **Género:** consideración de las diferentes situaciones, condiciones y necesidades de mujeres y hombres migrantes, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad favoreciendo un escenario que permita contrastar los roles de género.
4. **Sistémica:** concepción de la familia como un sistema caracterizado por las interacciones de sus miembros. De aquí surge la necesidad de enmarcar la intervención desde la causalidad circular de dicho sistema, trabajando tanto con los miembros que migraron, como con aquellos que permanecen en sus países de origen. Este sistema está dotado de una identidad propia y trata de garantizar su estabilidad a pesar de la migración. En ocasiones la reagrupación familiar se realiza con la estrategia de «escalonamiento». Esto genera reiteradas separaciones entre sus integrantes y, por lo tanto, nuevas reconfiguraciones sistémicas.

FIGURA 2. Modelo de intervención propuesto con familias migrantes



A continuación, tomando este modelo como marco de comprensión, se presentará el viaje que experimentan estas familias.



### 3.2. *Nociones estructurales básicas para acercarnos a un abordaje psicosocial con las familias migrantes reagrupadas*

Como dice Arango (2003) la especie humana es migratoria por naturaleza. La emigración no es un fenómeno nuevo. El ser humano, desde sus orígenes, se ha visto atrapado entre dos pulsiones o deseos-necesidades polarizadas: el de conocer-explorar nuevos territorios y el de echar raíces y afincarse en los territorios conocidos.

Durante las últimas décadas, Europa ha sido un destino atrayente debido al desarrollo social, económico, político y cultural de las sociedades europeas.



En la última década del siglo XX, la sociedad española empieza a vivir la llegada de la migración laboral extranjera, situación que otros países europeos habían experimentado desde mediados de siglo. Pasa de ser un país de emigrantes, a emerger como un destino de migrantes laborales.

España se convierte en un marco atractivo para la migración porque, a partir de mediados de los años ochenta, ingresa en la Comunidad

Económica Europea y su economía entra en una fase expansionista de la economía que eleva las cuotas de bienestar.

Al finalizar los años setenta, en España se estaban produciendo intensos cambios de índole demográfico, económico y social, que ayudan a contextualizar la llegada de nuevos flujos de personas migrantes. Esta etapa se caracterizó por un descenso de la fecundidad, un aumento de la esperanza de vida, una ampliación del sistema educativo, en especial para las mujeres, y la incorporación de éstas al mercado laboral.

La inserción laboral se convierte en el principal objetivo como la puerta para alcanzar una estabilidad económica en el país de acogida y plantearse la reagrupación familiar. Es una migración fundamentalmente vinculada al desarrollo económico y a las expectativas de desarrollo vital de sus protagonistas. Aun así, hay que subrayar que no emigran los más pobres, sino quienes cuentan con la información y con la capacidad suficientes para hacerlo (Elgorriaga, Martínez-Taboada y Arnosó, 2007).

Dentro de este contexto, y especialmente a partir de la feminización en el inicio de las cadenas migratorias en América del Sur y Central, se observa el aumento de la emigración familiar, con altas tasas de reagrupación en las sociedades de destino.

### 3.3. Por qué deciden emprender el viaje

*Maria Inés Macas vivía en Cuenca (Ecuador). Estuvo casada durante ocho años con Juan Marco Jaramillo. De esta unión nacieron Claudia Paola y Juan Andrés. La relación conyugal era muy conflictiva y las discusiones eran diarias. Finalmente Maria Inés decidió separarse e irse a vivir a casa de sus padres.*

*Maria Inés no recibió ningún tipo de ayuda por parte del padre teniendo que llevar sola las riendas del hogar, con una hija de siete años y un hijo de tres. Consiguió empezar a trabajar en una fábrica de calzado de su ciudad donde llegó a ser responsable de varias tiendas. Con motivo de la crisis económica que azotó al país, perdió su empleo y no podía hacer frente a los gastos médicos, escolares y de alimentación necesarios. Llegando incluso a perder su casa.*

*Encontró un nuevo trabajo en una empresa de telefonía. Fueron momentos muy complicados porque se levantaba a las cuatro de la mañana y no regresaba hasta las nueve de la noche. A pesar de este esfuerzo el nivel de vida era cada cada vez más costoso y el dinero no alcanzaba. Durante ese periodo conoció a Carlos Jesús Flores y enseguida empezaron una relación de noviazgo quedándose embarazada de una niña. Éste vivía en España y había ido a su país a disfrutar de sus vacaciones en diciembre. Decidieron consolidar su unión y mantener su relación a distancia.*

*De esta relación nació una niña, Nerea Alexandra. Carlos Jesús no pudo estar durante el embarazo ni en el momento del parto.*

*María Inés seguía trabajando en la empresa de telefonía y su madre cuidaba de sus dos hijas y de su hijo. A pesar de la ayuda de Carlos Jesús, la situación era insostenible y sus deudas ascendían. Desde que el padre, Juan Marco, fue conocedor de su relación con Carlos Jesús, Maria Inés se sentía acosada constantemente por él. Desde España, Carlos Jesús insistía en que viniera a trabajar para poder ahorrar y saldar las deudas. También desde hacía cinco años, vivía en la misma ciudad una amiga de infancia de Maria Inés quien le comentaba que en este país eran muchas las oportunidades laborales. Fruto de la situación tan precaria en la que se encontraban y con la firme intención de ofrecer un futuro mejor para su familia decidió emigrar. Para ello, pidió prestado dinero a un usurero de la ciudad a quien debía devolver la deuda con unos elevados intereses pero no encontró otra manera para salir de Ecuador.*

*Su intención era trabajar y pasar aquí tres años más o menos. Creía que era el tiempo que iba a necesitar para materializar todos sus planes pero las cosas no salieron como planeó. Fue muy duro para ella, tuvo que dejar a sus dos hijas y a su hijo, incluyendo el bebé de diez meses, al cuidado de su padre y de su madre ya que la familia de su pareja no podía hacerse cargo.*

*Los padres de Maria Inés les cuidaban con mucho cariño. Se produjo una relación muy íntima, pero también permisiva.*



La **globalización** y la forma en que los países aprovechan los recursos que provienen del mercado mundial han generado asimetría entre e intra países, con bolsas de pobreza y de precariedad laboral.

La reincidencia de las diferentes crisis y los **ajustes económicos** estructurales provocaron que muchas familias adoptaran la emigración como una estrategia de supervivencia y

como garantía de reproducción social.

La elaboración del proyecto migratorio debe ser entendida, en la mayor parte de los casos, como una **apuesta familiar**, donde se involucra, a menudo, a la familia extensa. No es un individuo quien lo lleva a cabo autónomamente, sino que se trata de una decisión familiar donde la coparticipación de sus integrantes adquiere un peso fundamental.



En algunos casos, en el proyecto migratorio familiar, los hijos e hijas suelen constituir la **principal motivación para emigrar**. La falta de expectativas en sus países de origen y la idea de «darles un futuro mejor» en el país de destino les ayudará a **soportar las duras condiciones de vida**.

Otra de las razones para emigrar, mencionada por personas migrantes y recogida en diversos trabajos y estudios, es la **huida de situaciones de violencia de género**, de conflictos familiares y de índole política e ideológica (Khoudour-Castéras, 2007).

### 3.4. Qué debe tener presente una profesional sobre la familia migrante en su proceso migratorio

*Maria Inés estaba tranquila porque, a pesar de algunos conflictos con su padre y su madre, sus criaturas estaban bien atendidas. Lo que le preocupaba es que su madre y su padre se iban haciendo mayores y cada vez tenían más dificultades para educarles. En las comunicaciones mantenidas no había día en que Claudia Paola y Juan Andrés no terminaran llorando, pidiéndole que volviera y diciéndole que le echaban mucho de menos. Maria Inés sufría al no poder decirles cuándo iba a poder regresar o traerles a este país. Sin embargo, terminaba sus conversaciones diciéndoles que pronto estaría de nuevo la familia junta. Había momentos, tras cumpleaños o fiestas en el colegio, en que no querían hablar con ella ni respondían a sus mensajes mostrando su enfado por no haber asistido a eventos o lugares donde querían que su madre, al igual que las mamás del resto de sus amistades, hubiera estado. Maria Inés vivía estas situaciones desde la distancia con una gran tristeza e impotencia. Contaba con el apoyo de su papá y mamá, quienes les explicaban los esfuerzos que ella estaba haciendo por ofrecerles un mejor futuro.*

*Su padre empezó a tener problemas cardíacos que exigían muchos cuidados por parte de la abuela y enseguida su hija Claudia Paola empezó a asumir el rol de cuidadora principal de su hermano y su hermana. Su padre tuvo que pasar un largo periodo en el hospital siendo acompañado por la abuela y decidieron que los niños debían permanecer durante ese periodo al cuidado de otra figura adulta. Se quedaron a cargo de su tía y su esposo quienes tenían un hijo y una hija. La relación fue cada vez más tensa, especialmente entre la sobrina y la tía.*

*Esta situación desbordaba a Maria Inés quién no se veía capaz de manejarla desde la distancia decidiendo hablar con Carlos Jesús y reagrupar lo antes posible a sus hijas e hijo. Para ello se asesoran legalmente y debido a sus ingresos económicos tan sólo podían reagrupar a uno de ellos. A pesar de que Claudia Paola y Juan Andrés querían venir aquí, decidieron que fuera el hijo mediano con trece años de edad el que primero sea reagrupado. Esta decisión vino motivada porque consideraron que Claudia Paola con diecisiete años podía ayudar a la abuela y acompañarle en su tratamiento médico, cuidar de su hermana menor y realizar las labores de la casa, ahora que el abuelo había fallecido. Era una situación convulsa para la familia ya que Claudia Paola y Juan Andrés nunca se habían separado y se encontraban muy unidos afectivamente. La hija mayor estaba triste por la partida de su hermano y también contenta porque él iba a estar con su mamá en otro país. Asimismo no podía evitar estar enfadada por no haber sido la «elegida» y por la responsabilidad que se le venía encima.*

*Aquí tampoco las cosas marchaban como a María Inés le gustaría. La relación con su pareja empezaba a verse afectada por tanta preocupación y los ajustes económicos que conllevaba empezar un proceso de reagrupación familiar. Además Carlos Jesús hubiera preferido que hubiera sido la hija de ambos la reagrupada. María Inés le argumentó la decisión tomada haciéndole ver que al ser tan pequeña tendría que permanecer durante el día con ella al no poder matricularle todavía en la escuela, y eso implicaría tener que renunciar a ofertas laborales que pudieran surgir. Cada vez la pareja estaba más distanciada y se refugiaban en amistades y familiares para sobrellevar sus momentos de soledad y la falta de entendimiento mutuo.*



En primer lugar, tener como mensaje de cabecera que la familia migrante es un ente dinámico, ya que modifica su estructura, sus relaciones vinculares, sus roles, ciclos, estilos de vida, etc., conforme van cambiando las circunstancias, bien en el país de origen, bien en el país de acogida, o en ambos a la vez.

La familia se abre a una nueva etapa no normativa y a un futuro incierto. Se trata de una etapa repleta de cambios y dificultades que el sistema familiar tendrá que superar hasta llegar a una fase de estabilidad en la que se consiga la madurez del sistema y el bienestar de todos sus miembros.

No se puede obviar como refleja García-Borrego (2009) que la migración conlleva no sólo un viaje geográfico, sino también social, pues hay siempre un hiato entre la persona migrante que parte (y su familia de origen) y la que llega (y que empieza su proceso de asentamiento).

### 3.5. *Detenerse en el análisis de la gestión emocional e instrumental durante el periodo de separación de los miembros de estas familias*

*Claudia Paola y Juan Andrés eran felices a pesar de la añoranza que sentían por la ausencia diaria de su madre. Se sentían muy queridos por las amistades del colegio y también por familiares del lado paterno. Maria Inés no podía quitarse de la cabeza que su anhelo más grande era estar junto a sus hijas e hijo. Inicialmente consideraron estar unos años y regresar, pero esta idea se iba desvaneciendo. La situación en Ecuador no mejoraba y ya empezaban a sentirse de esta tierra también. Consideraban que aquí toda la familia podría tener más oportunidades. La idea de la reagrupación cada vez era más real aunque nunca imaginaron la exigencia legal que había que cumplir para vivir su sueño de estar juntos de nuevo en este país. Maria Inés nunca pensó que tendría que ir trayéndoles poco a poco. Sentía que tener que elegir a quién reagrupar era como preguntarle qué dedo de la mano prefería que le cortaran.*

*Los primeros momentos para Maria Inés en este país fueron complicados y este clima no ayudaba; no paraba de llover y no lograba ver el sol. No conseguía una oferta de trabajo que le permitiera regularizar su situación. Su condición de irregularidad provocaba en ella una angustia y una zozobra constante. Caminaba por las calles pensando que le podían estar vigilando y que en cualquier momento podía ser expulsada del país. Todo sumado a la tristeza por tener a sus seres queridos tan lejos le iba generando la sensación de que su apuesta no había servido para nada y que nunca debía haberse alejado de su familia. Poco a poco su situación laboral fue mejorando hasta llegar a regularizarse. A pesar de vivir con el corazón en un puño se sentía tranquila, porque sabía que el dinero que ella y Carlos Jesús enviaban permitía que su familia tuviera un nivel de vida que estando ellos allí no sería posible. Maria Inés y Carlos Jesús casi todas las semanas hablaban por skype para ver a la pequeña. Maria Inés varias veces al día estaba en contacto con sus hijas e hijo y con su madre a través del whatsapp. Ella se sentía feliz porque a pesar de la distancia sentía su cariño, su apoyo y su confianza. No siempre contaba toda la verdad para no preocuparles, por ejemplo que todavía no había saldado la totalidad de la deuda que tuvo que contraer al venir aquí y eso no le permitía progresar al ritmo que le gustaría.*

#### **Arreglos familiares: ¿Con quiénes dejamos a nuestros hijos y a nuestras hijas?**

La familia cumple un papel crucial en la conformación de las cadenas de cuidado transnacional. Estas cadenas de cuidado se convierten en una dinámica clave para poner en marcha y sostener el proyecto migratorio, basándose principalmente en la activación de los vínculos de parentesco.



La elección de la persona cuidadora en origen debe ser bien meditada. Es de especial relevancia que ésta apoye la decisión de emigrar de los progenitores, ya que esta circunstancia puede interferir en la relación futura con los y las menores. Progenitores y personas tutoras deberán funcionar como equipo respecto al modelo de educación y las pautas de crianza que se quieren ofrecer. Se prioriza, siempre que sea posible, la no movilización de los y

las menores de su lugar de residencia habitual, para que no se produzca un cambio en sus rutinas y relaciones cotidianas (Albert, Navarro, Rodríguez, Sanahuja y Santoja, 2010).

### *Menores «allí»*

**Los y las menores que se han quedado en la sociedad de origen forman parte de las denominadas «comunidades fijas». Éstas se encuentran en íntima relación con «las comunidades móviles» constituidas por sus propios padres y madres.**

La percepción de esta juventud sobre la actual estructura de la familia es compleja, ya que, por un lado, la migración ha provocado la separación de sus progenitores y, por otro lado, los ha colocado en una situación en la que están más cerca de otros miembros de la familia reforzando sus alianzas y facilitando su socialización. Las necesidades y las capacidades de estos y estas menores se entrelazan (según edad y género) hasta llegar a ser el elemento central en las estrategias migratorias de sus familias (Pedone y Gil, 2008; Suárez-Navaz y Jiménez, 2010) y participar de forma activa en los procesos migratorios. Se representan con un papel protagonista.



La percepción que tienen los y las menores en sus países de origen sobre la migración es doble. Por un lado, hay hijos e hijas que conocen las dificultades que se presentan en la sociedad destino y, a pesar de ello, sienten la necesidad de tener que emigrar también. Por otro lado, numerosos hijos e hijas de personas migrantes, desconocen la realidad

en la que se encuentran inmersos sus progenitores, en lo relativo a la vivienda, condiciones y lugar de trabajo, etc. Este desconocimiento supondrá un choque con la situación real en el posterior reencuentro familiar.

La expectativa de reagrupación es prioritaria en la formulación emocional de las necesidades de los niños y niñas, con el fin de: reencontrarse con su familia, devolver a sus padres y madres el sacrificio que realizaron y vivir experiencias nuevas, en un entorno distinto, construyendo sus propios imaginarios (Musitu y Cava, 2003).

### *Padres y madres «aquí»*

Durante las primeras etapas del proceso migratorio en la sociedad de acogida, las personas migrantes:

- Se encuentran frecuentemente con una falta de recursos para cubrir sus necesidades más básicas.
- Experimentan desinformación y sienten rechazo, miedo, etc. Estas circunstancias dificultan una buena integración.
- Presentan sentimientos de fracaso, soledad y un profundo dolor por la separación de sus seres queridos.

Los factores detallados son estresores que provocan en el sujeto migrante ansiedad y malestar psicológico (Achotegui, 2004).

Además de estos factores, en el punto de partida del viaje migratorio, las personas migrantes se pueden encontrar en uno de estos dos casos:

1. Algunas se encuentran endeudadas por el coste del viaje al país de destino y tendrán como único objetivo prioritario saldar la deuda contraída. Así, hasta alcanzarlo, vivirán en condiciones de austeridad máxima, relegando a un segundo lugar, temporalmente, las relaciones familiares. Sólo después podrán pensar en tratar de cumplir el proyecto de reagrupar a su familia.
2. Por el contrario, quienes no necesitan endeudarse para venir, llegan al país de destino sin necesidad de pasar por esa primera etapa de pago de la deuda y pasan directamente a la segunda. Esta circunstancia les permite pensar antes en la reagrupación familiar.





En ambos casos, deberán cumplir algunos requisitos legales, como contar con una vivienda según las condiciones exigidas y reunir el capital económico suficiente para hacer frente a los gastos que conlleva la reagrupación, tanto en origen (pasa-  
porte, trámites, traslados...) como en destino (manutención, gastos escolares...) (Aguirre, 2010).

Los padres y madres migrantes son conscientes de que las experiencias perdidas son irrecuperables y del gran coste emocional que supuso esta circunstancia en sus vidas, convirtiendo esa etapa en una de las experiencias más duras del proceso. Cuatro son los principales motores para que puedan resistir esta situación en el nuevo contexto cultural.

1. Tener la certeza de que las remesas enviadas servirán para ver cubiertas las necesidades de sus hijos e hijas.
2. La idea de prepararles unas mejores condiciones de vida para el momento de la reagrupación.
3. Cumplir con el rol parental/marental en la cotidianidad.
4. Brindar a sus hijos e hijas protección. Vinculado con ésto, una importante fuente de preocupación está relacionada con la falta de confianza hacia la asunción de las funciones de cuidado por la persona que asume su guarda.

En el proceso de reagrupación familiar juegan un papel relevante las leyes migratorias, ya que el cumplimiento de la ley de extranjería puede interferir en el proceso de reagrupación familiar de una manera directa y afectar a las decisiones y trayectorias migratorias.

Antes de reagrupar, los padres y madres tendrán que organizar cómo llevar a cabo el cuidado de los y las menores. Para ello cada familia deberá valorar factores como las horas que se pueden trabajar fuera de casa, la presencia de hermanos y/o hermanas, la monoparentalidad o monomarentalidad, la posibilidad de apoyos para el cuidado, etc. Asimismo, juegan un papel importante las asociaciones y redes de apoyo en la sociedad de acogida.



### *Acercando el «aquí» y el «allí»*

**La comunicación entre origen y destino consiste en diversas formas de mantener el contacto en el periodo de separación, desempeñando un papel clave en la relación tempore espacial.**

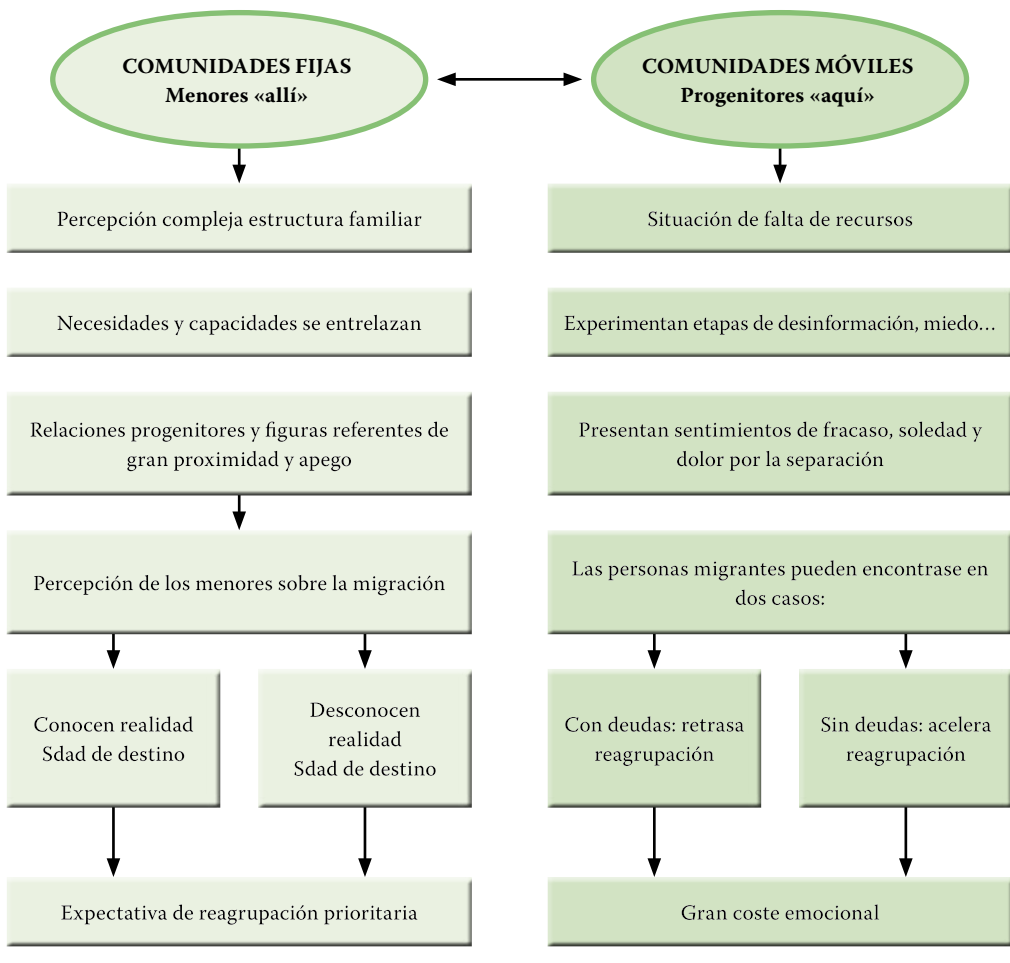
Los vínculos transnacionales permiten relaciones sociales que facilitan a las

unidades familiares, seguir funcionando como familia, en la distancia. Favorecen la toma de decisiones en determinadas situaciones y la discusión de temas importantes que atañen a sus miembros, contrarrestando la ausencia física.

Los medios de comunicación mas frecuentes son las llamadas telefónicas, las diferentes vías de comunicación por internet, permitiendo lo que se ha denominado «cotidianidades online», y el envío de remesas. Mediante este flujo de interacciones, la vida cotidiana transcurre de una manera relacionada y compartida (La Parra y Mateo, 2004; Ramírez, 2007).

La figura 3 presenta un resumen de situaciones experimentadas en la etapa transnacional.

FIGURA 3. Variables explicativas de la dinámica transnacional



### 3.6. Intervención psicosocial en destino desde la mirada y el corazón de los y las menores migrantes: adiós y bienvenida a una nueva forma de verse en familia

*En este caso la reagrupación familiar se produjo de la siguiente manera: primero llegó Juan Andrés con 13 años, tras cuatro años separado de su madre, y transcurrido casi un año, llegaron juntas Claudia Paola a punto de cumplir sus 18 años y Nerea Alexandra con 4 años de edad.*

*Con el hijo y la hija mayor hubo que realizar un trámite imprescindible, hacía falta el permiso del papá para poder viajar. Éste intentó convencerles para que se quedaran de todas las maneras posibles. Maria Inés y su madre optaron por ponerse en contacto con la abuela paterna para que intercediese. Él aceptó, pero nunca más el padre intentó contactar de nuevo. Para Juan Andrés no fue fácil al principio. No era cómo él lo había imaginado, quería haber venido con sus dos hermanas a este país. Al principio no quería viajar, pero su mamá y su abuela le dijeron que tenía que hacerlo. Lloró mucho porque no quería separarse de su abuelita, de sus hermanas, del resto de la familia, de sus amistades, de tantas cosas...*

*Juan Andrés contaba que estaba alegre cuando el avión aterrizó, pero sobre todo triste, por todo lo que había dejado atrás. Encontró a su mamá muy distinta, se había cortado el pelo, lo tenía de otro color y llevaba una camiseta con muchos colores. Él nunca había visto así a su mamá. Carlos Jesús también parecía diferente con el pelo más largo y vestido como si tuviera menos años. Maria Inés al verle comenzó a llorar y fue a abrazarle y Juan Andrés sonreía mientras su mamá le acariciaba el pelo y le decía lo que le quería. Carlos Jesús fue a abrazar también a Juan Andrés pero sintió que éste se alejaba por lo que le dio un golpe en el hombro y le dijo:»¡bienvenido mijito!».*

*Al principio, a Juan Andrés le costaba rendir cuentas a su madre. Estaba acostumbrado a que las destinatarias de las mismas fueran su abuelita y su hermana. Además, se mostraba distante respecto a Carlos Jesús. Todo ello afectaba emocionalmente a Maria Inés, quien le reclamaba que era a ella, a la mamá, a quién tenía que consultar o pedir permiso primero.*

*Un año más tarde llegaron Claudia Paola con Nerea Alexandra. La partida de Ecuador de las dos nietas fue mucho más complicada porque ya la abuelita se quedaba sola y se despidieron de ella con un llanto incontrolable y diciéndole que también le iban a traer. La intención de Maria Inés y Carlos Jesús, agradecidos por todo lo que había hecho en su ausencia, era intentar traerle para que pasara unas vacaciones y que ella comprobara si podía adaptarse a este país y su forma de vida.*

*Claudia Paola sufrió muchísimo en su partida. Sabía que su abuelita ya tenía sus achaques y les necesitaba. Tuvieron un gran recibimiento con llantos y abrazos en el aeropuerto, estaban felices de estar todos juntos. Maria Inés sintió que tenía delante a toda una mujer, desvaneciéndose la idea de la niña que dejó y Nerea Alexandra parecía una niña muy despierta que hablaba perfectamente. La pequeña no quería despegarse de su hermana. Fueron también complicados esos momentos en los que lloraba cuando le cogían en brazos.*

*Carlos Jesús tuvo que encontrar y luchar por su lugar. Entendió enseguida que la llegada especialmente para el hijo y la hija de su compañera se presentaba con demasiadas novedades, como si aterrizaran en otro planeta. Era no sólo un país diferente, eran también otras costumbres, una forma diferente de hablar, otra metodología de estudio y además una realidad familiar nueva. Él se sentía percibido como una persona extraña que dormía en la misma habitación que su mamá. Al principio sentía que no le querían en su vida, que les estorbaba, sin derecho a decirles lo que pensaba.*

*Cuando llegaron de Ecuador, sobre todo a Juan Andrés y Claudia Paola, todo les sorprendía y les parecía tan diferente que vivían en permanente asombro, pero poco a poco se fueron acostumbrando y esa sensación de «maravillamiento» fue desapareciendo con más intensidad para Claudia Paola. No fue fácil para ella adaptarse. Tuvo que hacer una prueba de acceso a la Universidad y no logró aprobar a la primera, teniendo que hacer un módulo de formación previo antes de empezar sus estudios universitarios. No le caían bien sus compañeros, le parecían demasiado infantiles, consentidos y permanecía constantemente conectada al whatsapp comunicándose con sus amistades de Cuenca y con su abuelita. Eso implicaba que por las noches debido al desfase horario estaba despierta y durante el día estaba agotada sin ganas de hacer gran cosa. En varias ocasiones manifestaba su rabia; en Ecuador ya estaría cursando el segundo semestre de Derecho. Maria Inés la recordaba como una niña obediente y muy aplicada, pero ahora pasaba el día encerrada en su habitación, llorando y contestando de malas maneras cuando se le solicitaba alguna cosa. Con Carlos Jesús mantenía una relación también muy distante. Sentía que era un desconocido en sus vidas y tampoco le gustaba la forma en que, en ocasiones, hablaba a su madre. Las discusiones y la apatía hacia todo y todos fue aumentando; cada vez más estaba más triste y protestona. Dejó de ir a clase por ausencia de motivación y les llamaron del colegio por su falta de interés. Maria Inés y Carlos Jesús cansados por la situación hablaron con ella, advirtiéndole que de no cambiar su actitud la mandarían a Ecuador. Para Maria Inés este mensaje fue muy duro ya que ella siempre había querido que sus hijas e hijo fueran felices y que se forjasen un futuro con su ayuda sin importar lo que ella tuviera que luchar.*

*Juan Andrés se sentía feliz en el colegio con sus amigos, era un niño inquieto, le gustaba el euskera y ya formaba parte del equipo de fútbol. Cada vez extrañaba menos cosas de su país y se sentía a gusto con su mamá y el resto de la familia. Con Carlos Jesús compartía la afición por el fútbol y le acompañaba a todos los partidos. Además sabía que algún día vendría la abuelita de vacaciones.*

*Y Nerea Alexandra cada vez estaba más cercana a su papá y a su mamá recibiendo constantemente mimos de ambos, especialmente de Carlos Jesús. Esta situación le hacía sentirse a Claudia Paola desplazada y aumentaban sus sentimientos de nostalgia y soledad.*

### De nuevo la presencia parental



El viaje del padre y/o la madre ha supuesto una distancia física y temporal que inevitablemente ha modificado las relaciones interpersonales. Por ello, se ha producido un alejamiento no sólo físico, sino también emocional.

El reencuentro puede ser interpretado también como un nuevo momento de familiarización con sus progenitores, pudiendo haber fantaseado previamente con él.

### Integrando el «aquí» y el «allí».

Cuando los hijos e hijas llegan al nuevo hogar en el país de destino tienen que afrontar un largo proceso de adaptación. Esto es esencial para que, efectivamente, ese lugar se convierta en «su hogar». Al viajar, los niños y niñas se separan en tiempo y espacio de sus contextos cotidianos, de tal manera que lo que se deja en sus países de origen es vivido como una ausencia, lo cual no representa necesariamente un vacío o una ruptura. Deben reordenar su realidad, sus relaciones consigo mismos y mismas y con el resto. De este modo, su propio viaje implica efectuar un doble salto: el alejamiento de sus contextos vitales y además, en algunos casos, el alejamiento de afectos y estrategias que habían desarrollado durante el tiempo de alejamiento de sus padres y madres. **En la medida que transcurre el tiempo, se**

**ven los menores y las menores formando parte de procesos de incorporación al nuevo medio social, internalizando los saberes cotidianos e integrándolos en el funcionamiento familiar.**

### *Parentalización/Marentalización de los hijos e hijas en la sociedad de destino*

Otro de los fenómenos habituales tras la reagrupación familiar es el del cuidado de los hijos e hijas menores por parte de sus hermanos o hermanas mayores, al igual que sucedía en la sociedad de origen. Son numerosas las familias migrantes reagrupadas en las que los hermanos/hermanas mayores supervisan la escolaridad de quienes tengan menor edad, ya sea porque sus progenitores están ausentes, porque tienen un horario laboral incompatible o porque no conocen el sistema educativo de este país.

### *Adolescentes reagrupados/reagrupadas*

El proceso migratorio reviste mayor complejidad para la adolescencia migrante, incrementándose la presencia de crisis de identidad y los conflictos intergeneracionales. Los adolescentes viven una doble crisis: la de su propia edad y la derivada de los conflictos por el desarraigo y el rechazo. Se encuentran en la encrucijada entre dos edades y dos culturas. Esta crisis puede surgir como resultado del intento por adaptarse a contextos de identidad social que pueden ser racial y culturalmente disonantes. La adopción de una estrategia de aculturación poco adaptativa, puede incrementar la marginación intracultural del/a adolescente y afectar seriamente a su identidad.



### *Planteamiento del retorno*

En las intervenciones que se llevan a cabo con estas familias se aborda de una manera explícita o implícita el fantasma del retorno en la mente de los sujetos protagonistas de este sistema. En algunas familias reagrupadas se constata la utilización de la amenaza de un posible retorno como estrategia educativa de disciplina habitual para mantener el control sobre sus hijos e hijas.



Sin embargo, mantener abierta la puerta del posible retorno para los miembros de estas familias al país de origen es deseable psicológicamente. Esta apertura puede suponer una retirada cultural si la situación es demasiado difícil en la nueva sociedad.

### 3.7. Tareas y aspectos más frecuentes para trabajar en un contexto de intervención con estas familias

*Maria Inés estaba feliz y con su sueño cumplido de tener a la familia reunida. Su alegría era tan grande que les consentía y les mimaba constantemente. Era como pretender compensarles de alguna manera por su ausencia. Al principio pensaban, sobre todo Maria Inés que no era el momento de exigirles y ponerles normas, sino de quererles por todo ese tiempo no compartido. Carlos Jesús no estaba siempre de acuerdo con ella. Cuando se comunicaba desde la distancia con sus hijas e hijo, Maria Inés les solía decir qué debían hacer y qué no, pero entonces tampoco deseaba imponerse o mostrarse demasiado severa.*

*Para Juan Andrés el comienzo en España fue duro porque en Ecuador era «el rey de la casa». Lo que él decía solía hacerse. Cuando llegó aquí quiso seguir con la misma actitud y, aunque su madre le seguía permitiendo muchas cosas, Carlos Jesús se mostraba más intransigente.*

*Cuando el abuelo falleció y la abuela empezó con más achaques de salud, a Claudia Paola se le asignó prácticamente la responsabilidad de la casa. La abuela le ayudaba pero ella era quien gestionaba, incluso, el dinero que era enviado desde España y quien administraba los gastos del hogar. Antes de ir a sus clases limpiaba, cocinaba y dejaba preparadas las medicinas para la abuela. Los fines de semana le tocaba planchar los uniformes, lavar y organizar todo para la semana. Todo eso lo tuvo que aprender y su hermano y hermana se apegaron mucho a ella. Claudia Paola tenía la esperanza de que al venir aquí iba a poder dedicarse sólo a sus estudios y a realizar algún hobby que quisiera practicar y que nunca pudo hacer, como asistir a clases de pintura. Al llegar a España, sentía que no iban a poder cumplirse esos sueños ya que tanto Maria Inés como Carlos Jesús pasaban muchas horas fuera de casa trabajando para poder hacer frente a todos los gastos que tenían. Esto supuso que Claudia Paola tuviera que responsabilizarse de nuevo de cuestiones de crianza en muchos momentos y asumir numerosas de las tareas de la casa. Además sentía que aquí no podía tener el nivel de vida que llevaba en Ecuador con el dinero que les enviaban, y eso aumentaba su rabia y su enfado.*

*Mientras realizaba el Módulo de Administración y Finanzas, no se sintió bien acogida en su clase, siempre iba y venía sola del centro y no logró establecer una relación de amistad con nadie. Contaba en casa que sentía que la miraban y se reían por su forma de hablar y de vestir. Durante una época estuvo muy retraída y ausente de todo lo que pasaba a su alrededor. Tenía su cabeza en lo que sucedía en su país.*

*Llegó un momento en que Claudia Paola no sabía qué estudios universitarios quería empezar. Siempre había dicho que Derecho porque sabía que era una profesión muy valorada en su familia, pero lo que a ella realmente le gustaba era ser profesora y poder dar clases en una escuela infantil. Este fue un motivo de gran confrontación entre madre e hija. Carlos Jesús intervino en numerosas ocasiones posicionándose a favor de la hija de su compañera para que ésta pudiera elegir lo que realmente deseaba. Esta actitud de Carlos Jesús favoreció la construcción de una relación más cercana entre él y Claudia Paola.*

*Después de grandes discusiones y de decirle que si no estudiaba Derecho volvería con la abuelita decidió darle las oportunidades que ella nunca tuvo. Claudia Paola viajó a Madrid para hacer el examen de selectividad, lo aprobó y se preparó una fiesta familiar para celebrarlo.*

*Tampoco con Nerea Alexandra fue sencillo al principio. Para María Inés y Carlos Jesús fue complicado entender el rechazo que a veces sentían por parte de la hija de ambos. Intentaban abrazarle y enseguida quería escaparse y no lograban que obedeciera. Eran conscientes que le habían dejado siendo muy pequeña y que a Carlos Jesús sólo le había visto a través del skype. Poco a poco esta situación fue cambiando y con mucha paciencia, firmeza y amor fueron adquiriendo un rol de autoridad frente a la menor, hasta que la niña les empezó a buscar para pasar tiempo juntos y poder jugar.*

## Conflictos parentofiliales

### Tareas tras el tiempo de separación

La familia enseguida será consciente que consumir la reagrupación no implica necesariamente lograr la estabilización familiar, ya que comienza una etapa en la que las relaciones entre sus miembros deben reajustarse a la nueva situación, superando las tensiones surgidas durante el periodo de la separación y afrontando los cambios acaecidos en ese paréntesis.



Una vez que el reencuentro familiar se ha efectuado, surgen nuevos retos como consecuencia de los largos periodos de separación y los cambios experimentados en ese tiempo.

- Padres y madres tendrán que encontrar mecanismos para lidiar con los sentimientos culpabilizadores hacia ellos/as por parte de sus hijos e hijas.
- Todos los miembros de la unidad doméstica deberán aprender a convivir. La familia experimentará una reestructuración del hogar, donde es necesario reconocer nuevos roles familiares.
- Los/las menores deben afrontar una nueva separación emocional de los tutores con quienes han convivido durante el periodo de separación de sus progenitores y que han sido sus verdaderas referencias paterno/materno-filiales.



### Autoridad

Una dificultad que presentan las familias reagrupadas es la que hace referencia a la cuestión de la autoridad parental/marental. Durante la ausencia de los padres y las madres, a menudo se observa que han perdido legitimidad en cuestiones de disciplina. Los y las menores han seguido las pautas que marcaban aquellos miembros familiares o tutores de referencia en sus países de origen.

En este contexto, numerosos progenitores se sienten culpables de haber estado alejados de sus hijos e hijas y, por ello, no quieren presentarse como distantes o autoritarios tras la reagrupación. Consideran que esta actitud puede amenazar el reencuentro afectivo.

### Diferencias culturales

Hay que considerar la adaptación al nuevo entorno diferenciando el proceso en cada miembro de la familia. Es cierto que sus integrantes proceden de la misma cultura y que comparten un mismo escenario, sin embargo, es cierto también que cada individuo mantiene sus tradiciones y asimila la nueva cultura con una intensidad y un estilo diferentes.

Desde la perspectiva familiar, el análisis del biculturalismo nos lleva a tener en cuenta la falta de sincronía de los niveles de aculturación de su cultura de origen

e inculcación de su cultura de destino entre los diferentes miembros de la familia, es decir, existe una divergencia intergeneracional en la aculturación.

**Muchos de los conflictos intergeneracionales se producen cuando progenitores, hijas e hijos tienen niveles diferentes de aculturación. Esto sucede normalmente porque los hijos e hijas suelen asimilar la nueva cultura más rápido que sus progenitores. A este fenómeno se le conoce como aculturación disonante.**

Pueden surgir problemas en la familia cuando los y las menores se identifican con su grupo de iguales y, en algunos aspectos, conlleva alejarse de la cultura de sus padres y madres. Este conflicto se agudiza cuando los progenitores experimentan este hecho como una amenaza a su cultura de origen. Padres y madres se pueden encontrar, por un lado, apoyando la adquisición de nuevos hábitos para desenvolverse en la nueva cultura y, por otro, luchando por evitar las influencias que valoran como nocivas de la nueva sociedad.

### Pérdida de estatus

El proyecto migratorio suele implicar una idea de progreso personal, familiar o social. Sin embargo es frecuente que un buen número de personas migrantes retrocedan a nivel de estatus respecto a sus sociedades de origen ya que como se ha mencionado previamente son diversas las razones para decidir emigrar (Achoategui, 2008).

Los hijos e hijas pertenecientes a familias migrantes reagrupadas suelen reconstruir el origen social de sus familias según sus propias necesidades simbólicas, elaborando y presentando como relato más o menos coherente una narrativa familiar que no tiene por qué corresponderse con la realidad.

### Expectativas de padres y madres

El reencuentro puede conllevar una proyección generacional de las aspiraciones paternas/maternas pudiendo entrar en conflicto con los proyectos personales (no necesariamente migratorios) de los hijos e hijas. Es habitual, que las relaciones paterno/materno filiales



se vean muy tensadas por este motivo y por las altas expectativas y demandas hacia sus descendientes. De alguna manera, como revela García-Borrego (2010) se suele exigir a los hijos e hijas un esfuerzo de estudio, disciplina y obediencia filial equivalente al sacrificio realizado por ellos y ellas.

### *Dificultades de adaptación en el contexto de acogida*

#### Discriminación en la sociedad de destino

En ocasiones, miembros de familias migrantes, se suelen ver afectados por experiencias de discriminación. La experiencia personal de discriminación que pueden sufrir los integrantes de estas familias, les afecta menoscabando su auto-control y competencia personal. Esta experiencia de discriminación puede llegar a impedir su desarrollo (auto-dirección) y su promoción personal, al tiempo que se vincula a una situación inestable y de menor seguridad (Basabe, Páez, Aierdi y Jiménez-Aristizabal, 2009).

#### Conciliación laboral y familiar

Las condiciones sociales y laborales en la sociedad de destino someten a las familias a intensas presiones generando estados de vulnerabilidad. Por ello Riesco (2003) llega a concluir que muchos de los progenitores de familias reagrupadas basan su estrategia de inserción en la disponibilidad casi total hacia el empleo.

Esta ausencia física se complica con la falta de disponibilidad psicológica que acompaña con frecuencia a los estados de ansiedad y a la falta de descanso de padres y madres, afectando inevitablemente a las relaciones familiares.

### *3.8. Ya metidos en harina: Pautas de trabajo con familias migrantes reagrupadas*

Una vez revisado el viaje que emprende la familia, conceptualizado desde el modelo propuesto en el punto 1, se propone una relación de pautas que ayuden a abordar desde este enfoque el trabajo con familias migrantes, a las cuales hemos ido haciendo referencia a lo largo de todo el manual.

Se diferencian dos etapas en este proceso: la etapa previa a la reagrupación (Tabla 8.1) y la etapa postreagrupación (Tabla 8.2).

**TABLA 8.1. Pautas de intervención con familias migrantes en la etapa previa a la reagrupación**

<b>Variables premigratorias</b>	<b>Pautas de intervención vinculadas</b>
<b>Tiempo de separación</b>	Planificar que el reencuentro se lleve a cabo en el menor tiempo posible elaborando un plan estratégico y derivando a instituciones especializadas, según las circunstancias y necesidades relacionadas con el proceso de reagrupación
<b>Acuerdo de hijos/hijas</b>	Hacer partícipes a los/las menores del proyecto migratorio, considerando a los hijos e hijas como sujetos activos y agentes de decisión en el proceso
<b>Edad de hijos/as en origen</b>	Evitar que la decisión de emprender el viaje migratorio conlleve para los/las menores un conflicto de lealtades entre sus cuidadores/as en origen y sus progenitores, ya que este hecho puede condicionar la conformidad de los hijos e hijas para ser reagrupados/as
<b>Personas cuidadoras en origen</b>	Empoderar a padres y madres en sus roles de cuidado y protección afectiva desde la distancia para evitar la parentalización/marentalización de hermanos y, sobre todo, hermanas mayores. Fomentar un vínculo de cooperación entre los progenitores y las personas cuidadoras en origen, en lo que a funciones de crianza y cuidado se refieren
<b>Previsión migratoria</b>	Explorar la existencia de un consenso familiar previo en origen respecto al planteamiento del proyecto migratorio en cuestiones tales como su finalidad, su duración y aspectos relacionados con la reagrupación
<b>Expectativas</b>	Favorecer el manejo de expectativas realistas respecto a la resolución y búsqueda de nuevas estrategias en esta etapa (reagrupación escalonada, posibilidad de retorno, etc.), cuando no se consideraron en el proyecto inicial
<b>Variabes transnacionales</b>	Pautas de intervención vinculadas Favorecer y reforzar el mantenimiento de los vínculos transnacionales a través de la canalización adecuada de las remesas y de la búsqueda de vías de comunicación (llamadas telefónicas, cartas, envío de fotos, mensajes «whatsapp», utilización de diferentes aplicaciones de internet, etc.). Fomentar la búsqueda de una forma de comunicación efectiva que favorezca la intimidad paterno-materno filial evitando la interferencia en casos en los que la red de cuidado no facilita esta acción.

**TABLA 8.2. Pautas de intervención con familias migrantes en la etapa postreagrupación**

Variables postreagrupación	Pautas de intervención vinculadas
<b>Edad Actual de los hijos e hijas</b>	Intervenir con padres y madres para evitar la sobrecarga en roles y responsabilidades a sus hijos e hijas mayores. Esta intervención se hará desde una perspectiva de género porque esta situación afecta especialmente a las hijas.
<b>Modelo de Familia</b>	Relativizar determinados comportamientos regresivos de los y las menores, por ser muchas veces adaptativos a la nueva situación familiar y al nuevo contexto.
<b>Estrés aculturativo</b>	Incorporar y acomodar las nuevas figuras que forman parte del modelo de familia en la sociedad de destino (nuevas parejas, hermanastros/hermanastras, integrantes de la familia extensa de la nueva familia reconstituida, etc.).
<b>Familismo</b>	Valorar los efectos provocados por el estrés psicosocial, los sentimientos de nostalgia y el choque cultural en todas las personas implicadas, con especial interés en la etapa adolescente.
<b>Estrategias aculturativas</b>	Facilitar herramientas para el mantenimiento o reconstrucción de los vínculos con la familia de origen y de destino, si la hubiera.
<b>Satisfacción vital</b>	Reforzar el rol parental/marental en la socialización de sus hijos e hijas en el entorno de acogida.
<b>Malestar emocional</b>	Elaborar un proceso de aceptación de las pérdidas experimentadas en el proceso migratorio tratando de focalizar la mirada en nuevas oportunidades y en logros alcanzables.
<b>Apoyo social</b>	Tratar de mejorar el ajuste psicosocial en la sociedad de destino para reducir cuadros de malestar emocional relacionados con la experiencia migratoria. Fomentar y consolidar la red social en el nuevo contexto

#### 4. Conclusiones

Con este manual se ha pretendido mejorar la comprensión de los mecanismos explicativos del impacto que el proceso migratorio tiene en las familias migrantes reagrupadas. El estudio de las dinámicas familiares resultantes de los procesos migratorios es un reto para los equipos de investigación y profesionales de la intervención en nuestros días.

De esta forma, es posible ayudar en el diseño de programas específicos de intervención con estas familias, porque como ciudadanos y ciudadanas de un mundo global, se debe pensar que el aproximarse a otras culturas nos enriquece, pero aproximarse a sus gentes nos humaniza.

Siguiendo los principios presentados en este manual, los resultados obtenidos tras el desarrollo de programas psicosociales han sido muy positivos, algunos de los cuales señalamos a continuación, siguiendo los datos proporcionados por la Asociación Egintza:

- *El 80% de las personas atendidas han desarrollado expectativas positivas en cuanto a la integración en la comunidad autónoma vasca.*
- *Un porcentaje muy elevado, el 72%, han comprendido el proceso de reagrupación como un entendimiento mutuo entre la población migrante y la autóctona también.*
- *El 88 % de hombres y mujeres migrantes han adquirido conciencia de sí mismos y han profundizado en la comprensión de las repercusiones psicológicas y relacionales que conlleva, en su situación, un proceso de reagrupación familiar.*
- *Aproximadamente un 75% de hombres y mujeres migrantes ha visto potenciados sus recursos personales, conyugales, familiares y comunitarios.*

En resumen, aproximadamente el 85% de hombres y mujeres ha ido desarrollando, mediante la intervención que se presenta en este manual, una progresiva maduración, integración y mejoría en su calidad de vida.

Se ha visualizado una mejoría en la integración a través de la normalización de actividades habituales, vinculadas a servicios sociales, sanitarios y otros servicios públicos de interés.

Han adquirido una previsión de seguridad que les permite hacer planes y buscar objetivos.

**Estos datos evidencian que una intervención psicosocial que tenga en cuenta el impacto del proceso migratorio en el sistema familiar y atienda a su clima emocional facilitará y abrirá puentes hacia el principio de interculturalidad y ciudadanía inclusiva.**

## 5. Referencias

- Achotegui, Joseba. «Emigrar en situación extrema. El Síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple Síndrome de Ulises». *Revista Norte de salud mental de la Sociedad Española de Neuropsiquiatría* 5, nº 21 (2004): 39-53.
- Achotegui, Joseba. «Migración y crisis: el síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises).» *Avances en salud mental relacional* 7, no. 1 (2008): 1-29.
- Aguirre Vidal, Gladis. 2010. «Cuidado y lazos familiares en torno a la (in) movilidad de adolescentes en familias transnacionales.» En *Miradas transnacionales. Visiones de la migración ecuatoriana desde España y Ecuador*, editado por Gloria Camacho y Katty Hernández, 17-50. Quito, Ecuador: Centro de Planificación y Estudios Sociales CEPLADES-SENAMI.
- Albert, Maria Eugenia, Navarro, C., Rodríguez, L., Sanahuja, A. y Santoja, V. 2010. *Familias migrantes, reflexiones sobre los cambios. Cuadernos de investigación, 11*. Valencia: Tiran Loblanch.
- Arango, Juan. 2003. «Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea». Comunicación presentada al II Seminario sobre Inmigración y Europa. Barcelona.
- Basabe, Nekane, Darío Páez, Xabier Aierdi Y A. Jiménez-Aristizabal. 2009. «Salud e inmigración. Aculturación, bienestar subjetivo y calidad de vida.» *Ikuspegi-Itxaropena*, SA (Eds.). *Colección Ikusgai Bilduma* nº3.
- Bertino, L., Arnaiz, A. y Pereda, S. (2006). «Factores de riesgo y protección en madres migrantes transnacionales». *Redes*, nº 17 (2006): 91-109.
- Elgorriaga, Edurne, Cristina Martínez-Taboada y Angela Arnoso «Inmigración, afrontamiento psicosocial y emoción». *Emoción y Motivación: Contribuciones actuales 2*, (2007): 289-298.
- García-Borrego, Iñaki. «Acá y allá: divisiones simbólicas e identificaciones etno-territoriales en las familias de origen inmigrante». *Revista internacional de Ciencias Sociales* 28 (2009): 45-58.
- García-Borrego, Iñaki. 2010. «Familias migrantes: elementos teóricos para la investigación social». En *Familias, niños, niñas y jóvenes migrantes: rompiendo estereotipos*, editado por Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Migrantes, 69-79. Madrid: Iepala, GIIM y Caja Madrid.
- Khoudour-Castéras, David. «Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia.» *Revista de la CEPAL* 92 (2007): 143-161.
- La Parra, Daniel, and Miguel Angel Mateo Pérez. «La migración ecuatoriana a España desde la visión de los familiares de los migrantes.» *Studi emigrazione* 154 (2004): 274-290.
- Lahaie, Claudia, Jeffrey A. Hayes, Tinka Markham Piper, and Jody Heymann. «Work and family divided across borders: The impact of parental migration on Mexican children in transnational families.» *Community, Work y Family* 12, nº. 3 (2009): 299-312.
- Manzanedo, C. 2010. *Madurar sin padres: Los efectos de la migración de los progenitores en el desempeño escolar de los niños y adolescentes en Bolivia*. Madrid: Fé y Alegría-Entre culturas.

- Morales, A. 2007. *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO.
- Musitu, Gonzalo, and María Jesús Cava. «El rol del apoyo social en el ajuste de los adolescentes.» *Intervención psicosocial* 12, nº 2 (2003): 179-192.
- Parella, Sònia. «Los vínculos afectivos y de cuidado en las familias transnacionales: Migrantes ecuatorianos y peruanos en España.» *Migraciones internacionales* 4, nº 2 (2007): 151-188.
- Pedone, Claudia, and Sandra Gil Araujo. 2008. «Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar.» Ponencia presentada al simposio Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones, Barcelona.
- Peñas, Silvia. 2013. «Análisis del impacto del proceso migratorio en el funcionamiento familiar de la familia latinoamericana reagrupada» Tesis doctoral. Universidad de Deusto.
- Ramírez, Jacques. «Aunque se fue tan lejos nos vemos todos los días: migración transnacional y uso de nuevas tecnologías de comunicación.» En *Los usos de Internet: comunicación y sociedad*, editado por Consuelo Albornoz, Valeria Cabrera, Karina Palacios, Jacques Ramírez y Dante Villafuerte 2 (2007): 7-64.
- Riesco Sanz, Alberto. «Enclaves y economías étnicas desde la perspectiva de las relaciones salariales.» *Cuadernos de relaciones laborales* 21, no. 2 (2003): 103-125.
- Suárez-Navaz, L. y Jiménez, M. (2010). «Menores en el campo migratorio transnacional. Los niños del centro (Drati d'sentro)». *Papers*, 96(1) 11-33.



## 6. Notas biográficas

### *Silvia Peñas Martín*

Doctora en Psicología por la Universidad de Deusto. Psicoterapeuta Familiar, Mediadora Familiar y Experta en Psicoterapia Transcultural. Responsable del área de atención psicosocial y migración de la Asociación Egintza. Profesora en los Másteres Universitarios de Psicología de la Intervención Social y Psicoterapia Sistémico-relacional de la Facultad de Psicología y Educación, así como en el de Intervención y Mediación Familiar de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.

### *Ana Martínez Pampliega*

Catedrática de Psicología de la Universidad de Deusto en la Facultad de Psicología y Educación. Docente en la Titulación de Psicología, impartiendo las asignaturas de Psicología Social y Evaluación e Intervención Psicológica con Familias. Colaboradora en los Másteres Universitarios de Psicología de la Intervención Social y Psicología General Sanitaria. Directora del Máster Universitario de Psicoterapia Sistémica-Relacional e investigadora principal del Equipo de investigación Deusto Family Psych.



# ***Reunited migrant families and integration. Key psychosocial intervention elements for specialists***

Silvia Peñas Martín, Ana Martínez Pampliega

1. Introduction . . . . .	56
2. Rationale and context . . . . .	57
3 Reunited migrant families & integration . . . . .	59
3.1. <i>A conceptual model to understand and accompany the journey         of a reunited migrant family . . . . .</i>	59
3.2. <i>Basic structural notions for a psychosocial approach to reu-         nited migrant families . . . . .</i>	62
3.3. <i>Why they decided to make the journey . . . . .</i>	63
3.4. <i>What a specialist must keep in mind regarding migrant fami-         lies and their migratory processes. . . . .</i>	65
3.5. <i>Stopping to analyse instrumental and emotional management         during the time when family members are apart . . . . .</i>	67
3.6. <i>Psychosocial intervention in the host society from the view-         point and the hearts of migrant children: saying farewell and         welcome to a new way of seeing themselves as part of a family. . .</i>	72
3.7. <i>Most frequent tasks and issues to be worked on in the context         of an intervention in such families . . . . .</i>	76
3.8. <i>Down to work: guidelines for working with reunited migrant         families . . . . .</i>	80
4. Conclusions. . . . .	82
5. Bibliography . . . . .	84
6. Biographical notes . . . . .	86



# Reunited migrant families and integration. Key psychosocial intervention elements for specialists

Silvia Peñas Martín, Ana Martínez Pampliega

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp51-86.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp51-86.pdf)

---

## Abstract

This briefing sets out a model for psychosocial intervention intended to help tackle the problems of reunited migrant families. The model takes into account the risk and protection factors impacting on their relational dynamics. This model is the outcome of a process of reflection based on research involving regrouped Latin American families which was conducted at the University of Deusto by the Deusto Family Psych: Research group for Family Assessment and Intervention. The briefing proposes guidelines for psychosocial support, considering the transnational variable as key for the relational reconnecting of these families as they search for a new identity. It sets out the most frequent specific family problems in which the intervention of specialists is required, arising from prolonged periods of absence. It also examines a number of psychosocial difficulties linked to inter-generational conflicts, acculturative dissonance, discriminatory attitudes and incompatibilities in regard to the work-life balance in their host societies.

---

## Acknowledgements

This briefing could not have been produced without the help of the participants in the study conducted by the Deusto Family Psych research team. They gave us permission to explore their family dynamics, which were woven together with great effort, big dreams and a lot of love.

Thanks are due to the Basque government, and more specifically to the Directorate for Family Policy and Community Development of the Department of Employment and Social Policies for putting their trust in the preparation of this document, and to the Directorate for Social Services for helping us to continue consolidating projects with major social impacts and supporting true, intercultural coexistence.

We also thank the Basque Integration and Intercultural Coexistence Unit for their efforts in reviewing our work.

We thank the municipal council of Barakaldo, especially the technical staff at the Municipal Immigration Unit, for their support and conviction, from the outset of the project, of the need to set up a specialist unit to deal with the complex circumstances of migrant individuals and families.

We thank the University of Deusto for considering this briefing to be of major significance and social impact and for supporting its publication and distribution.

And finally we thank the Egintza Association for its specialist efforts in the field of awareness, intervention and investigation in regard to migrants and the impact of migration on their personal and family lives.

---

## Keywords:

family, reunited families, transnational, psychosocial, migration.

---

## Resumen

El presente manual aporta un modelo de intervención psicosocial dirigido al abordaje de las problemáticas de familias migrantes reagrupadas, el cual tiene en cuenta los factores de riesgo y de protección que impactan en sus dinámicas relacionales. El modelo es fruto de la reflexión resultante de la investigación con familias latinoamericanas reagrupadas desarrollada en la universidad de Deusto dentro del grupo de investigación Deusto Family Psych: Evaluación e Intervención Familiar. Este manual proporciona pautas de acompañamiento psicosocial, considerando la variable transnacional como clave para la reconexión afectiva de estas familias, en su búsqueda de una nueva identidad. Asimismo se explicitan los problemas familiares más frecuentes en los que la intervención profesional es necesaria, derivados de tiempos prolongados de ausencia. También se abordan una serie de dificultades psicosociales vinculadas a conflictos intergeneracionales, disonancias aculturativas, actitudes discriminatorias e incompatibilidades en conciliar la vida laboral y la vida familiar en la sociedad de destino.

## Palabras clave:

familia, reagrupación, transnacional, psicosocial, migración

---

## The cracked pot

“A water seller had two large pots hanging from the ends of a pole that he carried over his shoulders. One was cracked but the other was sound and capable of holding all the water poured into it. Every day the man walked a long way, and when he reached his destination he found that the cracked pot only held half as much water as he had poured into it. The sound pot was very proud of its achievements, but the poor cracked pot was ashamed of its own imperfections and felt miserable because it could only do half the job of its companion. After two years it spoke to the water carrier, saying this:

—*I feel very ashamed and I want to apologise to you because, due to my cracks, you can only deliver half the water you load into me, so you only get paid half as much as you should.*

The water carrier looked at the pot in surprise and said:

—*When we go home today I want you to take note of the beautiful flowers that grow along the path.*

The pot looked and indeed saw a great many lovely flowers along the way home. The water carrier then said this:

—*Did you notice that the flowers only grow on your side of the path? I have always known that you were cracked, so I sowed seeds along the path and in this way they have received the water that they needed every day. If you were not just the way you are it would not have been possible to produce such beauty.”*

*Indian legend, author unknown*

## 1. Introduction

It is families that suffer the consequences of the vicious circles of underdevelopment and hyperdevelopment in an increasingly obvious contrast between the poor, low-level living conditions of the vast majority and the extremely high living conditions of a selfish minority. Faced with this reality, in many countries many people decide to leave their home societies.

This mobility leads to a restructuring of family relationships, but emigration has as many different faces as there are countries of origin, migrant families and individuals in every life story. It gives rise to an ethnically diverse society with particular social problems that can be difficult to resolve.

Social interventions with reunited migrant families are increasingly frequent in working environments where interventions with psychosocial features are required. These approaches call for specialist professional training if we are to intervene successfully in highly complex, constantly changing circumstances.

As it can be seen, this project is linked to the work of the University of Deusto in the fields of social justice and inclusion.

**Immigration is seen as an international phenomenon with a long duration and a high social impact.**

The real challenges for families who emigrate arise after they reach their new host countries. Adapting to this new context entails a two-fold effort to work their way around painful losses and to take control of new conditions.

**These families tend to resort to various social organisations and other methods in search of specialist help. Such specialists thus become key elements in the processes of welcoming and relational reconnecting family members.**

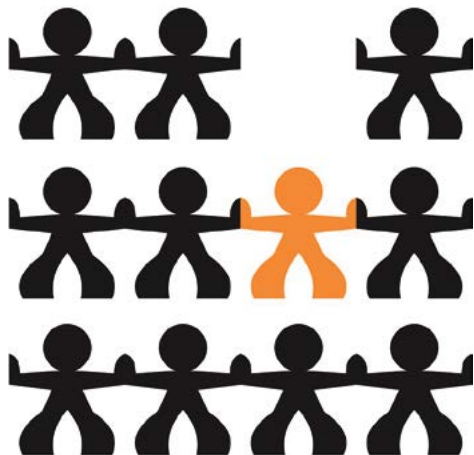
Suitable psychosocial interventions can help to promote and facilitate the migratory life projects of such persons and foster their family cohesion and sense of family.

Support during the reuniting period is fundamental, given the demand of families for resources and skills at that time. An intervention that can help empower them and raise their social and media profiles seems necessary. Such an intervention can help improve the process of adaptation and thus make for better mental health.

Before this briefing was drawn up, an investigation was conducted on the links between the migratory process (pre-migratory, transnational and post-migratory variables) and family functioning (quality of family life and stability of couples).







The results of that study have been factored into this intervention programme.

The first goal pursued with the publication of this briefing is to present a model for interventions with reunited migrant families based on the complex process of investigation that underlies the doctoral thesis of Dr. Silvia Peñas (Peñas, 2013), prepared under the direction of Dr. Ana Martínez Pampliega. The second goal is to produce a practical working tool for specialists working with such families, and one that can provide

useful guidelines for interventions.

In the course of the briefing a case study of a reunited Latin American family is discussed, in which we attempt to show the specific features, experiences, emotions and relationships that may have been affected, modified and strengthened as a result of the impact of the migratory process on their life stories. This family was chosen because most of the reunited families with whom intervention work is done in the Autonomous Community of the Basque Country are of Latin American origin. This case study is presented to help readers understand the conceptual contents set out throughout the book and thus facilitate subsequent psychosocial interventions with reunited families from a range of places of origin, without ignoring the specific cultural features of the family members involved.

The project has been carried out in cooperation with the Egintza Association, a benchmark organisation in our region in matters of psychosocial interventions with reunited migrant individuals and families, at which Dr. Peñas is responsible for psychosocial intervention and migration programmes.

## 2. Rationale & context

Migratory movements have resulted in the presence of more individuals with their families in our area. This is a phenomenon which is on the increase and is worth studying and considering seriously and rigourously in all its facets. One of those facets is the psychosocial aspect, which examines the family variables that accompany migration: a matter which has received little attention from scholars. However, few of the many changes to which human beings must adapt in the course of their lives are as far-reaching and complex as those entailed by migration. Good mental health and an adequate level of adaptation are particularly important when a family is forced to confront to situations that call for substantial

resources and skills if they are to be tackled successfully, or at least adaptively: migration is just such a situation. **The abilities of all members of a reunited migrant family are put to the test as they strive to integrate in their new host country.**

This study is conducted in the context of Article 25.1 of the Universal Declaration of Human Rights, which states that “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control”. There is a risk that this right will not always be provided in the case of individuals and families who migrate from their countries of origin.

Migration entails a high cost. If their migration project fails, members of migrant families may experience feelings of weakness, emptiness and a build-up of disorientation and frustration regarding their projects and their plans for life.

Most studies of issues concerned with migration have focused on an economic perspective, i.e. on migration for reasons concerned with work or other opportunities of an instrumental nature. This approach neglects the investigation of other aspects of migration that have impacts in social and emotional terms (Morales, 2007). It must also be stressed that most studies have focused on individual migrants, which means that little attention has been paid in general to family variables (Bertino, Arnaiz & Pereda, 2006).

The relational dynamics of reunited migrant families, taken as a unit of analysis, constitute a system with its own identity that is constantly constructing a new reality. Migratory processes frequently redefine family relationships (which is not the same as annulling or dissolving them), giving rise to a whole range of possibilities as regards feeling like and living as a family.



In publishing and distributing this briefing we seek to foster interventions to help members of migrant families to integrate into their host societies and to examine the difficulties experienced at the various stages of the process. We also seek to tackle issues of gender and interculturality with a view also to fostering a new picture of reunited migrant families.

**The raising of awareness that this study aims to achieve will help the process of empowerment of the individuals who make up these migrant families, and will bring to light all that is left out of the social and media pictures drawn by the host society.**

### 3. Reunited migrant families & integration

#### 3.1. *A conceptual model to understand and accompany the journey of a reunited migrant family*

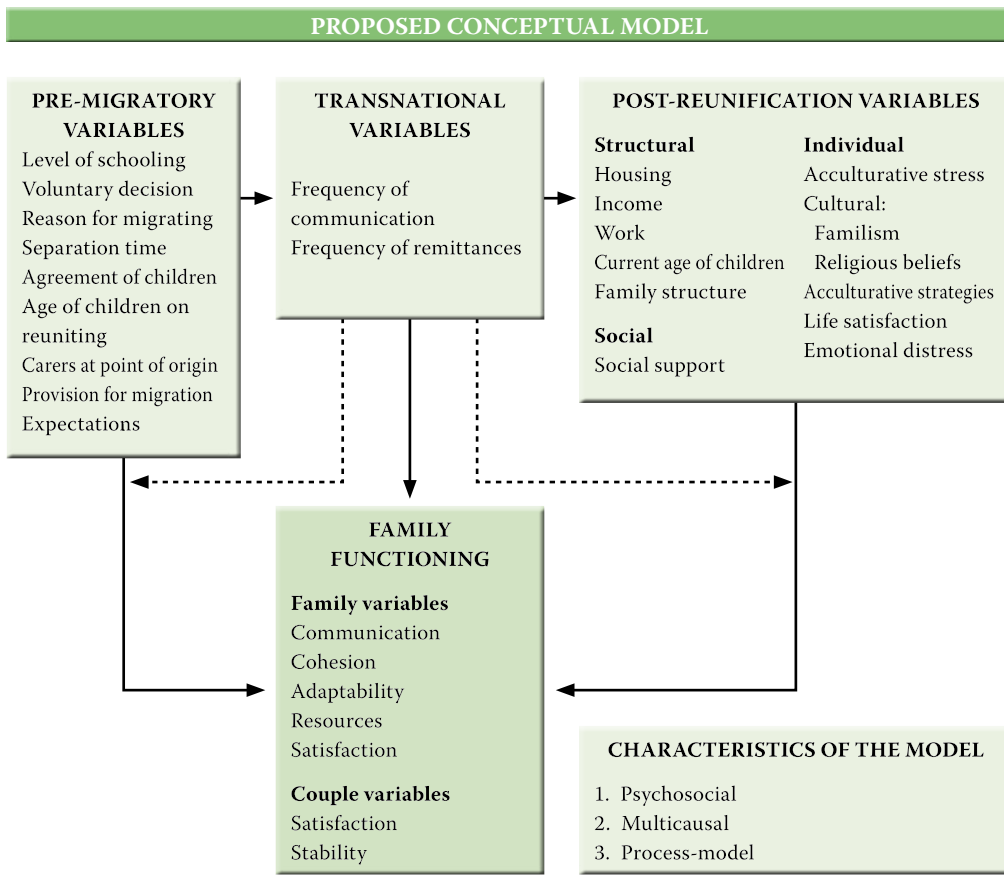
To establish an approach that takes into account all the variables involved in the journey undertaken by a migrant family up to the reuniting of its members in the host society, a theoretical model must be developed that envisages the protective and risk factors that may be associated with the proper functioning of a reunited migrant family.

To construct such a model, we began by reviewing the relevant theories, considering the following points:

1. The impact of the separation of parents and children on the family systems of migrant families when their members are reunited in the host society: accordingly, we have focused mainly on the consequences for the psychosocial welfare of minors and interpersonal relationships (Lahaie, Hayes, Piper & Heymann, 2009; Parella, 2007). Those consequences have been linked to feelings of sadness and pain, which are more acute in the first few years after departure and which arise in spite of children being clear as to the reasons why their parents emigrated (Manzanedo, 2010).
2. The main theoretical models of acculturation, culture shock and intervention referring to the psychosocial adjustment of migrants: these models give an overview that provides content and clarification concerning psychosocial processes and family functioning following the reuniting of families in the host society.
3. Significant variables and the points with most support in the development of the model as detailed in Figure 1.

The ultimate purpose of this model is to enable a tool to be developed that can facilitate analysis of the impact on the family system of entry into a new cultural context; an analysis that can subsequently be undertaken in the context of an intervention. This provides a holistic approach with a view to integrating pre-migration experiences with those experienced during the period of separation and those originating from the new context, all of which are determinant in the functioning of the reunited family.

**FIGURE 1. Holistic conceptual model: psychosocial, multicausal and process-based**



The model can be characterised in the following terms:

1. **It is psychosocial**, in the sense that it takes an approach to the migratory process that goes beyond sectoral considerations. “Emigrating” is seen as an overall event that affects all dimensions of everyday life, from social relationships to personal identity.
2. **It is multicausal**, insofar as reunited migrant families face different situations which determine the functioning of their relational system.  
The intercultural adaptation of reunited migrant families is a heterogeneous, dynamic, bilateral process that depends not just on the personal or cultural factors affecting its members but also on social, employment, economic conditions and opportunities for promotion in the host country.

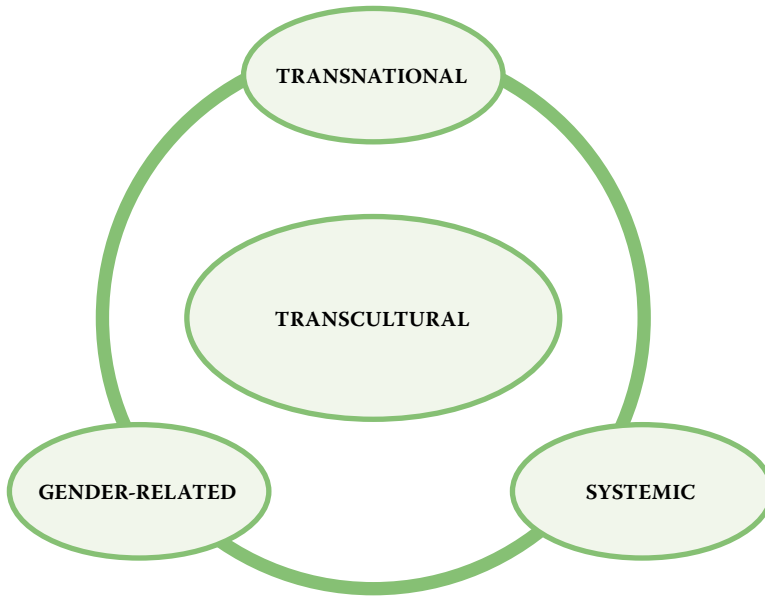
The model developed here therefore considers individual, contextual and interaction-based variables that can be linked with the family functioning of reunited migrant families in the host society.

3. **It is process-based**, in that it analyses the migratory path of the members of migrant families and then goes on to analyse their family functioning once they are reunited. The model seeks to bring together the main variables into a single continuum: pre-migratory variables, transnational variables and the post-family-reunification variable.

Finally, as shown in Figure 2, this proposal for interventions is based on four intervention perspectives:

1. **Transcultural**: the cultural thinking, belief systems and worldviews of the members of the family system, and the specific way in which migrants interpret their own situation in terms of the framework in which they have been enculturated are incorporated into interventions. This approach enables the cultural framework to be recognised and assessed from the viewpoint of diversity.
2. **Transnational**: work with families is approached in a joint manner, dealing both with those members who are in the host society and those who remain in their societies of origin, formulating a temporospatial and structural concept that differs from the traditional «nuclear family» concept.
3. **Gender-related**: consideration is given to the differences in situations, conditions and needs of male and female migrants, and goals and specific actions are incorporated which seek to eliminate inequalities and promote equality, favouring a scenario in which gender roles can be compared.
4. **Systemic**: “family” is conceived as a system characterised by interactions between its members. This gives rise to a need to frame interventions from the viewpoint of the circular causality of such a system. In work with these families one must consider both the members who migrated and those who remain in their countries of origin and play an important role in the family dynamics from a distance. This system has its own identity, and seeks to guarantee stability in spite of migration. Family reunification sometimes takes place via a “step-by-step” strategy. This gives rise to repeated separations between family members and therefore to further systemic reconfigurations.

FIGURE 2. Proposed model for intervention with migrant families



Below, this model is taken as a framework for understanding the journey experienced by these families.

### 3.2. Basic structural notions for a psychosocial approach to reunited migrant families

As stated by Arango (2003), humans are by nature a migratory species. Migration is not a new phenomenon. From the earliest times, human beings have been caught between two opposing pressures or desires/necessities: to learn about and explore new territories and to put down roots and settle in known territories.

In the past few decades this phenomenon has been triggered as a result of the social, economic, political and cultural development of European societies.

It was not until the 1990s that foreign migrant workers began to arrive in Spanish society, though other European countries had been experiencing such migration since the middle of the 20<sup>th</sup> century. Spain switched from being a country of emigrants to being a destination for migrant workers.

Spain became an attractive destination for migrants because after it joined the European Economic Community in the 1980s its economy entered an expansionist phase that brought higher standards of welfare.

In the late 1970s far-reaching demographic, economic and social changes began to take place in Spain. These changes helped to establish a context for new inflows of migrants. This phase was characterised by a drop in fertility rates, increased life expectancy, expansion of the education system (especially for women) and the incorporation of women into the job market.



Job placement became the main priority, central to both economic stability and to conceiving family reunification. Essentially, migration became linked to economic development and the life development expectations of migrants. Even so, it must be stressed that those who emigrated were not the poorest but those who had sufficient information and skills to do so (Elgorriaga, Martínez-Taboada & Arnosó, 2007).

In this context, and particularly following the feminisation of the commencement of the migration chain in South and Central America, an increase in family emigration was observed, with high reunification rates in the host societies.

### 3.3. Why they decided to make the journey

*Maria Inés Macas lived in Cuenca (Ecuador). For eight years she was married to Juan Marco Jaramillo, with whom she had two children: Claudia Paola and Juan Andrés. The marriage was troubled and arguments were an everyday occurrence. Finally, Maria Inés decided to separate and move back into her parents' home.*

*Maria Inés received no support from the father of her children, and had to manage her home unaided, with a daughter of seven and a son of three. She managed to find work at a footwear factory in her home city, where she was subsequently placed in charge of several shops. When the economic crisis hit the country she lost her job and was unable to meet medical and school bills or afford sufficient food. She even lost her home.*

*She found another job at a telephone company. This was a complicated time because she had to get up at 4 AM and did not get home until 9 PM. In spite of all her efforts, the cost of living continued to increase and she could not make ends meet. At that time she met Carlos Jesús Flores, with whom she began a relationship from which she became pregnant. He lived in Spain and had gone to Ecuador for his December holidays. They decided to consolidate their relationship and maintain it at distance.*

*From this relationship a daughter named Nerea Alexandra was born. Carlos Jesús was unable to be with them during the pregnancy or at the birth.*

*María Inés continued to work at the telephone company while her mother took care of the three children. In spite of help from Carlos Jesús, the situation became unsustainable and her debts were mounting. After the father of her older children learned of her relationship with Carlos Jesús, Maria Inés felt continually harassed by him. From Spain, Carlos Jesús urged her to come and work there so that she could save money and pay off her debts. A childhood friend of Maria Inés had been living in the same city for five years and also talked to her about the many job opportunities there. In the light of her precarious circumstances, and with the firm intention of providing a better future for her family, she decided to emigrate. To that end, she borrowed money from a loan shark in her home city, which she would have to repay at a high rate of interest, but she could find no other way to get out of Ecuador.*

*Her intention was to spend around three years working here. She believed that this would be long enough to complete all her plans, but things did not work out as she had expected. Things were very hard for her: she had to leave her three children, including a 10-month-old baby, in the care of her parents because her partner's family were unable to take charge of them.*

*Maria Inés' parents cared lovingly for their three grandchildren. The relationship between them was very close, but also permissive.*

Globalisation and the way countries make use of resources from the global market have resulted in a greater asymmetry between countries in terms of wealth and also in reduced job stability.

Recurring crises and structural economic adjustments have led many families to choose emigration as a survival strategy and an assurance of social reproduction.

The preparation of migration projects must be seen in most cases as a family move, often involving extended families. It is not something just done by individuals acting autonomously but is rather a family decision in which joint participation of family members carries significant weight.





**In a family migration project children tend to be the main reason for migrating. A lack of expectations in the country of origin and the idea of “giving them a better future” in the host country help migrants to bear the tough living conditions involved.**

Another of the reasons for migrating mentioned by migrants and highlighted in numerous studies is to get away from situations of gender violence, family troubles and political or ideological conflicts (Khou-dour-Castéras, 2007).



### 3.4. What a specialist must keep in mind regarding migrant families and their migratory processes

*Maria Inés felt happy because in spite of certain conflicts with her parents her children were well cared for. What worried her, however, was that her mother and father were getting older and were finding it more and more difficult to bring up the children. In her contacts with them Claudia Paola and Juan Andrés always ended up crying, asking her to come home and telling her that they missed her very much. Maria Inés suffered because she was unable to tell them when she would be back and could not bring them to her here. However, she always ended their conversations by telling them that soon the family would be together again. Sometimes, after birthdays or special events at school, they refused to speak to her and would not answer her messages, out of anger at her not attending events where they wanted their mother to be present just as the mothers of their friends were. Maria Inés experienced these situations from a distance, with great sadness and a feeling of impotence. She had the support of her parents, who explained to the children how hard she was working to offer them a better future.*

*Her father began to suffer heart problems and needed a great deal of care from his wife, which resulted in her daughter Claudia Paola beginning to take on the role of the main carer of her younger brother and sister. María Inés' father had to spend a long period in hospital, during which time his wife accompanied him. They decided that the children should remain in the care of another adult during that time. They were thus left in the care of their aunt and her husband, who already had a son and a daughter. The relationship grew increasingly tense, especially between niece and aunt.*

*Maria Inés felt overwhelmed by this situation, and unable to handle it from a distant place. She decided to discuss the matter with Carlos Jesús and reunite her children as soon as possible. They sought legal advice, but because of their incomes they were only able to bring over one child. Claudia Paola and Juan Andrés both wanted to come here, but it was decided that the 13-year-old boy should be the first to be reunited with her. This decision was made because they considered that at 17 years old Claudia Paola was able to help her grandmother and accompany her for medical treatment, take care of her younger sister and do the housework now that her grandfather had passed away. This was a troublesome situation for the family because Claudia Paola and Juan Andrés had never been apart and were emotionally very close to each other. Claudia Paola was sad that her brother had to leave but also happy because he was going to be with their mother in another country. However she could not help feeling angry at the fact that she had not been chosen, and at the responsibility that was being placed on her shoulders.*

*But things were not going as Maria Inés would have liked here either. Her relationship with her partner was suffering as a result of the worries and financial hardships entailed by arranging a family reunification process. Carlos Jesús would also have preferred it to be the daughter that they had in common that was reunited with them. Maria Inés argued against this by telling him that the child was too young to be enrolled in school and would therefore need all-day care, which would mean that she would have to reject any job offers that might come up. The couple became more and more estranged and took refuge in friends and families to help get through moments of loneliness and lack of mutual understanding.*

First of all, the watchword of this study must be that migrant families are dynamic systems: their structure, the bonds between them, their roles, cycles, lifestyles, etc. all change as their circumstances change in their home countries, in their host countries or indeed in both.

Families begin a new, unregulated period and face an uncertain future. This is a period filled with changes and difficulties that the family system will have to overcome if it is to reach a position of stability in which the maturity of the system and the welfare of all its members can be secured.



As stated by García-Borrego (2009), it must not be forgotten that migration entails not only a geographical journey but also a social one, because there is always a gap between the individual who migrates (and his/her family at home) and the individual who arrives (and begins his/her process of settlement).

### 3.5. Stopping to analyse instrumental and emotional management during the time when family members are apart

*Claudia Paola and Juan Andrés were happy in spite of the fact that they missed their mother every day. They felt loved and wanted by their friends at school and their family on their father's side. Maria Inés stuck fast to the idea that what she most wanted was to be with her daughters and her son. Initially she intended to be away a few years and then move back, but this idea gradually faded. The situation in Ecuador was not improving and she was beginning to feel a sense of belonging to Spain too. They felt that the whole family would have more opportunities here. The idea of reuniting gathered strength, but they never imagined all the legal requirements that they would have to meet in order to make their dream of being together again in this country come true. Maria Inés never thought that she would have to bring them one by one. She felt that having to choose who should be reunited was like having to choose which finger she would rather have cut off.*

*Her initial time in this country was complicated, and the climate did not help: it rained continually and she could not see the sun. She could not find any job offers that would enable her to regularise her status. Her position as an irregular immigrant caused her anxiety and continual upsets. As she walked the streets she imagined that she was being watched and that she might be deported at any time. Added to this was the sadness of being so far from her loved ones, which began to make her feel that her move had all been for nothing and that she should never have left her family. Little by little her job situation began to improve and she eventually regularised her status. She was living with her heart on her sleeve, but she felt calmer because she knew that the money that she and Carlos Jesús were sending enabled her family to maintain a standard of living that they could not have provided if they had been in Ecuador. Maria Inés and Carlos Skyped them almost every week to see their little girl. Maria Inés was in touch with her daughters and son and her mother several times a day via Whatsapp. She was contented because in spite of the distance she could feel their affection, support and confidence. She did not always tell them the truth, so as not to worry them: for instance she had not yet fully paid off the debt that she had run up to make the journey, and this prevented her from finding her feet as quickly as she would have liked.*

### *Family arrangements: who takes care of the children?*

Families play a crucial role in the formation of transnational care chains. Such care chains become a key element in implementing and sustaining migratory projects, based mainly on the activation of family ties.

Choosing the right carer at the place of origin takes careful thought. It is especially important for the carer to support the decision of the parents to emigrate, as this may affect their future relations with the children involved. Parents and guardians must work as a team in regard to the model of education and the guidelines for upbringing that are to be provided. Priority must be given whenever possible to not moving the children away from their usual place of residence, so as



not to upset their routines and day-to-day relationships (Albert, Navarro, Rodríguez, Sanahuja & Santoja, 2010).

### *Children “over there”*

The children left behind in the society of origin form part of what are known as “fixed communities”. These are closely related to the “mobile communities” formed by their parents.

The way in which these young people perceive their current family structures is complex because on the one hand migration has separated them from their parents, but on the other hand it has put them in a situation in which they are closer to other members of their families, which reinforces alliances and facilitates their socialisation. The needs and abilities of these children are intermingled (in line with their ages and genders) to the point where they become the core element of the migratory strategies of their families (Pedone & Gil, 2008; Suárez-Navaz & Jiménez, 2010) and they take an active part in migratory processes. They play a leading role.

The children left in the country of origin see migration in two ways. On the one hand there are children who are aware of the difficulties that arise in the host society but still feel the need to emigrate themselves. On the other hand, many children of migrants are unaware of the circumstances under which their parents are living as regards housing, workplaces, working conditions, etc. This lack of

awareness clashes with reality when the time comes for the family to be reunited.

In both cases the expectation of reunification is a priority element in the emotional make-up of the needs of these children. The aim is to reunite their families and pay back their parents for the sacrifices made, living through new experi-



ences in a different environment and building their own consciousnesses (Musitu & Cava, 2003).

### *Parents “over here”*

In the early stages of the migratory process in the host society, migrants:

- frequently face shortages in the resources needed to cover their basic necessities;
- experience disinformation and feel rejection, fear, etc., all of which hampers their integration;
- have feelings of failure, loneliness and deep-seated pain at their separation from their loved ones.



These factors are stressors that cause anxiety and psychological upset among migrants (Achotegui, 2004).

Moreover, at the start of their migratory journey migrants may find themselves in one of these two cases:

1. Some are heavily in debt because of the cost of the journey to their country of destination, and their only immediate goal is to pay off that debt. Until they do so they will live in conditions of the utmost austerity, and will temporarily relegate family relationships to a secondary level. Only afterwards can they begin to think of completing the project of reuniting their families.
2. By contrast, those who do not need to borrow in order to make the journey have no need to undergo that initial debt repayment stage when they reach

their host country, so they move on directly to the second stage. They can therefore consider family reunification sooner.

In both cases there are certain legal requirements that must be met, such as having a dwelling of the required standard and sufficient capital to cover the expenses entailed in reunification both at the point of origin (passports, official procedures, local journeys, etc) and at the point of destination (maintenance, school fees, etc.) (Aguirre, 2010).

Parents who migrate are aware that the experiences that they miss can never be recovered and that migrating will entail major emotional costs in their lives, making this one of the toughest experiences of the whole process. There are four main driving forces that enable them to bear this situation in their new cultural context:

1. the certainty that the remittances that they send home serve to cover the necessities of their children;
2. the idea of preparing them for better living conditions at the time of reunification;
3. continuing to fulfil their role as parents on a day-to-day basis;
4. providing protection for their children. Linked to this last point, a lack of confidence in the ability of the person is left in charge of the children to care for them properly is a major source of concern.

Legislation on migration plays a major role in the process of family reunification, because the requirements of foreign residency legislation may hamper the family reunification process directly and affect decisions and migratory trajectories.

Before reunification, parents have to organise how children will be cared for. Each family must therefore weigh up factors such as the number of hours that they can work outside the home, the presence of siblings, single-parent households, the possibility of support for childcare, etc. Support networks and associations in the host society also play an important role.

### *Bringing “over here” and “over there” closer together*

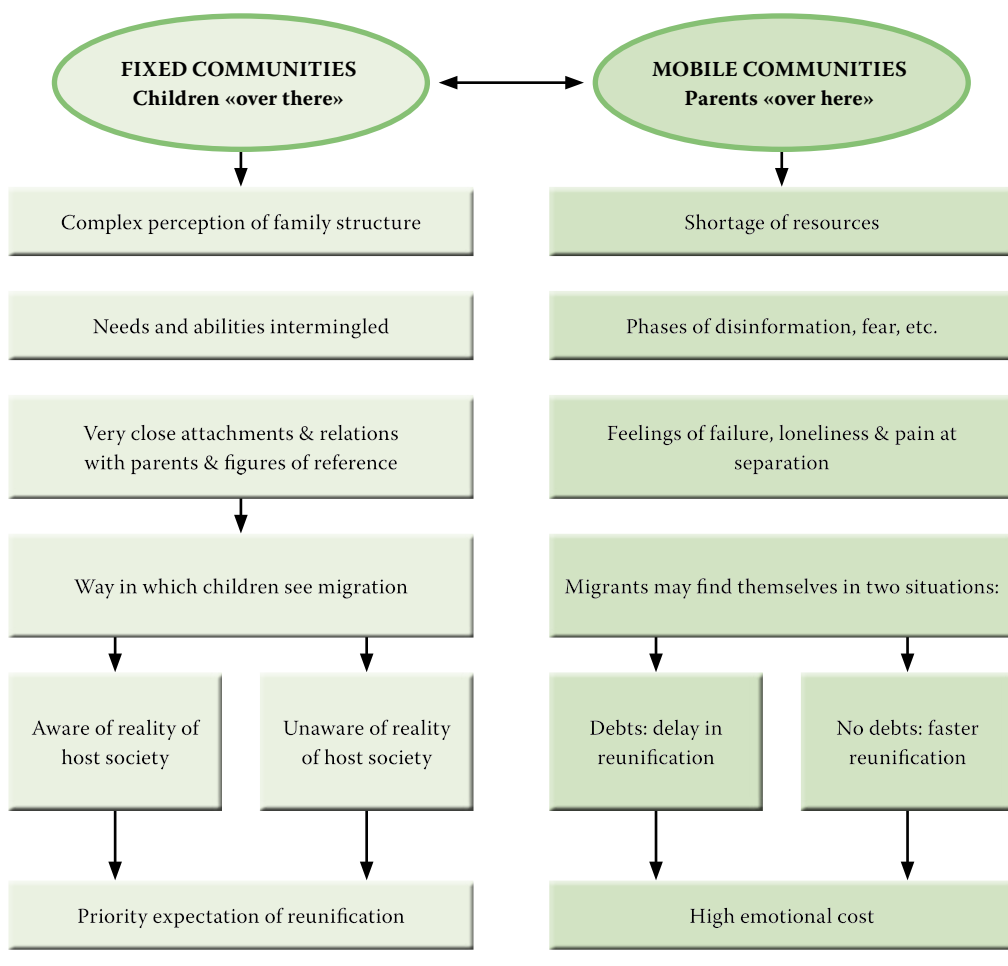
Transnational links are the various means by which contact is maintained during the period of separation. They play a key role in temporospatial relationships.



Transnational links enable social relations to be maintained, which helps family units to continue functioning as families at a distance. They help decision-making in certain situations and enable important topics affecting family members to be discussed, thus counteracting physical absence.

The means of communication most widely used are telephone calls, various forms of online communication (which permit what has become known as “online everyday lives”) and the sending of remittances. Thanks to this flow of interactions, day-to-day life continues in a related, shared fashion (La Parra & Mateo, 2004; Ramírez, 2007).

FIGURE 3. Variables that explain transnational dynamics



### 3.6. Psychosocial intervention in the host society from the viewpoint and the hearts of migrant children: saying farewell and welcome to a new way of seeing themselves as part of a family

*In this case the family was reunited as follows: the first to arrive was 13-year-old Juan Andrés, after 4 years separated from his mother. Almost a year later Claudia Paola, who was almost 18, arrived, as did 4-year-old Nerea Alexandra.*

*With the boy and the older girl it was essential to obtain their father's permission for them to travel. He tried to convince them in every way possible not to go. Maria Inés and her mother decided to contact the children's paternal grandmother to ask her to intervene. The father agreed but never tried to make contact again. For Juan Andrés things were not easy at the beginning. This was not how he had imagined it would be: he wanted to travel to Spain with his two sisters. At first he did not want to make the journey, but his mother and grandmother told him that he had to. He cried a great deal because he did not want to be separated from his grandmother, his sisters, the rest of his family, his friends and so many other things.*

*Juan Andrés said that when the plane landed he felt happy but also sad at everything he had left behind. He found his mother very different: she had cut her hair and changed its colour, and was wearing a multicoloured T-shirt. He had never seen her looking like that. Carlos Jesús also looked different: he wore his hair longer and dressed in a younger style. When she saw him Maria Inés began to cry and ran to hug him, and Juan Andrés smiled while he was touching his mother's hair. María Inés told him that she loved him. Carlos Jesús went to hug Juan Andrés too but felt him draw back, so instead he patted him on the back and said, "Welcome, son!"*

*At first Juan Andrés found it hard to be accountable to his mother rather than to his grandmother and his sister as he was accustomed. He also kept his distance from Carlos Jesús. All this affected Maria Inés emotionally, as she called on him to look first to her as his mother when he had to ask permission or advice on something.*

*Claudia Paola arrived with Nerea Alexandra a year later. The departure of the two girls from Ecuador was much more complicated, because they were leaving their grandmother all alone. They said goodbye to her among floods of tears, telling her that they would also bring her to Spain. Maria Inés and Carlos Jesús intended to thank her for all that she had done in their absence by bringing her for a holiday so that she could see whether she felt she could adapt to the country and the way of life here.*



*Claudia Paola suffered greatly upon leaving home. She knew that her grandmother was no longer well and needed them. Their welcome when they arrived at the airport was filled with tears and hugs, and they were happy to be all together. Maria Inés saw that her elder daughter was now grown-up, and had to rid herself of the mental picture of the child that she had left behind. Nerea Alexandra seemed to be a bright child who spoke fluently. The younger girl did not want to leave her sister's side. Finding that she cried when they held her in their arms also made this a complicated time for them.*

*Carlos Jesús had to find and fight for a place in the family. He soon understood that their arrival meant that they had to face a complex new reality, as if they were landing on another planet, especially the son and daughter of his partner. This was a different country, with different customs, a different way of speaking and different educational methods, and moreover they found themselves in a new family situation. He felt that they saw him as a stranger who slept in the same room as their mother. At the beginning he felt that they did not want him in their lives, that they saw him as an obstacle and considered that he had no right to tell them what he thought.*

*When they arrived from Ecuador, Juan Andrés and Claudia Paola in particular found everything so surprising and different that they lived in a permanent state of astonishment, but little by little they got used to things and that feeling of wonder faded, especially for Claudia Paola. She did not find it easy to adapt. She had to sit university entrance examinations, which she failed on the first attempt, and she had to take a preparatory course before she was able to start her university studies. She did not like her classmates, whom she found to be childish and spoiled, and she spent her time continually connected to Whatsapp chatting to her friends in Cuenca and her grandmother. The difference in the time zones meant that this kept her up at night, so during the daytime she was too exhausted to do much. She expressed her anger on several occasions: in Ecuador she would have been in the second semester of her law studies by this time. Maria Inés remembered her as an obedient, studious child but now she spent her days shut up in her room crying and answered back rudely when she was asked to do something. Her relationship with Carlos Jesús was also very distant. She saw him as a stranger in their lives and did not like the way in which he sometimes spoke to her mother. Her argumentative attitude and apathy towards everything increased steadily, and she grew increasingly sad and moaned about everything. She stopped going to classes from lack of motivation and her school called to discuss her lack of interest. Tired of the situation, Maria Inés and Carlos Jesús warned her that if she did not change her attitude they would send her back to Ecuador. For Maria Inés this was a very hard message to have to deliver, because she had always wanted her daughters and her son to be happy and to make a future for themselves with her help, however much she might have to struggle to achieve this.*

*Juan Andrés settled well at school with his friends. He was lively, he liked learning Basque and he played for the school football team. He missed his home country less and less and felt contented with his mother and the rest of the family. He shared a love of football with Carlos Jesús, who went with him to all his matches. He also knew that one day his grandmother would come over on holiday.*

*Nerea Alexandra grew increasingly closer to her father and mother, who showered her with affection, particularly Carlos Jesús. This led Claudia Paola to feel displaced and only heightened her feelings of nostalgia and loneliness.*

### *Back with their parents*

When a parent migrates the resulting separation in terms of physical distance and time inevitably changes interpersonal relationships. People become distanced not only physically but also emotionally.

Reunification can also be seen as a time for actually getting to know one's parents again after perhaps having fantasised about it.



### *Integrating “over here” and “over there”*

When children reach their new home in the host country they face a long process of adaptation. This is essential if this new place is truly to become “home” to them. When they make the journey they are separated in time and space from their day-to-day surroundings, which leads them to see what they leave behind in their countries of origin as a lack, which is not necessarily the same thing as a void or rupture. They need to reorganise their realities, their relationships with themselves and with others. Their journeys entail two major leaps: moving away from their life environments and, in some cases, leaving behind the affection structures and strategies that they have developed during their separation from their parents. **As time goes on these children see themselves as forming part of processes of incorporation into a new social environment, and they take on board day-to-day knowledge and integrate it into the functioning of their families.**

## *Parenting in the host society*

Another common phenomenon following family reunification is younger children to be cared for by their older siblings, just as they were in their societies of origin. There are many reunited migrant families in which older brothers and sisters supervise the schooling of younger children because their parents are away, because their working hours are incompatible or because they are unfamiliar with the education system of the host country.

## *Reunited adolescents*

For adolescents the migratory process is particularly complex as there is a greater likelihood of identity crises and intergenerational conflicts. Adolescents go through two crises: one which comes with their age and one which derives from conflicts due to feelings of rootlessness and rejection. They are at a cross-



roads between two ages and two cultures. This crisis may emerge as a result of attempts to adapt to social identity contexts that may be racially and culturally dissonant. Adopting an unadaptive acculturation strategy can increase the intra-cultural marginalisation of adolescents and seriously affect their identities.

## *The idea of returning*

In the interventions staged with these families the idea of returning to their countries of origin, which haunts the subjects on which this system focuses, is dealt with explicitly or implicitly. In some reunited families there is evidence of the threat of returning being used as a habitual disciplining technique in education strategies to keep children under control.



However, keeping the door open to the possibility of returning to their country of origin is psychologically desirable for the members of these families, as it can provide an outlet for cultural withdrawal if their situation in the new society becomes too difficult.

### 3.7. Most frequent tasks and issues to be worked on in the context of an intervention in such families

*Maria Inés was happy now that her dream of reuniting the family had come true. Indeed she was so happy that she spoiled them and refused them nothing. It was as if she needed to compensate them in some way for her absence. At the beginning they both, but Maria Inés in particular, thought that this was not the time to be strict and set rules but rather just to show affection for the children after all the time that they had been apart. Carlos Jesús did not always agree with her. When she was in touch with her children from a distance Maria Inés used to tell them what they should and should not do, but even then she always strove not to be too strict.*

*For Juan Andrés it was tough in Spain at first, because in Ecuador he was «lord and master of the house». What he wanted was normally what was done. When he arrived here he wanted to carry on in the same way, and although his mother let him get away with a great deal Carlos Jesús was stricter.*

*When the children's grandfather died and their grandmother's health began to fail, practically all responsibility for the home fell to Claudia Paola. Her grandmother helped her, but it was her, for instance, who managed the money sent back from Spain and paid the household expenses. Before going to school she would do the cleaning and cooking and get her grandmother's medicine ready for her. At weekends she had to iron school uniforms, do the washing and organise everything for the following week. She had to learn how to do all this, and her younger brother and sister became very attached to her. Claudia Paola hoped that when she got to Spain she would be able to concentrate on her studies and take up a hobby such as going to art classes, something that she had never been able to do. But once she was here she began to feel that those dreams would not come true, because both Maria Inés and Carlos Jesús were away from home for many hours a day working to pay off all their debts. This meant that Claudia Paola often had to take responsibility once more for bringing up her siblings and take on much of the housework. She also felt that in Spain she could not enjoy the standard of living that the remittances sent had provided in Ecuador, and this made her angrier.*

*She did not feel welcome in the classes of her administration and finance course: she always went to and from class alone and did not manage to strike up any friendships there. She said that in class she felt that the others were watching her and laughing at the way that she talked and dressed. For some time she was very withdrawn and did not get involved in anything that was happening around her. Her mind was focused on events in her country of origin.*

*A time came when Claudia Paola no longer knew what university course she wanted to take. She had always said that she wanted to study law because she knew that the legal profession was highly regarded in her family, but what she really wished to do was to be a teacher at an infant school. This led to major confrontations with her mother. Carlos Jesús spoke up on numerous occasions in favour of letting her choose what she really wanted. This attitude on his part helped to build a closer relationship between him and Claudia Paola.*

*After many arguments and after telling her that if she did not study law she would have to go back to her grandmother, her mother eventually decided to give her the opportunity that she herself had never had. Claudia Paola went to Madrid to sit the university entrance exam, which she passed. A big family party was arranged to celebrate this.*

*Nor were things easy for Nerea Alexandra at the beginning. Maria Inés and Carlos Jesús found it hard to understand the way that their daughter seemed to reject them at times. When they tried to hug her she would struggle to get away, and she would not do as she was told. They knew that they had left her when she was very small and that she had only ever seen Carlos Jesús via Skype. The situation gradually changed, however. With great patience, firmness and love they began to take on the role of authority figures for their daughter, and in time she began to seek them out to spend time together and play with them.*

## Parent-child conflicts

### Tasks after the period of separation

Families soon realise that reunification does not necessarily mean attaining family stability, but rather marks the beginning of a period in which the relationships between family members must be readjusted to fit their new situation, the tensions that have arisen during the period of separation must be overcome and the changes that have taken place in the meantime must be faced up to.

Once the family is back together new challenges arise that stem from long periods of separation and the changes that have taken place during that time.

- Parents have to find mechanisms for dealing with feelings of blame directed towards them by their children.
- All members of the household have to learn to live together. The family home has to be restructured and there is a need to recognise new roles in the family.

- Children must face up to another period of emotional separation from the carers with whom they have lived since their parents left, and who have been their reference points in regard to parent-child relationships.

### *Authority*

One of the difficulties facing reunited families is the issue of parental authority. During their absence parents often lose their role as authorities in matters of discipline. Their children become used to following guidelines set by the family members or guardians who cared for them in their countries of origin.

In this context many parents feel guilty at having left their children behind, and therefore do not wish to appear as distant authority figures to them when they are reunited, as they believe that this could jeopardise their emotional reunification.



### *Differences in acculturation*

In considering adaptation to a new environment distinctions must be drawn between the processes involved for each family member. It is true that all members come from the same culture and share the same scenario, but it is equally true that each individual maintains his/her traditions, assimilates the new culture in a different fashion and to a different degree.

From the family viewpoint, in analysing biculturalism it is necessary to take into account the differences in acculturation levels between different family members, i.e. intergenerational divergences in acculturation. **Many of the intergenerational conflicts that arise result from parents and children having different levels of acculturation. This generally happens because children assimilate the new culture more quickly than their parents. This is known as dissonant acculturation.**

Problems may arise in families when children identify with their peer groups and this in some aspects entails distancing themselves from the culture of their parents. Such conflicts may be exacerbated if parents see this as a threat to their culture of origin. Parents may find themselves on the one hand supporting the acquisition of new habits to get along in the new culture and on the other hand struggling to avoid influences in the new society that they see as harmful.

### *Loss of status*

Migratory projects tend to involve an idea of personal, family or social advancement. However it is frequently the case that large numbers of migrants drop to lower social statuses than they had in their societies of origin, given that there are many different reasons why they decide to emigrate (Achotegui, 2008).

Children of reunited migrant families tend to reconstruct the social origins of their families according to their own symbolic needs, drawing up and presenting a more or less consistent family narrative that does not necessarily mirror reality.

### *Expectations of parents*

Reunification may lead parents to project their aspirations onto the following generation, and this may come into conflict with the personal projects (which are



not necessarily migratory) of their children. Parent-child relationships are often strained because of this, and because of the high expectations and demands of parents in regard to their children. As stated by García-Borrego (2010), children tend to be required to make efforts in terms of studies, discipline and obedience to parents. These efforts are equivalent to the sacrifices made by their parents.

### *Problems of adaptation to the host environment*

#### Discrimination in the host society

Members of migrant families sometimes experience discrimination. Personal experiences of discrimination by members of such families undermine their self-control and personal competence. Such experiences can actually prevent their development (self-management) and personal advancement, and at the same time may be linked to situations of instability and greater insecurity (Basabe, Páez, Aierdi & Jiménez-Aristizabal, 2009).

## Work-life balance

Social and working conditions in the host society place families under great pressure, giving rise to situations of vulnerability. This led Riesco (2003) to conclude that many parents of reunited families base their job placement strategies on almost total availability for work.

Physical absence is further complicated by the lack of psychological availability that frequently comes with states of anxiety and lack of proper rest among parents, all of which inevitably affects family relationships.

### *3.8. Down to work: guidelines for working with reunited migrant families*

After a review of the journey undertaken by the family, conceptualised in line with the model proposed in point 1 above, we propose a list of guidelines to help undertake work with migrant families from this viewpoint. These are the guidelines referred to throughout this briefing.

Two different periods can be distinguished in this process: pre-reunification (Table 4.8.1) and post-reunification (Table 4.8.2).



**TABLE 8.1. Guidelines for intervention with migrant families in the pre-reunification period**

Pre-migratory variables	Related intervention guidelines
<b>Period of separation</b>	Plan for reunification to take place as soon as possible by drawing up a strategic plan and resorting to specialist organisations in line with the circumstances and necessities underlying the reunification process.
<b>Agreement of children</b>	Get children involved in the migratory project and see them as active players and decision-makers in the process.
<b>Age of children at point of origin</b>	See that the decision to make a migratory journey does not entail a conflict of loyalty for children between their carers at the point of origin and their parents, as this may affect their willingness to be reunited.
<b>Carers at point of origin</b>	Empower parents as carers and providers of emotional protection from a distance so that older siblings, particularly sisters, do not have to take on parenting functions. Foster cooperation-based links between parents and carers at the point of origin in regard to upbringing and care issues.
<b>Provisions for migration</b>	Explore the degree of prior family consensus that exists at the point of origin as regards the undertaking of the migratory project, in terms of its purpose, its duration and issues concerned with reunification.
<b>Expectations</b>	Encourage realistic expectations as regards the resolution and search for new strategies in this period (step-by-step reunification, possibility of returning, etc.) when this was not the case in the initial project.
<b>Transnational variables</b>	<p>Related intervention guidelines</p> <p>Foster and reinforce the maintaining of transnational links through the proper channelling of remittances and the finding of means of communication (telephone calls, letters, sending of photos, Whatsapp messaging, use of various online applications, etc.).</p> <p>Foster the search for an effective form of communication that can encourage closeness between parents and children and prevent interference if the care network does not facilitate such actions.</p>

**TABLE 8.2. Guidelines for intervention with migrant families in the post-reunification period**

Post-reunification variables	Related intervention guidelines
<b>Current age of children</b>	Intervene with parents to prevent their older children from being overburdened with roles and responsibilities. This must be done from a gender perspective, because this situation affects daughters in particular.
<b>Family structure</b>	Relativise certain regressive behaviour patterns among children which are adaptive to new family situations and their new environment.
<b>Acculturative stress</b>	Incorporate and accommodate new figures who form part of the family structure in the host society (new partners, step-siblings, extended family members in the new, restructured family, etc.).
<b>Familism</b>	Assess the effects of psychosocial stress, feelings of nostalgia and culture shock on all those involved, paying special attention to adolescents.
<b>Acculturative strategies</b>	Provide tools to help maintain and/or reconstruct ties with the family at the point of origin and at the point of destination, if any.
<b>Life satisfaction</b>	Reinforce the role of parents in socialising their children in the host environment.
<b>Emotional upset</b>	Draw up a process to help them accept the losses experienced in the migratory process, trying to focus the outlook on new opportunities and attainable goals.
<b>Social support</b>	Attempt to improve their psychosocial fit into the host society so as to reduce symptoms of emotional upset associated with the migratory experience. Foster and consolidate the social network in the new environment.

#### 4. Conclusions

This briefing is intended to help readers understand the mechanisms that explain the impact of the process of migration on reunited migrant families. The study of the family dynamics that result from migratory processes currently poses a real challenge for research teams and intervention specialists.

The intention is to help design specific programmes for interventions with such families, because as citizens of a global world we must take the approach that getting to know other cultures enriches us, but getting to know people from those cultures humanises us.

The results obtained using the principles set out here have proved highly positive. Some of those results are listed below, based on data provided by the Egintza Association:

- *80% of the individuals dealt with have developed positive expectations as regards integration in the Basque autonomous community.*
- *72% have come to see reunification as a process of mutual understanding between the migrant and autochthonous populations.*
- *88% of migrants have become more self-aware and gained a more in-depth understanding of the psychological and relational repercussions of family reunification processes in their circumstances.*
- *An improvement in integration has been observed through the mainstreaming of regular activities linked to social services, health services and other relevant public services.*
- *Individuals have acquired expectations of security that enable them to make plans and set goals.*
- *Around 75% of migrants have experienced an increase in their personal, marital, family and community resources in terms of the ability to solve pathological and social integration problems arising in various areas.*

In short, around 85% of individuals have shown a gradual increase in maturity and integration and an improvement in quality-of-life as a result of the interventions covered by this briefing.

**These data show that psychosocial interventions that take into account the impact of the migratory process on the family system and deal with its emotional climate can help to build bridges towards the principle of intraculturality and inclusive citizenship.**

## 5. Bibliography

- Achotegui, Joseba. «Emigrar en situación extrema. El Síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple Síndrome de Ulises». *Revista Norte de salud mental de la Sociedad Española de Neuropsiquiatría* 5, nº 21 (2004): 39-53.
- Achotegui, Joseba. «Migración y crisis: el síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises).» *Avances en salud mental relacional* 7, no. 1 (2008): 1-29.
- Aguirre Vidal, Gladis. 2010. «Cuidado y lazos familiares en torno a la (in) movilidad de adolescentes en familias transnacionales.» In *Miradas transnacionales. Visiones de la migración ecuatoriana desde España y Ecuador*, edited by Gloria Camacho y Katty Hernández, 17-50. Quito, Ecuador: Centro de Planificación y Estudios Sociales CEPLADES-SENAMI.
- Albert, Maria Eugenia, Navarro, C., Rodríguez, L., Sanahuja, A. y Santoja, V. 2010. *Familias migrantes, reflexiones sobre los cambios. Cuadernos de investigación, 11*. Valencia: Tiran Loblanch.
- Arango, Juan. 2003. «Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea». Communication presented at the II Seminar on Immigration and Europe. Barcelona.
- Basabe, Nekane, Darío Páez, Xabier Aierdi Y A. Jiménez-Aristizabal. 2009. «Salud e inmigración. Aculturación, bienestar subjetivo y calidad de vida.» *Ikuspegi-Itxaropena, SA* (Eds.). *Colección Ikusgai Bilduma* nº3.
- Bertino, L., Arnaiz, A.y Pereda, S. (2006). «Factores de riesgo y protección en madres migrantes transnacionales». *Redes*, nº 17 (2006): 91-109.
- Elgorriaga, Edurne, Cristina Martínez-Taboada y Angela Arnoso «Inmigración, afrontamiento psicosocial y emoción». *Emoción y Motivación: Contribuciones actuales 2*, (2007): 289-298.
- García-Borrego, Iñaki. «Acá y allá: divisiones simbólicas e identificaciones etno-territoriales en las familias de origen inmigrante». *Revista internacional de Ciencias Sociales* 28 (2009): 45-58.
- García-Borrego, Iñaki. 2010. «Familias migrantes: elementos teóricos para la investigación social». In *Familias, niños, niñas y jóvenes migrantes: rompiendo estereotipos*, edited by Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Migrantes, 69-79. Madrid: Iepala, GILM and Caja Madrid.
- Khoudour-Castéras, David. «Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia.» *Revista de la CEPAL* 92 (2007): 143-161.
- La Parra, Daniel, and Miguel Angel Mateo Pérez. «La migración ecuatoriana a España desde la visión de los familiares de los migrantes.» *Studi emigrazione* 154 (2004): 274-290.
- Lahaie, Claudia, Jeffrey A. Hayes, Tinka Markham Piper, and Jody Heymann. «Work and family divided across borders: The impact of parental migration on Mexican children in transnational families.» *Community, Work y Family* 12, nº. 3 (2009): 299-312.
- Manzanedo, C. 2010. *Madurar sin padres: Los efectos de la migración de los progenitores en el desempeño escolar de los niños y adolescentes en Bolivia*. Madrid: Fé y Alegría-Entre culturas.

- Morales, A. 2007. *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO.
- Musitu, Gonzalo, and María Jesús Cava. «El rol del apoyo social en el ajuste de los adolescentes.» *Intervención psicosocial* 12, n° 2 (2003): 179-192.
- Parella, Sònia. «Los vínculos afectivos y de cuidado en las familias transnacionales: Migrantes ecuatorianos y peruanos en España.» *Migraciones internacionales* 4, n° 2 (2007): 151-188.
- Pedone, Claudia, and Sandra Gil Araujo. 2008. «Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar.» Paper presented to the symposium on New challenges of transnationalism in migration studies, Barcelona.
- Peñas, Silvia. 2013. «Análisis del impacto del proceso migratorio en el funcionamiento familiar de la familia latinoamericana reagrupada» Doctor thesis. University of Deusto.
- Ramírez, Jacques. «Aunque se fue tan lejos nos vemos todos los días: migración transnacional y uso de nuevas tecnologías de comunicación.» In *Los usos de Internet: comunicación y sociedad*, edited by Consuelo Albornoz, Valeria Cabrera, Karina Palacios, Jacques Ramírez and Dante Villafuerte 2 (2007): 7-64.
- Riesco Sanz, Alberto. «Enclaves y economías étnicas desde la perspectiva de las relaciones salariales.» *Cuadernos de relaciones laborales* 21, no. 2 (2003): 103-125.
- Suárez-Navaz, L. y Jiménez, M. (2010). «Menores en el campo migratorio transnacional. Los niños del centro (Drati d'sentro)». *Papers*, 96(1) 11-33.

## 6. Biographical notes

### *Silvia Peñas Martín*

She holds a Doctorate in Psychology from the University of Deusto. A family psychotherapist, family mediator and expert in transcultural psychotherapy. Head of the Psychosocial Care and Migration Area at the Egintza Association. Lecturer on MA courses in Psychology of Social Intervention and Systemic Relational Intervention at the Faculty of Psychology and Education and on the course in Family Mediation and Intervention at the Faculty of Social and Human Sciences.

### *Ana Martínez Pampliega*

Professor of Psychology at the Faculty of Psychology and Education at the University of Deusto. She lectures on Psychology, where her subjects are Social Psychology and Psychological Interventions with Families. She also lectures on MA courses in Psychology of Social Intervention and General Health-Related Psychology. She is the Director of the MA in Systemic-Relational Therapy and Principal Investigator of the Deusto Family Psych research group.

# ¿Generan estereotipos de género los medios de comunicación? Reflexión crítica para educadores

María Pilar Rodríguez, María J. Pando-Canteli, Miren Berasategi

1. Introducción: el poder de los discursos mediáticos en la construcción de identidades de género . . . . .	90
2. Justificación y contexto . . . . .	92
2.1. <i>¿Por qué es importante analizar los medios con perspectiva de género?</i> . . . . .	92
2.2. <i>¿A quién va dirigido este briefing?</i> . . . . .	93
3. Objeto de estudio: medios de comunicación, publicidad y género . . .	95
3.1. <i>Generación de espíritu crítico basado en años de investigación</i> .	96
3.2. <i>Diversos medios de comunicación y su impacto</i> . . . . .	99
4. Referencias . . . . .	114
5. Notas biográficas . . . . .	115





# ¿Generan estereotipos de género los medios de comunicación? Reflexión crítica para educadores

María Pilar Rodríguez, María J. Pando-Canteli, Miren Berasategi

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp89-115.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp89-115.pdf)

---

## Resumen

Este briefing expone la importancia de los medios de comunicación en la construcción de las identidades de género. Se muestran ejemplos de la prensa, de la televisión, de la publicidad y de Internet para ilustrar de modo claro y directo la presencia de los estereotipos sexistas y su influencia en la construcción de nuestras imágenes sobre las mujeres y los hombres. Promueve el desarrollo del espíritu crítico para analizar el poder que tienen los discursos mediáticos en la construcción de universos simbólicos de muy fácil consumo, en los que lo femenino y lo masculino ocupan jerarquías muy distintas.

## Palabras clave:

medios de comunicación, género, estereotipos, educación, igualdad.

---

## Abstract

This briefing highlights the importance of media in the formation and transmission of gender identities. Examples are given from the press, from TV, from advertising and from the Internet to illustrate clearly and directly the presence of sexist stereotypes and their influence on the construction of our images of women and men. The briefing seeks to encourage critical thinking in analysing the power of media discourses in the construction of easily consumable symbolic universes in which the feminine and the masculine occupy very different hierarchical levels.

## Keywords:

media, gender, stereotypes, education, equality.

## 1. Introducción: el poder de los discursos mediáticos en la construcción de identidades de género

Este briefing expone la importancia de los medios de comunicación en la construcción de las identidades de género. Es el resultado de una reflexión dilatada en torno al poder de los medios de comunicación y su capacidad para producir, perpetuar o modificar pautas de conducta social e imaginarios colectivos.



Fig. 4  
El Correo, 4 de mayo de 2004

Espera poder contribuir a la sensibilización de la sociedad en general, y del colectivo de educadores y educadoras en particular, sobre el poder que tienen los discursos mediáticos en la construcción de universos simbólicos de muy fácil consumo, en los que lo femenino y lo masculino ocupan jerarquías muy distintas.

Por ello, este trabajo se dirige principalmente a instituciones educativas que han de enfrentarse a la labor diaria de contribuir al desarrollo de competencias críticas en niños/as y adolescentes, especialmente en su exposición permanente a un consumo mediático para el que no existen filtros y para el que no se ha preparado ni a adultos ni a menores.

**Con el objetivo de reflexionar de forma abierta y proporcionar instrumentos de análisis crítico, esta contribución está especialmente destinada a concienciar al público en general y, de manera particular, a educadores tanto en la escuela como en la familia**

El colectivo de educadores es especialmente relevante porque ha de asumir la imponente responsabilidad de inculcar a quienes constituirán las generaciones futuras los valores y el juicio crítico suficiente para crecer como individuos libres e iguales. Solo así, desde una ciudadanía crítica e informada se pueden combatir las intolerancias y los prejuicios, y se puede ejercer como personas consumidoras responsables, con capacidad real de elección y poder para discernir.

Además, se ofrecen claves para estudiantes y profesionales de la comunicación, sin formación en estudios de género, que están llamados a generar nuevos productos mediáticos críticos con algunos de los modelos existentes.

El objetivo de fomentar la ciudadanía libre, crítica y tolerante subyace en los principios de los sistemas educativos de países democráticos y avanzados. Este briefing persigue ser un espacio de reflexión en torno a la necesidad de una alfabetización temprana en el consumo de medios, como un elemento más fundamental de la educación integral de una ciudadana o un ciudadano en el siglo XXI.

El análisis en clave de perspectiva de género puede abordarse desde distintos ángulos (producción, representación, público receptor). Este briefing se centra en lo que se ha denominado **representación**: cómo se representan hombres y mujeres en los diferentes géneros informativos y soportes mediáticos y qué estrategias subyacen a dicha representación.

Los medios de comunicación son simultáneamente reproductores y creadores de los modelos femeninos y masculinos, es decir, de lo que social y culturalmente es considerado adecuado del ser mujer y del ser hombre. En aspectos fundamentales de la vida social, la mayoría de la población no tiene un conocimiento directo por medio de su experiencia de cuestiones fundamentales ligadas a las construcciones de género y su imagen mental se va elaborando a través de los medios de comunicación. Si bien hoy en día tenemos más datos que nunca y el acceso a la información es directo e inmediato, el conocimiento real requiere un aprendizaje del modo en el que los medios elaboran sus informaciones y de los intereses que en muchas ocasiones subyacen a las noticias, reportajes y artículos de opinión.

**Representación:**  
**Cómo se representan hombres y mujeres en los diferentes géneros informativos y soportes mediáticos y qué estrategias subyacen a dicha representación**

Por tanto, se propone dar a conocer aspectos relevantes de las distintas investigaciones que puedan ayudar a comprender, con ejemplos concretos, cómo se construyen estas representaciones en los diferentes soportes y, a través de un análisis crítico del discurso, identificar los mecanismos que contribuyen a producir estos mensajes. Para ello abordamos el análisis de televisión,

prensa, publicidad e internet, desvelando, a través de ejemplos representativos, las formas en las que la prensa, la televisión y la publicidad construyen las noticias, las informaciones y los programas de entretenimiento en función de estereotipos que acentúan la desigualdad.



*Este briefing expone resultados de estudios desarrollados por el equipo de investigación Género y medios de comunicación del departamento de Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto-San Sebastián, dirigido por María Pilar Rodríguez y constituido por Miren Berasategi, María Jesús Korkostegi, María Jesús Pando, Ana Isabel Recalde y Begoña Sanz. El equipo ha contado con la participación de colaboradoras y colaboradores de otras facultades de DEUSTO para reforzar su carácter interdisciplinar.*

## 2. Justificación y contexto

La investigación interdisciplinar en los estudios de género y de mujeres ha de descansar necesariamente sobre la premisa básica de que el avance social no solo se logra desde la puesta en marcha de nuevas políticas correctoras o nuevas iniciativas ciudadanas, sino desde la capacidad de generar marcos teóricos nuevos que permitan avanzar en el cambio social. Desde este convencimiento, un modelo integral y bien articulado de cambio social en la lucha por la igualdad, ha de vertebrarse necesariamente en:

- la investigación que revise críticamente los modelos existentes y explore nuevos marcos teóricos;
- la transferencia de ese conocimiento a través de modelos curriculares que transmitan este espíritu crítico de forma transversal;
- y finalmente, la aplicación de este conocimiento en la sociedad mediante acciones concretas que contribuyan a erradicar estas desigualdades.



### 2.1. ¿Por qué es importante analizar los medios con perspectiva de género?

Está ampliamente documentado el poder de los medios de comunicación no solo como transmisores sino como productores activos de la realidad. Son industrias e instituciones que actúan en un mercado globalizado pero que entran diariamente en nuestras casas y perfilan nuestro acceso a la representación de las esferas políticas, sociales, económicas y culturales. Los medios de comunicación tienen una gran relevancia en la construcción de la imagen del mundo que se elabora a nivel de imaginario colectivo. La actualidad informativa, el valor de la noticia y su jerarquización en la rutina informativa, el cine, la publicidad de bienes

**La actualidad informativa, el valor de la noticia y su jerarquización en la rutina informativa, el cine, la publicidad de bienes de consumo y su ubicua presencia en la vida diaria de las personas, todo esto va construyendo nuestra realidad diaria, estructurando nuestra escala de valores y fijando modelos de conducta**

de consumo y su ubicua presencia en la vida diaria de las personas, todo esto va construyendo nuestra realidad diaria, estructurando nuestra escala de valores y fijando modelos de conducta. Por eso es fundamental estudiar detenidamente cómo se construyen estos discursos, qué modelos de vida colectiva transmiten y cómo contribuyen a reforzar desigualdades o por el contrario a promocionar modelos de igualdad y de convivencia. Finalmente, hay que señalar que se nos educa para comprender y producir discursos escritos, para enfrentarnos a la codificación y decodificación de un texto escrito, pero no

para enfrentarnos críticamente a un mensaje audiovisual complejo, sea éste una noticia en un informativo, un *reality show* televisivo o un videoclip publicitario.

## 2.2. ¿A quién va dirigido este briefing?

La hegemonía que ejercen los medios de comunicación en la vida diaria de las personas hace que se imponga como una prioridad educativa el conocimiento crítico de la producción y consumo de la información, el entretenimiento y la publicidad. No obstante, los sistemas educativos aún no lo han incorporado a sus desarrollos curriculares en sus diferentes ciclos. Si bien la alfabetización y las competencias de comprensión textual son una prioridad en las enseñanzas primarias y secundarias,

**La hegemonía que ejercen los medios de comunicación en la vida diaria de los individuos hace que se imponga como una prioridad educativa el conocimiento crítico de los diferentes sistemas que operan en la producción y consumo de la información, el entretenimiento y la publicidad**

no ocurre lo mismo con la «alfabetización» audiovisual y mediática, a pesar de que la población infantil y juvenil se expone con mucha más frecuencia e intensidad a discursos audiovisuales y digitales que a una comunicación escrita meramente textual.

Falta, por un lado, sensibilización sobre cómo abordar el consumo de medios de comunicación y de productos de entretenimiento y, por otro, herramientas educativas en las escuelas y en las familias para enfrentarse críticamente a discursos que con mucha

frecuencia reproducen desigualdades de todo tipo y exaltan la violencia por encima de niveles tolerables.

*En un contexto de consumo globalizado de productos audiovisuales se impone una formación que permita enfrentarse a esta realidad con **espíritu crítico, ciudadano y constructivo**. Es, por tanto, particularmente importante que **educadores y educadoras** se impliquen en la tarea.*

La conciencia crítica se va creando a través de un proceso que consiste, en primer término, en desvelar las técnicas y procedimientos utilizados por los diversos medios de comunicación para la elaboración de sus informaciones y argumentos y, en segundo término, en aplicar las técnicas interpretativas necesarias para comprender la intención subyacente a los mensajes. Esto redundará en una ciudadanía crítica, y ello es el primer paso para una concienciación social que, en último término, puede dar lugar a acciones y proyectos para lograr una sociedad más justa e igualitaria.

La reflexión que propone este briefing contribuye a eliminar efectos indeseados en el consumo de medios de comunicación, tales como el efecto narcótico que se produce con las informaciones repetidas de casos tales como las muertes de las mujeres víctimas de la violencia de género. Es particularmente importante que educadores y educadoras se impliquen en la tarea de formación de niños y niñas y de adolescentes en la adquisición de las destrezas críticas que les capaciten para percibir y cuestionar los discursos racistas, sexistas y discriminatorios en general. En un contexto de consumo globalizado de productos audiovisuales se impone una formación que permita enfrentarse a esta realidad con espíritu crítico, ciudadano y constructivo.

*Quien adquiere tal conciencia crítica no solo tiene mejor preparación para involucrarse en actuaciones de compromiso personal encaminadas a que los derechos humanos y la igualdad de género no sean causas perdidas o desdeñadas, sino que podrá ejercitar de forma más sólida sus derechos ciudadanos y contribuir de forma crítica a una sociedad más justa.*

### 3. Objeto de estudio: medios de comunicación, publicidad y género



*Mirar, descodificar, entender, interpretar desde la posición de la realidad de las mujeres; elaborar, construir, teorizar, escribir, pintar, fotografiar desde el lado de la realidad acercada por las mujeres que se plantean cambiar su situación en el patriarcado, es contemplar la perspectiva de género.*

Pilar López Díez. *La mujer, las mujeres y el sujeto del feminismo en los medios de comunicación.*

Se estudia la influencia de los medios de comunicación y de la publicidad en la construcción de roles de género ya que son, simultáneamente, reproductores y creadores de los modelos normativos, es decir, de lo que social y culturalmente es considerado adecuado o normativo. Las representaciones estereotipadas afectan al conjunto de la sociedad, tanto a mujeres como a hombres, al transmitir una imagen poco equilibrada, injusta y desproporcionada en muchas ocasiones. Igualmente tienen la capacidad para promover imágenes transgresoras y para cuestionar estereotipos y contribuir a una sociedad más igualitaria. Pero esto no siempre ocurre, ya que con frecuencia tanto los medios de comunicación como la publicidad son resistentes a los cambios de roles y optan por instalarse en modelos fácilmente consumibles.

**La mirada masculina se ha socializado como normativa y se resiste a cambiar**

Cuando se aborda la perspectiva de género en la comunicación, surge inmediatamente la necesidad de establecer unas categorías de análisis que permitan aproximarse a las diferentes realidades que se construyen en el discurso

mediático. Una primera distinción se ha de perfilar necesariamente entre **medios de comunicación**, por un lado, y **publicidad** por otro. Los medios de comunicación englobarían los soportes tradicionales **de prensa, radio y televisión**, con el añadido de internet y toda la información que fluye en la misma. La actividad de los medios de comunicación, con la irrupción de Internet y la evolución vertiginosa que el consumo de medios está experimentando, está sometida a unos cambios sustanciales tanto en la función de los mismos, como en los distintos géneros y productos que generan.

La **publicidad**, por su parte, se construye en torno a imágenes (anuncios impresos, composiciones de imagen y texto para ser exhibidos en vallas publicitarias, o micro-relatos audiovisuales que se emiten fundamentalmente en televisión e

internet) y constituye uno de los espacios comunicativos más influyentes, siendo una industria creativa muy activa y con un potencial extraordinario en la transmisión de roles. Cada vez más la publicidad comparte espacio con la información y el entretenimiento, borrando las fronteras entre una y otra, a lo que, sin duda, ha contribuido también el consumo de medios a través de la red. A su vez la publicidad desarrolla estrategias propias del discurso narrativo de ficción audiovisual, al incorporar videoclips y micro-relatos que estarían sujetos al mismo método de análisis.

*Se estudia la influencia de los medios de comunicación y de la publicidad en la construcción de roles de género ya que son, simultáneamente, reproductores y creadores de los modelos normativos.*

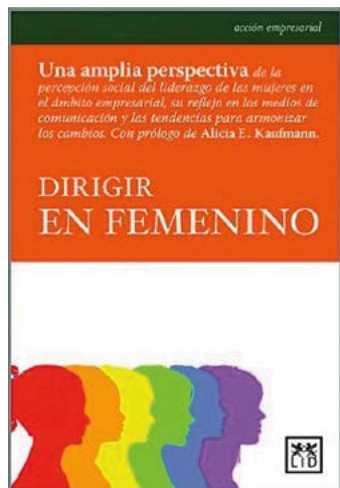
El discurso publicitario posee una gran fuerza de persuasión, que influye en la transmisión de valores y creencias; por ello es importante que la publicidad responda a los roles sociales que las mujeres han ido conquistando en las últimas décadas. La publicidad busca persuadir y seducir utilizando modelos simplificados, y la recurrencia al estereotipo funciona como una herramienta eficaz de transmisión de los valores tradicionales de la sociedad patriarcal. Si bien más recientemente la publicidad se esfuerza en muchos casos por presentar una imagen de las mujeres más cercana a sus roles profesionales y familiares, tal y como se ilustra en el estudio llevado a cabo en la última sección de este briefing, se observa con asombro cómo el cuerpo femenino y la sexualidad continúan marcando las campañas publicitarias. El objetivo de la publicidad es vender o promocionar un producto, y el sexo y la belleza, al igual que el poder, venden, por lo que resulta difícil disociar los estereotipos femeninos de los atributos que tradicionalmente han llevado implícitos asociados al placer, el deseo y la felicidad para un público cuya mirada masculina se ha socializado como normativa y se resiste a cambiar.

### 3.1. Generación de espíritu crítico basado en años de investigación<sup>1</sup>

La trayectoria del equipo pivota en torno a la idea fundamental de que la academia es un pilar esencial desde el que generar conocimiento y espíritu crítico para poder avanzar sosteniblemente hacia sociedades más justas.

<sup>1</sup> Estos son los libros publicados de forma conjunta por el equipo: *Tratamiento de la violencia de género en la prensa vasca* (Donostia-San Sebastián, Universidad de Deusto-Emakunde, 2005); *Dirigir en femenino* (Madrid, LID, 2009); *Mujeres, formación y empleo: realidades y representaciones/Emakumeak, prestakuntza eta enplegua: errelitateak eta irudipenak* (Donostia-San Sebastián,





De un estudio realizado sobre el *Tratamiento de la violencia de género en la prensa vasca* se pueden extraer algunas nociones representativas de la importancia de incluir los estudios de género en relación a los medios de comunicación:

- A través de una serie de encuestas llevadas a cabo entre la población guipuzcoana, se advierte que el 70% conoce el problema de la violencia de género exclusivamente a través de los medios de comunicación. Nuestra imagen mental de ciertos acontecimientos se elabora en muchos casos a través de las informaciones que nos proporcionan la televisión, la prensa, la radio o Internet. Por ello, la forma en que los hombres y las mujeres aparecen representados es fundamental para ver cómo se van formando nuestras imágenes mentales en torno al género.
- El término «género» (estudios de género, violencia de género), que se defiende en el libro, va más allá de la mera diferenciación biológica y hace referencia a las construcciones culturales, a la creación social de ideas acerca de lo que es apropiado y conveniente para los hombres y para las mujeres. El concepto de género puede definirse como el conjunto de creencias, rasgos personales, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que diferencian a hombres y mujeres a través de un proceso de construcción social que tiene varias características.

**GÉNERO:** conjunto de creencias, rasgos personales, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que diferencian a hombres y mujeres a través de un proceso de construcción social.

Diputación Foral de Gipuzkoa, 2011); *Representaciones de las mujeres políticas en la prensa* (Bilbao, Publicaciones de la UD-Emakunde, 2012); *Las mujeres deportistas en la prensa: los Juegos Olímpicos de Londres 2012* (Barcelona, UOC, 2015).

En primer lugar, es un **proceso histórico** que se desarrolla a diferentes niveles: el estado, el mercado de trabajo, las escuelas, los medios de comunicación, la ley, la familia y a través de las relaciones interpersonales. En segundo lugar, este proceso supone la **jerarquización de estos rasgos y actividades** de tal modo que a los que se definen como masculinos se les atribuye mayor valor. Para referirse a la violencia ejercida por el hombre contra la mujer, los Institutos de la Mujer y las asociaciones de mujeres prefieren la denominación «violencia de género» a otras.

- Entre las recomendaciones que propone el libro para un tratamiento adecuado de la violencia de género en la prensa, se incluyen la de prestar atención a este problema de primera magnitud, ya que se basa en arraigadas desigualdades sociales y culturales subyacentes con información, seriedad y profesionalidad.

**Se debe apostar por la inclusión de reportajes y entrevistas desarrollados en profundidad, con presencia de expertas en el tema tratado y con la progresiva formación de los/las periodistas a quienes se adjudican este tipo de informaciones.**

Deben evitarse alusiones a situaciones románticas o amorosas. Tampoco conviene hablar de cada caso como un accidente o un suceso aislado. Por el contrario, se debe apostar por la inclusión de reportajes y entrevistas desarrollados en profundidad, con presencia de expertas en el tema tratado y con la progresiva formación de los/las periodistas a quienes se adjudican este tipo de informaciones. En ningún caso hay que incluir las opiniones de personas que conocían al agresor a quien describen con un buen chico o que contribuyan a denigrar a la víctima por su conducta, forma de vestir, etc.

En diciembre de 2007 todos los grupos del Parlamento Vasco lograron un acuerdo centrado en el análisis de la violencia de género en Euskadi y plantearon una batería de propuestas para avanzar en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, sensibilizar a la sociedad acerca del problema y mejorar la atención que las víctimas reciben de las administraciones<sup>2</sup>.

La noticia incluía la siguiente información: «El informe, que se aprobará el miércoles, atribuye a los medios de comunicación una importante

<sup>2</sup> El País (2007). La ponencia sobre violencia de género logra el acuerdo de todos los grupos (título en cursiva). Vitoria 16 de Diciembre de 2007. Disponible en:[http://elpais.com/diario/2007/12/16/paisvasco/1197837599\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/12/16/paisvasco/1197837599_850215.html)

<https://www.google.es/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=informe%20del%20parlamento%20vasco%20sobre%20violencia%20de%20g%C3%A9nero%202007>

responsabilidad en la prevención de la violencia de género y plantea que dispongan de un comité que supervise sus contenidos para evitar mensajes sexistas y sigan las recomendaciones del libro *Tratamiento de la violencia de género en la prensa vasca*, de la Universidad de Deusto, a la hora de informar» (*El País*, 16 de diciembre de 2007).

- La mejoría en el tratamiento de la violencia de género en los medios de comunicación es palpable y se van desterrando las informaciones sexistas o discriminatorias. Es este un ámbito en el que se puede llevar a cabo una labor de análisis crítico a través del estudio de informaciones pasadas y presentes para advertir los cambios que se han ido produciendo en los distintos medios hasta llegar a un tratamiento más justo.

### 3.2. *Diversos medios de comunicación y su impacto*

Dentro del conjunto de medios de comunicación se incluyen la televisión, la prensa escrita diaria y no diaria y las emisoras de radio, pero también, la publicidad, el cine, los discos y los vídeos y los medios basados en nuevas tecnologías (Internet: portales, periódicos electrónicos, blogs y páginas web).

Las principales funciones de los medios son las de

- difundir informaciones que permiten a la ciudadanía adquirir una percepción del mundo;
- contribuir a la cohesión social por el consenso que se establece en el intercambio de información, proporcionar compañía, entretenimiento y diversión;
- satisfacer demandas culturales y de conocimiento;
- legitimar el papel desempeñado socialmente por personas, organizaciones y movimientos sociales;
- legitimar los sistemas económico, político y cultural mediante la difusión de normas, valores, opiniones y actitudes sociales;
- fomentar el consumo y actuar como factores de desarrollo económico y contribuir al refuerzo de la identidad social<sup>3</sup>.

En esta identidad social la percepción de los roles de género y del papel que hombres y mujeres desempeñan en los cargos políticos, en las diversas categorías laborales y en los estamentos sociales, está fuertemente condicionada por los medios de comunicación y por la publicidad.

<sup>3</sup> Tal y como lo indica José Luis Sánchez Noriega (2006) *Historia del cine. Teoría y géneros cinematográficos, fotografía y televisión* (Madrid, Libros Singulares, pág. 620).

### 3.2.1. Televisión



La televisión es el medio más popular en los hogares españoles. Durante el año 2015 el consumo de televisión fue de 237,7 minutos diarios por habitante (más de cuatro horas), mientras que esa cifra se reduce a 101,5 minutos para la radio y 10,5 para la lectura de los

diarios<sup>4</sup>. La televisión es un medio complejo que ofrece una programación muy variada, pero en lo referente al tratamiento de hombres y mujeres hay algunos datos ya constatados en diversos estudios especializados<sup>5</sup>.

1. En los informativos, hombres y mujeres aparecen representados de forma diferente. Los hombres aparecen como profesionales y son entrevistados en función del desempeño de su labor (políticos, deportistas, empresarios), mientras que las mujeres en la mayoría de los casos aparecen como voces anónimas sin valorar sus cualidades profesionales o sociales. En datos cuantitativos el porcentaje de mujeres entrevistadas es de 26,4% mientras que los hombres representan el 73,6% (Benárdez, 169). Estos simples datos son suficientes para

**¿Hay una mujer igualmente capacitada que el hombre entrevistado a quien no se le da voz? ¿Está la mujer entrevistada presentada por su mérito o profesión? ¿Son las figuras que representan a las élites económicas, políticas, deportivas, sociales y culturales siempre o casi siempre masculinas?**

que prestemos atención a los informativos y nos hagamos algunas sencillas preguntas: ¿Hay una mujer igualmente capacitada que el hombre entrevistado a quien no se le da voz? ¿Está la mujer entrevistada presentada por su mérito o profesión? ¿Son las figuras que representan a las élites económicas, políticas, deportivas, sociales y culturales siempre o casi siempre masculinas?

La publicidad televisiva reproduce los estereotipos de género de una manera tan acentuada que no trasluce los logros que las mujeres van alcanzando en todos

<sup>4</sup> Statista (2015) Promedio de tiempo diario destinado a consumir medios de comunicación en España en 2015, por tipo (en minutos). Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/491058/consumo-diario-de-medios-de-comunicacion-en-espana-por-tipo/>

<sup>5</sup> La información de este apartado se extrae principalmente del libro de Asunción Bernárdez titulado *Propuestas para analizar la comunicación masiva con perspectiva de género* (Madrid, Fundamentos, 2015).

los ámbitos, sino que, por el contrario, las encasilla en los roles tradicionales de ama de casa y de madre. En un estudio realizado por el equipo<sup>6</sup>, se analizaron 275 anuncios distintos a partir de los mostrados en las principales cadenas que operaban de modo abierto.

**Si la figura protagonista del anuncio aparece en calidad de experto, ¿es una figura masculina? ¿Aparece la mujer como destinataria principal de los anuncios orientados a la limpieza y al cuidado de los niños? ¿Hay una imagen femenina que debe responder en todos los casos a los cánones de belleza que la sociedad impone?**

El análisis arroja un panorama en el que los hombres son los propietarios de los negocios, los que trabajan, los que estudian, los deportistas y los expertos en diversos campos. En los anuncios hay un personaje principal masculino que ejerce esas funciones y actividades laborales, mientras que en todos ellos también hay un personaje femenino que aparece como acompañante pasiva, como espectadora, como compañera o como persona beneficiada de las explicaciones del experto. Los resultados obtenidos en este estudio proyectan un mensaje para jóvenes y adolescentes en cuanto a sus expectativas de futuro en los ámbitos laborales y domésticos tremendamente desequilibrado en la

representación. Algunas preguntas sencillas que deben trasladarse a este terreno al contemplar los anuncios televisivos son las siguientes: si la figura protagonista del anuncio aparece en calidad de experto, ¿es una figura masculina? ¿Aparecen las mujeres como destinatarias principales de los anuncios orientados a la limpieza y al cuidado de los niños? ¿Hay una imagen femenina que debe responder en todos los casos a los cánones de belleza que la sociedad impone?

2. En lo referente a los programas de entretenimiento tales como los *reality shows* y *talk shows*, se muestra la ilusión de romper las barreras entre lo público y lo privado. Frente a los programas «serios» que habitualmente son presentados por hombres, aquí predominan las mujeres como presentadoras, como participantes y como audiencia.

La pregunta fundamental debe ser la que plantea Asunción Bernárdez: «¿Qué tipo de representaciones de la feminidad ofrecen estos programas?» y responde: «La tendencia es que aparezcan modelos femeninos altamente estereotipados: la mujer ama de casa sacrificada y un poco simple; la mujer

<sup>6</sup> «Jóvenes y publicidad televisiva. Proyecciones del mundo laboral» *Mujeres, formación y empleo: realidades y representaciones/Emakumeak, prestakuntza eta enplegua: errelitateak eta irudipenak* (Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2011)

**Hay que observar con atención estos espacios en los que la presencia femenina es mayor, pero en los que esa representación femenina se asocia a la distinción tradicional entre mujer como «víctima» o como «peligrosa», de modo que las participantes son sometidas a juicios morales sexistas. ¿Qué trato reciben por parte del público los hombres y mujeres que participan en estos programas?**

fatal que no hace feliz a ningún hombre; la madre abnegada y sin deseos propios; la adolescente descerebrada; la mujer del pueblo sin formación, pero con buenos sentimientos, etc.» (Bernárdez, 183). Hay que observar con atención estos espacios en los que la presencia femenina es mayor, pero en los que esa representación femenina se asocia a la distinción tradicional entre mujer como «víctima» o como «peligrosa», de modo que las participantes son sometidas a juicios morales sexistas. ¿Qué trato reciben por parte del público los hombres y mujeres que participan en estos programas?

3. Quedan otros muchos espacios que no se pueden analizar aquí, tales como las series de televisión, los programas

deportivos, etc. En todos los campos se van produciendo avances y las mujeres van entrando en los espacios tradicionalmente masculinos y van adquiriendo voz en terrenos que antes les estaban vedados, pero todavía prevalece la desigualdad.

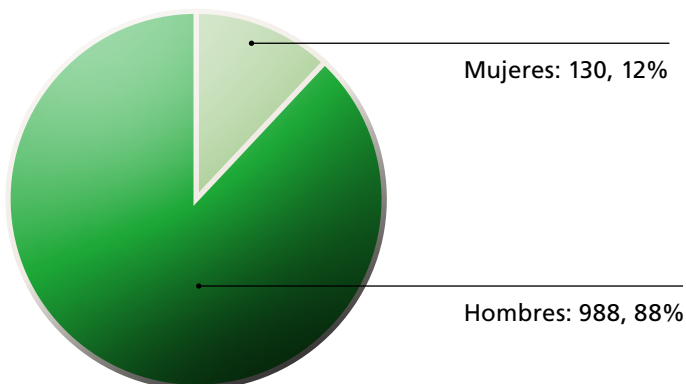


*Jornada sobre Mujeres, empresa y medios de comunicación, UD-San Sebastián*

### 3.2.2. Prensa

La prensa ha sido el medio más analizado por el equipo. En todos los libros publicados se han llevado a cabo análisis cuantitativos, cualitativos y de contenido y se han estudiado todos los géneros: informaciones, entrevistas y reportajes, opinión e ilustraciones. Siguiendo el análisis crítico del discurso basado en la teoría de Teun A. van Dijk, entendemos que los discursos periodísticos no son objetivos porque siempre hay una ideología implícita en los mismos. Según las investigaciones desarrolladas por el equipo:

- Las mujeres ocupan menos espacio en las secciones de prestigio como la política, la economía, o las noticias internacionales. En muy pocos casos aparecen como expertas o representantes. En lo referente al tratamiento de hombres y mujeres en esferas de poder como la Política y la Economía resulta útil acudir al informe titulado *España. Proyecto de Monitoreo Global de Medios 2010. Informe Nacional*. En él se ofrecen cuantiosos datos acerca de la presencia de las mujeres en los medios de comunicación. En las 315 noticias monitoreadas, las mujeres representan solo el 23% de las personas que aparecen en la información. El informe señala que la presencia de hombres y mujeres en los distintos temas de la información presenta un orden inverso, es decir, donde existe una mayor presencia masculina es donde resulta más patente la ausencia femenina y a la inversa. Por ejemplo, mientras que el tema de la infancia y la juventud es el que registra mayor número de menciones femeninas, se sitúa en último lugar en cuanto a las masculinas. Otra muestra la tenemos en los ítems de presencia femenina que aparecen en último lugar: política y economía son áreas en las que, por el contrario, se produce el mayor porcentaje de apariciones masculinas. Las descripciones de mujeres como políticas alcanzan el 25% En cuanto a la función que desempeñan las mujeres y los hombres mencionados/as en las



La función de experto es la más frecuente en los hombres (91%), mientras que a las mujeres sólo se les solicita su opinión experta en el 9% de los casos

noticias, la función de experto es la más frecuente en los hombres (91%), mientras que a las mujeres sólo se les solicita su opinión experta en el 9% de los casos. Otro aspecto que contrasta enormemente es la situación de portavoz, en la que aparecen el 82% de los hombres y el 18% de las mujeres.

*Es fundamental que las niñas y jóvenes tengan referentes en ámbitos de liderazgo y si el tratamiento que se hace de estas mujeres es denigrante, irrespetuoso o discriminatorio, el mensaje que se transmite desalienta a las jóvenes e impide el progreso social y económico.*

*Tomada en su conjunto toda la prensa analizada (El País, El Mundo, El Diario Vasco, Noticias de Gipuzkoa, Gara y Berria), la presencia es de un 12% de mujeres frente a un 88% de hombres en el ranking de personajes políticos que más aparecen en la prensa.*

M.J. Korkostegi

- Cuando las mujeres aparecen como protagonistas o representantes de la política o de otros ámbitos de poder, en muchas ocasiones se hace referencia a su apariencia, a su vida privada y familiar, a su vestimenta o a otras cuestiones no ligadas directamente a su desempeño profesional. Hay una tendencia a referirse a las mujeres por su nombre de pila más que por su apellido, como se hace con los varones. Un ejemplo claro se recoge en el libro titulado *Representaciones de las mujeres políticas en la prensa* al analizar el trato diferente que se otorgó a Trinidad Jiménez y a Tomás Gómez en las *Primarias de la Comunidad de Madrid*, de octubre de 2010. Raúl del Pozo en la columna titulada «ZP; derrota en Callao» (*El Mundo*, 4 de octubre de 2010) comienza así: «La **Trini**, con su sonrisa *Schweppes*, no tomó Callao, que tiene nombre de derrota para **ZP**» (negritas y cursiva en el original). Más adelante hace referencia a su vestuario («chaqueta crema, pantalón vaquero, capullo en la mano»). El episodio de las primarias de Madrid adquirió una mayor intensidad en el tratamiento sexista de la candidata—y en su contestación y condena pública—a raíz del comentario de Alfonso Guerra el 6 de octubre, cuando afirmó: «Ganó el señor Tomás Gómez y los que





Tomás Gómez (izquierda) y Alfredo Pérez Rubalcaba y Trinidad Jiménez, ayer, con dos cachorros en la Fundación ONCE. / BERNARDO PÉREZ / EFE

le apoyaban y no ganó la señorita Trini y los que la apoyaban, eso es evidente, y todo lo demás son interpretaciones para salir del paso».

- *El Proyecto de Monitoreo Global de Medios (GMMP)* es la investigación mundial más amplia y de mayor trayectoria que aborda el tema de género en los medios de comunicación. En el año 2015, a nivel nacional, se analizaron un total de 452 noticias repartidas en 65 de diarios impresos, 65 de radio, 88 de televisión, 61 de diarios digitales y 173 twits. Las mujeres comprenden solo el 28% del total de sujetos y fuentes en las noticias de prensa y los informativos de radio y televisión y el 33% en los diarios digitales y Twitter. Como sujetos de las noticias, las mujeres representan siempre menos del 30% del total: 28% en prensa, 26% en radio y 29% en televisión. En relación al área temática, las mujeres son una minoría en todas las informaciones

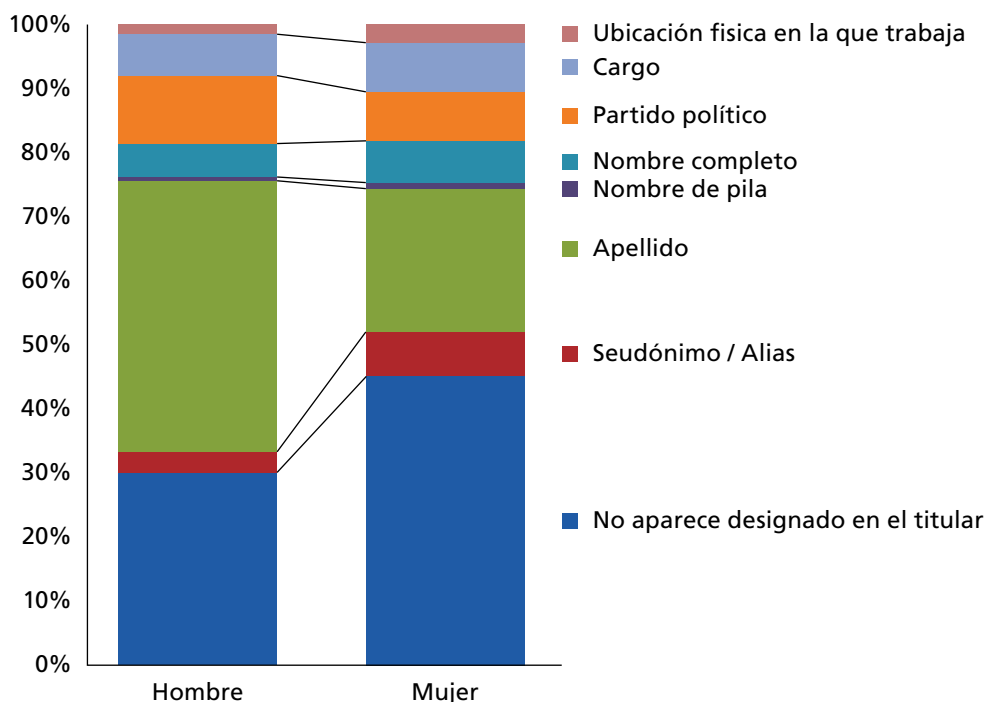
**Las mujeres comprenden solo el 28% del total de sujetos y fuentes en las noticias de prensa y los informativos de radio y televisión y el 33% en los diarios digitales y Twitter. Como sujetos de las noticias las mujeres representan siempre menos del 30% del total: 28% en prensa, 26% en radio y 29% en televisión.**

excepto en las relacionadas con crimen y violencia donde representan el 51% del total. En relación a las mujeres como fuentes de las informaciones, su mayor presencia es como fuentes de opinión popular (43%), fuentes de experiencia personal (37%) y sujetos de las noticias (35%). El porcentaje más bajo lo tienen como expertas (9%). Por tanto, cuando son los propios medios o productoras los que deben escoger a un experto en las noticias, excluyen a las mujeres como expertas y comentaristas.

- Es fácil ver que todos estos datos pueden dar lugar a una serie de análisis en las diversas etapas educativas para

que niños y niñas y jóvenes sean conscientes de las representaciones de género que diariamente aparecen en los diversos medios y adquieran las destrezas y la capacidad crítica para saber entenderlas, cuestionarlas y ser capaces de elegir sus propias vías de información o, al menos, de no aceptar de modo inmediato informaciones con rasgos sexistas o discriminatorios.

### Designación por género. Forma en la que se designa al personaje político protagonista en el titular, según su género



Fuente: Berasategi, Representación de las mujeres políticas en la prensa, (2010)

### 3.2.3. Internet y las redes sociales

Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) se han convertido en las principales transmisoras de información, conocimiento y entretenimiento. Como sucede en otros medios y canales de información, también aquí existe la llamada *brecha de género*, ya que la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) estima que hay cerca de 250 millones menos de mujeres que tienen acceso a las TIC que hombres en todo el mundo. Hay países en los que existe un equilibrio

entre el acceso de hombres y mujeres a la red (como Islandia con 96,9% para los hombres y 95,5% para las mujeres), y otros con una fuerte desigualdad (como India o Egipto). España se sitúa en un nivel intermedio con una media del 72,4% de hombres frente al 67,2% de mujeres que acceden a la red (ver Bernárdez, 222).

Existe otro tipo de brecha digital de género, ya que las mujeres acceden principalmente como usuarias a la red, pero existe una gran desigualdad en cuanto a su participación como expertas en tecnología, ya que su presencia como programadoras y diseñadoras de programas y de páginas web está marcada por el dominio masculino de áreas en la educación, la investigación y el empleo relacionadas con las ingenierías y la tecnología.

**Internet se ha convertido en un lugar muy visible para las luchas de género y así como los ataques misóginos son frecuentes, también las denuncias y el desprecio hacia quienes elaboran este tipo de mensajes adquieren una gran fuerza**

La mayor preocupación hoy en día sobre los formatos y contenidos de la red y de las redes sociales reside en el hecho de que, al igual que el resto de los medios estudiados, se desarrollan sobre un modelo de representación patriarcal y se asientan en una serie de valores que en muchos casos son dañinos para las imágenes de las mujeres. Las nuevas tecnologías tienen la carga de arrastrar unos modelos patriarcales marcados por la discriminación, pero a su vez, el potencial de ser un mundo mucho más abierto y con un fuerte

componente de participación que permite combatir la desigualdad. Remedios Zafra subraya la capacidad de resistencia que debe impulsarse para que la red no sea un simple lugar de intercambio económico y de conocimiento donde los estereotipos se perpetúan.

*Existe otro tipo de brecha digital de género en cuanto a la participación de las mujeres como expertas en tecnología, programadoras y diseñadoras de programas y de páginas web en ámbitos relacionados con las ingenierías y la tecnología de dominio masculino en la educación, la investigación y el empleo.*

La enseñanza para adolescentes y jóvenes debe estar basada, como apunta Asunción Bernárdez, en el uso de la red para generar nuevas preguntas y actividades creativas y no resignarnos a ser meras usuarias pasivas, fomentando la reflexión crítica y actuando frente a la desigualdad (Bernárdez, 231). Una de las preocupaciones actuales se relaciona con las redes sociales y la reproducción del sistema de violencia y de control que existe en la sociedad.

Internet se ha convertido en un lugar muy visible para las luchas de género y así como los ataques misóginos son frecuentes, también las denuncias y el desprecio hacia quienes elaboran este tipo de mensajes adquieren una gran fuerza. La educación en este medio resulta fundamental y la capacidad de actuación es una de las fortalezas que favorecen la intervención para la construcción de identidades más igualitarias.

### 3.2.4. Publicidad

**Los mensajes del lenguaje publicitario descansan en activar el deseo individual a través de discursos que transmiten valores incondicionalmente aceptados por la colectividad, tales como la seguridad, el amor, la belleza o el éxito social**

Como se ha apuntado más arriba, la publicidad sigue siendo uno de los ámbitos en los que los roles de género inciden de manera más marcada. ¿Por qué persisten en la publicidad los estereotipos más que en cualquier otro ámbito? Los y las expertas atribuyen esta resistencia a lo que se denomina «estrategia de ahorro cognitivo» (Bernardez, 84), es decir, el estereotipo funciona como un modelo cultural normalizado en la representación de hombres y mujeres; en el caso del

discurso publicitario, esta representación estereotipada de mujeres y hombres va comúnmente asociada a valores colectivos vinculados con la gratificación emocional inmediata, en la que confluye el deseo individual con el imaginario colectivo dominante. La publicidad no persigue representar la realidad tal y como es sino activar el deseo de los individuos y provocar reacciones emocionales que impulsen al consumo de un determinado producto, sea éste un automóvil, un seguro de vida, un electrodoméstico o un partido político. Los mensajes del lenguaje publicitario descansan, por tanto, en activar el deseo individual a través de discursos que transmiten valores incondicionalmente aceptados por la colectividad, tales como la seguridad, el amor, la belleza o el éxito social. Consecuentemente, constituye un instrumento poderosísimo de transmisión de valores y de conductas que se consume de forma acrítica y que penetra intensamente en el imaginario cultural.



*Estudio llevado a cabo por el equipo para Emakunde en 2014*

No es de extrañar, por tanto, que en los últimos años mucho del trabajo realizado sobre el tratamiento de género en los medios de comunicación se centre en el análisis y denuncia del discurso publicitario. En el análisis de publicidad y medios llevado a cabo por este grupo de investigación en 2014 para BEGIRA (Comisión asesora de publicidad no sexista) del Instituto Vasco de la Mujer - Emakunde<sup>7</sup>, se constató que la publicidad sigue acaparando muchos de los análisis de medios. Gobiernos nacionales, organismos internacionales como el Gender Monitoring Media Project (GMMP) que publica informes cada cinco años desde 1995, e instituciones supranacionales como la Unión Europea a través de resoluciones y recomendaciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, muestran su interés y preocupación por la persistencia con la que modelos tradicionales de género se instalan en el mundo publicitario y en la producción de los medios de comunicación, en especial de las televisiones, y se esfuerzan por establecer códigos de conducta para todos los países miembros. Se aboga por una autorregulación que vaya corrigiendo poco a poco los desajustes que existen entre una realidad cambiante y más igualitaria y una publicidad y unos medios que tercamente siguen reproduciendo estereotipos obsoletos y se resisten a incorporar nuevos modelos y nuevas voces. De ahí que se deposite la atención no solo en los productos que salen de la publicidad y los medios, sino en quiénes los crean y en la educación de un público crítico y con capacidad discriminadora.

#### A modo de ejemplo: un análisis de tres spots publicitarios

En el mundo de internet y en la publicidad televisiva, que es la que está más estudiada, junto a la repetición de estereotipos sexistas y la exacerbación del rol de las mujeres como consumidoras compulsivas, se contempla también la posibilidad de creación activa de nuevos modelos de mujeres más acordes a la realidad.

Se presentan a continuación tres ejemplos de anuncios publicitarios emitidos por TV que expresan de alguna manera las sensibilidades que conviven hoy en el mundo publicitario respecto de las representaciones de género. Por una parte persisten los estereotipos y una mayor sexualización si cabe del cuerpo femenino, sobre todo en productos asociados con la belleza y la atracción sexual; en segundo lugar se presenta un modelo de lo que se podría denominar «sexismo suave» y que resulta interesante en tanto en cuanto revela cierta perplejidad en la construcción de nuevos modelos femeninos, más empoderados pero atrapados en prejuicios antiguos; y en tercer lugar se presenta un modelo de publicidad no sexista en la que los roles de género son intercambiables.

<sup>7</sup> María Pilar Rodríguez, María Jesús Pando, Esther Ferrer y Miren Berasategi: *Meta-análisis sobre estudios de publicidad y comunicación, 2014. Revisión y compendio, con perspectiva de género, de los estudios y materiales disponibles* (Vitoria-Gasteiz, Emakunde).



El primer ejemplo viene de un ámbito ya tradicional en el que la hipersexualización y los estereotipos persisten obstinadamente. Es el de la publicidad de cosméticos y perfumería. El anuncio es de **Diesel Bad** de la temporada otoño 2016<sup>8</sup>. A través de un micro-relato esta fragancia masculina presenta dos modelos de conducta mascu-

lina y femenina marcadamente diferenciados y tristemente anclados en el maniqueísmo más rancio. Son estereotipos que se suponían superados hace años y que se enraízan en la tradición clásica del héroe errante cuya vida cargada de aventuras, peligros y experiencias trepidantes contrasta con la quietud y sumisión de una hipersexualizada figura femenina cuyo destino es aceptar el carácter rebelde de su amado y esperar sumisamente su retorno. El hombre promete amarla si ella acepta su condición (la de él) libre y nómada: frente a la acción masculina, la pasividad femenina; frente a la voz de él, el silencio de ella; frente a la asertividad y determinación, la sumisión y aceptación; frente a la libertad, dependencia, polarización que se representa también en la belleza sensual de la rubia modelo, frente a la apariencia atlética y vital del modelo moreno masculino, en una asociación semiótica de discursos, imágenes y colores absolutamente primaria.

El segundo ejemplo presenta un caso más problemático. Si bien la publicidad hoy en día se esfuerza en muchos casos por presentar una imagen de las mujeres más cercana a sus roles profesionales y familiares, se observa también cómo el cuerpo femenino y la sexualidad continúan marcando los mensajes publicitarios. En muchas ocasiones se trata de mensajes dirigidos a la población más joven, en los que los estereotipos tradicionales asociados a la feminidad se mezclan y se confunden con una especie de reivindicación que pretende asociarse a valores feministas y liberadores pero que acaba desembocando en modelos abiertamente sexistas. Tal es el caso del anuncio que la marca **Desigual** hizo público el Día de la Madre de 2014<sup>9</sup>. En este spot comercial, una joven que está probándose un ajustado vestido de Desigual, introduce un almohadón para simular un embarazo mientras mira divertida y coqueta en el espejo su aspecto de embarazada. Seguidamente, tras chupar sensualmente un alfiler, agujerea con él un preservativo, al tiempo que el eslogan inicial de la campaña «Tú decides» se torna en «Feliz Día de la Madre». ¿Por qué este anuncio ha generado tanto ruido? Con toda seguridad está en el ánimo de las personas creadoras de este anuncio generar impacto y notoriedad, consustancial a la función primaria de la publicidad, pero sin duda la campaña, ya precedida por otros anuncios semejantes,

<sup>8</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=bX9EV3qZAe0>

<sup>9</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=8D6OFJPvYRM>



**Lo que este anuncio representa sobre la evolución en las representaciones de género es la constatación de que, a pesar de que los modelos cambien, subyace a toda representación un imaginario del poder de la feminidad asociado al cuerpo, a la sexualidad y a la belleza**

perseguía también crear un relato original y fresco de mujer joven, sexy, divertida y coqueta que controla los hilos de su vida, de su cuerpo y de su destino: ella decide si quiere ser madre y en su acción persigue sin duda darle a la maternidad un toque jovial, sexy, divertido y sensual. Sin embargo, en el camino el relato se ha topado con un puñado de estereotipos que convierten un supuesto homenaje a la maternidad y a la capacidad de las mujeres para decidir en una expresión de frivolidad insultante para las madres, y de irresponsabilidad para las mujeres y hombres jóvenes que se quieren enfrentar a las relaciones sexuales en libertad e igualdad de condiciones. El anuncio refuerza el estereotipo de que el primer atributo de una mujer es ser atractiva y sexy, y que para ejercer su voluntad no escatima trucos y engaños, siempre relacionados con su sexualidad y su cuerpo. Así se confunde la libertad de elección con un comportamiento irresponsable, frívolo y tramposo que contribuye a fijar el gran cliché que tradicionalmente ha definido la naturaleza femenina como maliciosa y embaucadora, en cuyos engaños caen víctimas indefensas los hombres. En su afán de transgredir y provocar, el anuncio no solo no ofrece una imagen liberadora de las mujeres, sino que las cosifica aún más, vinculando la maternidad a un mero «look» y la libertad a un frívolo y tramposo guiño al sexo. Lo que este anuncio representa, en fin, sobre la evolución en las representaciones de género es la constatación de que, a pesar de que los modelos cambien, subyace a toda



representación un imaginario del poder de la feminidad asociado al cuerpo, a la sexualidad y a la belleza.

Los cambios operados en la imagen publicitaria de las mujeres en los últimos años, que pasan de ser el objeto sumiso de la mirada masculina a un modelo de mujer más independiente, activa y asertiva en su identidad sexual son examinados por autoras como Rosalind Gill, quien cuestiona cómo opera ese supuesto empoderamiento en estas nuevas figuras dentro de lo que son las relaciones heteronormativas y cómo éstas configuran las relaciones de poder. De esta manera la actividad sexual de estas mujeres funciona como una especie de regulación que permite encajar la subjetividad femenina dentro de un marco postfeminista y neoliberal que, en el fondo, sigue reclamando que este nuevo modelo de mujer siga siendo no solo hermosa sino también sexy, sexualmente experimentada y siempre «dispuesta».

Frente a estos modelos, son los spots publicitarios relacionados con el consumo doméstico los que tal vez han avanzado más en la revisión de los roles tradicionalmente asignados a hombres y mujeres. Y aquí va el tercer ejemplo. En estos casos ya no operan los valores asociados a la belleza, el éxito y el atractivo sexual, sino aquellos relacionados con la seguridad, la felicidad y la vida familiar. Son ejemplos como el de «Salvemos las cenas» de Ikea 2016<sup>10</sup> en el que el ámbito familiar de las cenas diarias se convierte en un espacio de diálogo, igualdad y tolerancia; o el ya famoso de **Campofrío** 2016 «Deliciosa calma»<sup>11</sup>

**Hacer el ejercicio crítico de intercambiar figuras masculinas y femeninas en las narrativas publicitarias facilita el diagnóstico sobre el nivel de sexismo de un spot publicitario.**

<sup>10</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=-ER2jqVE6jQ>

<sup>11</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=aZSSiYvgxU>





en el que mujeres de carne y hueso, reales y exponentes de las clases medias trabajadoras rechazan colectivamente las tiranías de los estereotipos impuestos y reivindican el derecho a envejecer, a estar gordas o a ser imperfectas.

En resumen, el consumo crítico de la publicidad –y, por tanto, el rechazo a discursos que sistemáticamente denigran o desvirtúan a las mujeres, que las hipersexualizan o las despojan de autoridad– es fundamental para que progresivamente las industrias publicitarias construyan modelos de masculinidad y feminidad más acordes con los roles sociales que ambos desarrollan en sociedades modernas y con los objetivos de igualdad que en última instancia se persigue conseguir. En el caso de la publicidad dirigida a público infantil y adolescente este principio se hace aún más imprescindible, por cuanto contribuye a construir imaginarios colectivos de fácil asimilación y a modelar pautas de conducta. Hacer el ejercicio crítico de intercambiar figuras masculinas y femeninas en las narrativas publicitarias facilita el diagnóstico sobre el nivel de sexismo de un spot publicitario.

## RECOMENDACIONES

Educar a niños, niñas y jóvenes en los formatos principales de los medios de comunicación en conexión directa con los principios básicos de los estudios de género.

Desarrollar las competencias para el análisis y el espíritu crítico que permitan cuestionar la transmisión de los estereotipos de género en los medios de comunicación.

Analizar las imágenes, las informaciones y las noticias y rechazar cualquier representación de las mujeres que obstaculice o impida su desarrollo social y profesional.

Trabajar en el desarrollo de una conciencia crítica ciudadana que contribuya activamente a una representación más justa y más igualitaria de las mujeres mediante la identificación y la protesta de modelos estereotipados y discriminatorios.

Trabajar en la inclusión de modelos de mujeres que reflejen la diversidad de sus contribuciones en el desempeño profesional evitando la victimización y la reproducción de estereotipos con el fin de contribuir a una sociedad más justa.

## 4. Referencias

- Bernárdez, Asunción (2015). *Mujeres en medios. Propuestas para analizar la comunicación masiva con perspectiva de género*. Madrid, Fundamentos
- Equipo de investigación Género y Medios de Comunicación (2006). *Tratamiento de la violencia de género en la prensa vasca*. San Sebastián, Universidad de Deusto
- Equipo de investigación Género y Medios de Comunicación (2011). *Mujeres, formación y empleo: realidades y representaciones / Emakumeak, prestakuntza eta enplegua: errelitateak eta irudipenak*. Donostia, Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Gill, Rosalind (2007). *Gender and the Media*. London, Polity Press
- Korkostegi, Pando, Rodríguez, Sanz, eds. (2009). *Dirigir en femenino*. Madrid, LID
- López Díez, Pilar (2004). «La mujer, las mujeres y el sujeto del feminismo en los medios de comunicación» en *Manual de información en género*. Pilar López Díez (ed.) Madrid: IORTV (RTVE) e Instituto de la Mujer
- Rodríguez, María Pilar, ed. (2012). *Representaciones de las mujeres políticas en la prensa*. Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto
- Rodríguez, María Pilar; Pando-Canteli, María Jesús; Ferrer, Esther y Berasategi, Miren (2014). *Meta-análisis sobre estudios de publicidad y comunicación, 2014. Revisión y compendio, con perspectiva de género, de los estudios y materiales disponibles*. Vitoria-Gasteiz, Emakunde
- Sánchez Noriega, José Luis (2006). *Historia del cine. Teoría y géneros cinematográficos, fotografía y televisión*. Madrid, Libros Singulares
- Sanz, Begoña, ed. (2015). *Las mujeres deportistas en la prensa: los Juegos Olímpicos de Londres 2012*. Barcelona, UOC

## 5. Notas biográficas

### *María Pilar Rodríguez*

María Pilar Rodríguez es profesora titular en el Departamento de Comunicación de la Universidad de Deusto. Es doctora por la Universidad de Harvard (Cambridge, EEUU). Hasta 2002 fue profesora en la Universidad de Columbia (Nueva York, EEUU). Ha publicado extensamente sobre literatura, cine, cultura y estudios de género. Es la Investigadora Principal del equipo Comunicación, reconocido por el Gobierno Vasco. Forma parte del consejo editorial y participa habitualmente en evaluaciones de revistas académicas tales como *Bulletin of Hispanic Studies*, *Hispanic Review* o *European Visual Cultures*. Imparte regularmente cursos en universidades norteamericanas. Tiene reconocidos tres sexenios de investigación por la CNEAI y en 2015 obtuvo la Cátedra Koldo Mitxelena por parte del Gobierno Vasco.

### *María J. Pando Canteli*

Es profesora titular del departamento de Lenguas Modernas y Estudios Vascos de la Universidad de Deusto, donde imparte clases de Estudios de Género, literatura contemporánea en inglés y de estudios europeos, tanto a nivel de grado como de máster y doctorado. Es doctora en Lengua y Literatura y ha enseñado también en la Universidad del País Vasco y en Santa Clara University (EEUU). Ha sido becaria postdoctoral Fulbright en la Universidad de Stanford (EEUU) entre 2008-2009 y «fellow» de la Folger Shakespeare Library (EEUU). Su investigación tiene como eje central los estudios de género, que trabaja por una parte en las relaciones literarias y culturales europeas en los siglos XVI y XVII y por otra en los estudios de comunicación. Ha publicado extensamente en los campos de Género y Comunicación y en el ámbito de los estudios culturales de la temprana modernidad.

### *Miren Berasategi*

Miren Berasategi es licenciada en Humanidades: Comunicación (Deusto, 2004), Máster en Sociedad de la Información y el Conocimiento (UOC, 2008) y Experto Universitario en Métodos Avanzados de Estadística Aplicada (UNED, 2011) y Técnicas de Estadística Multivariante (UNED, 2011). Actualmente es profesora contratada en la Universidad de Deusto, donde imparte docencia en el campus de Donostia. Su actividad docente se concentra en el Grado en Comunicación, donde imparte las siguientes asignaturas: Proyectos para la Web y Messages for the Web. Pertenece al equipo de investigación de Comunicación reconocido por el Gobierno Vasco y actualmente trabaja en su tesis doctoral acerca de la enseñanza universitaria del periodismo de datos.



# ***Do social media generate gender stereotypes? A critical reflection for educators***

María Pilar Rodríguez, María J. Pando-Canteli, Miren Berasategi

1. Introduction: the power of media discourse in the construction of gender identities . . . . .	120
2. Rationale and context . . . . .	122
2.1. <i>Why is it important to analyse the media from the gender perspective?</i> . . . . .	122
2.2. <i>Who is the target audience of this briefing?</i> . . . . .	123
3. Study Purpose: Media, Advertising and Gender . . . . .	125
3.1. <i>Generating critical thinking based on years of research.</i> . . . .	126
3.2. <i>Different media and their impact.</i> . . . .	128
4. Bibliography . . . . .	143
5. Biographical notes . . . . .	144



# Do social media generate gender stereotypes? A critical reflection for educators

María Pilar Rodríguez, María J. Pando-Canteli, Miren Berasategi

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp119-144.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp119-144.pdf)

---

## Abstract

This briefing highlights the importance of media in the formation and transmission of gender identities. Examples are given from the press, from TV, from advertising and from the Internet to illustrate clearly and directly the presence of sexist stereotypes and their influence on the construction of our images of women and men. The briefing seeks to encourage critical thinking in analysing the power of media discourses in the construction of easily consumable symbolic universes in which the feminine and the masculine occupy very different hierarchical levels.

## Keywords:

media, gender, stereotypes, education, equality.

---

## Resumen

Este briefing expone la importancia de los medios de comunicación en la construcción de las identidades de género. Se muestran ejemplos de la prensa, de la televisión, de la publicidad y de Internet para ilustrar de modo claro y directo la presencia de los estereotipos sexistas y su influencia en la construcción de nuestras imágenes sobre las mujeres y los hombres. Promueve el desarrollo del espíritu crítico para analizar el poder que tienen los discursos mediáticos en la construcción de universos simbólicos de muy fácil consumo, en los que lo femenino y lo masculino ocupan jerarquías muy distintas.

## Palabras clave:

medios de comunicación, género, estereotipos, educación, igualdad.

## 1. Introduction: the power of media discourse in the construction of gender identities

This briefing considers the importance of the media in the construction of gender identities. It is the outcome of lengthy reflection on the power of the media and its capacity to produce, perpetuate or amend social conduct guidelines and the collective imagination.



Fig. 4  
El Correo, 4 de mayo de 2004

It seeks to contribute to awareness-raising among society in general and among educators as a whole in particular about the power that media discourse has in the construction of easily consumable symbolic universes, where female and male occupy very different hierarchies.

Therefore, this paper is mainly aimed at educational institutions that have to face the daily task of contributing to the development of core competencies in children and adolescents, particularly regarding their permanent exposure to media consumption where there are no filters and for which neither adults nor minors are prepared.

**In order to openly reflect and provide critical analysis instruments, this contribution particularly seeks to raise awareness among society in general and among educators in particular, both in the school and in the family**

Educators in general are particularly relevant as they embrace the responsibility of instilling the values and sufficient critical judgement in the upcoming generations to create free and equal individuals. Only in this way, from an informed and critical citizenry, will it be possible to overcome intolerances and prejudices, and for those young people to be responsible consumers, with a real capacity of choice and ability to discern.

Furthermore, pointers are provided for communications students and professionals, but who are not trained in gender studies, who are called on to generate new critical media products using some of the existing models.

The aim of fostering tolerant, critical and free citizens underpins the principles of the educational systems of advanced and democratic countries. This briefing seeks to be a **space for reflection on the need for early literacy in media consumption, as a more fundamental aspect of the holistic education of a citizen in the 21<sup>st</sup> century.**



Media analysis from the gender perspective can be addressed from different angles (production, depiction, target audience). This briefing focuses on what has been called **representation**: how men and women are depicted in the different information genres and media outlets and which strategies underpin that representation.

## Representation

How men and women are depicted in the different reporting genres and media outlets and which strategies underpin that representation

The media both simultaneously depict and create the female and male models, in other words, what is socially and culturally deemed adequate in terms of being a woman and of being a man. In fundamental aspects of social life, people in general have no direct knowledge based on their experience of fundamental issues linked to gender constructions and their mental image is

shaped through the media. Even though we today have more data than ever and access to information is direct and immediate, real knowledge requires learning about the way in which the media prepare their reporting and about the interests that often underpin the news, documentaries and op-ed articles.

Therefore, the aim is to spotlight relevant aspects of the different research that may further understanding, with specific examples, of how those depictions are constructed in the different media outlets and, by critically analysing the discourse, identify the mechanisms that contribute to producing those messages. We therefore analyse television, press, advertising and Internet, and use representative examples to reveal the ways in which the press, television and advertising construct the news, reports and entertainment programmes according to certain stereotypes that accentuate inequality.



*This briefing sets out the results of studies conducted by the Gender and Media research team at the Communications Department of the Social Sciences and Humanities Faculty at Deusto University-San Sebastián, headed by María Pilar Rodríguez and comprising Miren Berasategi, María Jesús Korkostegi, María Jesús Pando, Ana Isabel Recalde and Begoña Sanz. The team has worked with members of other DEUSTO faculties to reinforce its interdisciplinary nature.*

## 2. Rationale and context

Interdisciplinary research on women's and gender studies must necessarily be based on the basic premise that social progress is not only achieved from the implementation of new corrective policies or new citizen initiatives, but rather from the capacity to generate new theoretical frameworks that allow social change to be advanced. Given this conviction, a well-structured integral model of social change in the fight for equality needs to be based on:

- Research that critically reviews existing models and explores new theoretical frameworks.
- Transfer of that knowledge through curricular models that promote critical thinking.
- And finally, the application of that knowledge in society by means of specific actions that contribute to eradicate those inequalities.



### 2.1. Why is it important to analyse the media from the gender perspective?

The power of the media as not merely transmitters but active producers of reality is widely documented. They are industries and institutions that act in a globalised market, but which daily penetrate our homes and shape how cultural, economic, social and political spheres are depicted. The media play a key role in the construction of the image of the world espoused in the collective imagination. Current affairs, the value of a news item and its prioritisation, the film industry, the advertising of consumer goods and its ubiquitous presence in the daily lives of people, are all constructing our daily reality and structuring our scale of values and establishing role models.

**Current affairs, the value of the news item and its hierarchisation in the journalistic routine, the film industry, the advertising of consumer goods and its ubiquitous presence in the daily lives of people, are all constructing our daily reality and structuring our scale of values and establishing role models**

It is, therefore, fundamental to carefully study how those discourses are constructed, which collective life models they transmit and how they contribute to reinforce inequalities or, on the contrary, to foster models of equality and of coexistence. Finally, it should be noted that we are taught to understand and produce written discourses, to come to grips with encoding and decoding a written text, but not to critically deal with a complex audiovisual message, whether it is an item in the news, a television reality show or an advertising video clip.

## *2.2. Who is the target audience of this briefing?*

**The overwhelming presence of the media in the daily lives of people makes a critical understanding of the production and consumption of information, entertainment and advertising a pressing educational priority**

The overwhelming presence of the media in our daily life makes a critical understanding of the production and consumption of information, entertainment and advertising a pressing educational priority. However, educational systems still not have included it in their curricular developments. Even though literacy and textual understanding skills are a priority in secondary and primary education, the same does not occur with media and audiovisual «literacy», despite children and young people

being exposed to digital and audiovisual discourses with much greater frequency and intensity than to merely textual written communication.

On the one hand, there is a lack of awareness about how to address entertainment products and media consumption and, on the other hand, educational tools in schools and in families to critically get to grips with discourses that frequently depict inequalities of every type and exalt violence beyond tolerable levels.

*In a context of globalised consumption of audiovisual products, training that allows us to address this reality with a **critical and comprehensive** approach is required. It is, therefore, particularly important that **educators** are involved in the task.*

Critical thinking is created by means of a process that consists, first of all, of revealing the techniques and procedures used by the different media to prepare their reporting and arguments and, secondly, of applying the necessary interpretation techniques to understand the intent underlying the messages. The outcome is a citizenry capable of critical thought and that is the first step for social awareness that, ultimately, can lead to actions and projects to achieve a fairer and more equalitarian society.

The reflection proposed here helps to eliminate undesired effects in media consumption, such as the narcotic effect that occurs with repeated news items in cases such as the deaths of women victims of gender-based violence. It is particularly important that educators become involved in the task of training children and adolescents in the acquisition of the critical skills that enable them to perceive and question racist, sexist and discriminatory discourses in general. In a context of globalised consumption of audiovisual products, there is the pressing need for training that allows this reality to be addressed with a constructive and critical spirit and a sense of citizenship.

*Anyone who acquires such critical awareness is not only better prepared to be involved in personal commitment actions aimed at ensuring human rights and gender equality are not disregarded or lost causes, but also for that person to more robustly exercise his or her civil rights and make a more critical contribution to a fairer society.*

### 3. Study Purpose: Media, Advertising and Gender



*Looking, decoding, understanding, interpreting from the position of women's reality; preparing, constructing, theorising, writing, painting, photographing from the position of the reality seen by women seeking to change their situation in the patriarchy, is to contemplate gender perspective.*

Pilar López Díez. *La mujer, las mujeres y el sujeto del feminismo en los medios de comunicación.*

The influence of the media and of advertising in constructing gender roles is studied, as they simultaneously depict and create the standard models, in other words, what is socially and culturally considered to be appropriate or suitable. Stereotypes affect society overall, women and men alike, as they transmit a rather unbalanced, unfair and disproportionate image on many occasions. They likewise have the capacity to foster pioneering images and question stereotypes and contribute to a more equal society. Yet that does not always occur, as both the media and advertising are frequently resistant to changes in roles and opt for easily consumable models.

**The male gaze has been mainstreamed as the norm and is resistant to change**

When the gender perspective in communication is addressed, a need immediately emerges to establish analysis categories for the different realities constructed in the media discourse to be approached. An initial distinction

needs to be established between the **media**, on the one hand, and **advertising**, on the other. The media encompasses the traditional **press, radio and television** outlets, with the addition of Internet and all the information that flows in it. The activity of the media, with the arrival of Internet and the fast development that media consumption is undergoing, is subject to substantial changes both in how the media function and in the different genres and products that they generate.

**Advertising**, in turn, is constructed around images (printed adverts, text and image compositions to be exhibited on advertising hoardings, or audiovisual micro-tales that are fundamentally broadcast on television and online). It is one of the most influential communication spaces, as it is a very active creative industry and with extraordinary potential for role transmission. Advertising is increasingly

sharing space with information and entertainment, with the borders between both becoming blurred, to which media consumption online has, undoubtedly, contributed as well. Advertising in turn develops its own strategies of the audio-visual fiction narrative discourse, by incorporating video clips and micro-tales that would be subject to the same analysis method.

*The influence of the media and advertising in the construction of gender roles is studied as they simultaneously reproduce and create the norms.*

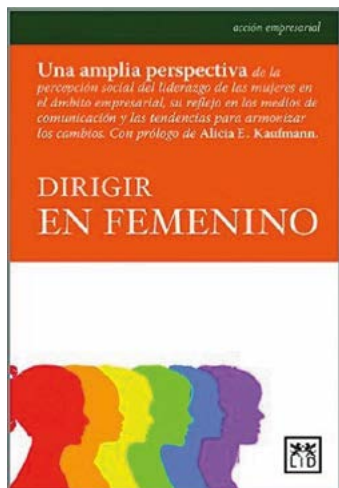
Advertising discourse is highly persuasive, which influences the transmission of values and beliefs. It is therefore important for advertising to respond to the social roles that women have managed to conquer in recent decades. Advertising seeks to persuade and seduce by using simplified models, and resorting to the stereotype functions as an effective tool for transmitting the traditional values of the patriarchal society. Even though advertising has recently strived in many cases to present an image of women closer to their family and professional roles, as can be seen in the study conducted in the last section, it is astonishing to see how the female body and sexuality continue to define the advertising campaigns. The aim of advertising is to sell or promote a product, and sex and beauty, in the same way as power, sell. It is therefore difficult to dissociate female stereotypes from the attributes that have traditionally been implicitly associated to pleasure, desire and happiness for an audience whose male gaze has been mainstreamed as the norm and is reluctant to change.

### 3.1. *Generating critical thinking based on years of research<sup>1</sup>*

The experience of the team revolves around the fundamental idea that academia is an essential pillar from which knowledge and critical thinking are generated in order to be able to sustainably advance towards equality.

From a study conducted on *The Treatment of Gender-Based Violence in the Basque Press*, some notions can be extracted that show the importance of media-related gender studies being included:

<sup>1</sup> These are the books jointly published by the team: *Tratamiento de la violencia de género en la prensa vasca* (Donostia-San Sebastián, Deusto University-Emakunde, 2005); *Dirigir en femenino* (Madrid, LID, 2009); *Mujeres, formación y empleo: realidades y representaciones*/Emakumeak, *prestakuntza eta enplegua: errelitateak eta irudipenak* (Donostia-San Sebastián, Gipuzkoa Provincial Council, 2011); *Representaciones de las mujeres políticas en la prensa* (Bilbao, Publications of the DU-Emakunde, 2012); *Las mujeres deportistas en la prensa: los Juegos Olímpicos de Londres 2012* (Barcelona, UOC, 2015).



- Using a series of surveys conducted among the residents of Gipuzkoa, it was discovered that 70% were only aware of the problem of gender-based violence through the media. Our mental image of certain events is often down to the information that we obtain from the television, press, radio or Internet. Therefore, the way in which men and women are depicted is fundamental to see how our mental images are formed around gender.
- The term «gender» (gender studies, gender-based violence), which is defined in the book, goes beyond mere biological differentiation and refers to the cultural constructions, the social creation of ideas about what is appropriate and convenient for men and women. The gender concept can be defined as a set of beliefs, personal traits, attitudes, feelings, values, behaviour and activities that differentiate men and women through a social construction process that has several characteristics.



First, it is a **historical process** that has occurred at different levels: the state, the job market, schools, the media, the law, the family and through the interpersonal relations. Second, this process involves the **hierarchisation of those traits and activities** in such a way that greater value is attributed to those that are defined as male. The Institutes of Women and women's associations prefer the term «gender-based violence» to others to refer to the violence exerted by men against women.

**GENDER:** *A set of beliefs, personal traits, attitudes, feelings, values, behaviour and activities that differentiate men and women through a social construction process.*

- The recommendations proposed by the book for an appropriate treatment of gender-based violence in the press include focusing on this crucially important problem, as it is based on deep-rooted underlying cultural and social inequalities with information, rigour, and professionalism.

**It is time to call for in-depth documentaries and interviews, with the presence of experts in the topic in question and with the progressive training of the journalists tasked with this type of reporting**

Allusions to love or romantic situations should be avoided. Each case should likewise not be discussed as an isolated accident or event. On the contrary, it is time to call for in-depth documentaries and interviews, with the presence of experts in the topic in question and with the progressive training of the journalists tasked with this type of reporting. Under no circumstances should the opinions of people who

knew the abuser be included describing him as a great guy or which use the victim's behaviour, way of dressing, etc., to help to belittle her.

In December 2007, all the groups of the Basque Parliament managed to agree on a proposal focused on the analysis of gender-based violence in the Basque Country and put forward a series of proposal to advance equal rights between men and women, awareness-raising in society about the problem and improve the support that the victims receive from the authorities<sup>2</sup>.

A news report included the following information: «The report, which will be approved on Wednesday, apportions a key role to the media in the prevention of gender-based violence and calls for a committee to supervise their contents to avoid sexist messages and for them to follow the recommendations of the *Treatment of Gender-Based Violence in the Basque Press* book, published by Deusto University, when reporting» (*El País*, 16 December 2007)

- The improvement in the treatment of gender-based violence in the media is obvious and discriminatory or sexist reporting is been eradicated. This is where critical analysis can be carried out by studying past and present reporting to pinpoint the changes that have occurred in the different media until fairer treatment is achieved.

### 3.2. Different media and their impact

Media not only include television, the non-daily and daily printed press and radio stations, but also advertising, films, records, videos and the media based on new technologies (Internet: portal, e-newspapers, blogs and websites).

<sup>2</sup> El País (2007). *La ponencia sobre violencia de género logra el acuerdo de todos los grupos*. Vitoria 16th December 2007. Available at:

[http://elpais.com/diario/2007/12/16/paisvasco/1197837599\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/12/16/paisvasco/1197837599_850215.html)

<https://www.google.es/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=informe%20del%20parlamento%20vasco%20sobre%20violencia%20de%20g%C3%A9nero%202007>



The main functions of the media are to:

- Disseminate information that allows the general public to acquire a perception of the world.
- Contribute to the social cohesion by the consensus that is established in the exchanging of information, providing company, entertainment and recreation.
- Meet knowledge and cultural demands.
- Legitimise the role performed socially by people, organisations and social movements.
- Legitimise the cultural, political and economic systems by means of disseminating rules, values, opinions and social attitudes.
- Encourage consumption and act as drivers of economic development and contribute to strengthening social identity<sup>3</sup>.

In this social identity, the perception of the gender roles and the role that men and women perform in political posts, in the different job categories and in the social classes, are strongly conditioned by the media and by advertising.

### 3.2.1. Television

Television is the most popular media in Spanish households. In 2015, television consumption was 237.7 minutes a day per inhabitant (over four hours), while this figure fell to 101.5 minutes in the case of radio and 10.5 when it came to reading the daily newspaper<sup>4</sup>. Television is a complex medium that offers a variety of programmes, but there are recurrent some aspects regarding the treatment of men and women, as noted by experts<sup>5</sup>.

1. Men and women are depicted differently in television. Men appear as professionals and are interviewed according to how they perform their work (politicians, sportsmen, businessmen), while women in the majority of cases appear as anonymous voices without any attention being paid to their social or professional qualities. In quantitative terms, the percentage of women interviewed is 26.4%, while men account for 73.6% (Benárdez,

<sup>3</sup> As José Luis Sánchez Noriega has indicated (2006) *Historia del cine. Teoría y géneros cinematográficos, fotografía y televisión* (Madrid, Libros Singulares, pg. 620).

<sup>4</sup> Statista (2015) *Promedio de tiempo diario destinado a consumir medios de comunicación en España en 2015, por tipo*. Available at: <https://es.statista.com/estadisticas/491058/consumo-diario-de-medios-de-comunicacion-en-espana-por-tipo/>

<sup>5</sup> The information in this section is mainly taken from the book by Asunción Bernárdez titulado *Propuestas para analizar la comunicación masiva con perspectiva de género* (Madrid, Fundamentos, 2015).

**Is there a woman just as capable as the man interviewed who was not given the opportunity to speak? Is the woman being interviewed introduced by her merit or profession? Are the figures that represent the cultural, social, sport, political and economic elites always or nearly always male?**

169). Those simple figures are sufficient for us to pay attention to reporting and we can ask ourselves some simple questions: Is there a woman just as capable as the man interviewed who was not given the opportunity to speak? Is the woman being interviewed introduced by her merit or profession? Are the figures that represent the cultural, social, sport, political and economic elites always or nearly always male?

Television advertising reproduces gender stereotypes in such a pronounced way that it gives no hint of the

achievements that women are notching up in all areas, but rather, on the contrary, it categorises them in the traditional roles of housewife and mother. In a study conducted by the team<sup>6</sup>, 275 different adverts were analysed.

**If the main character of the advert appears as an expert, is it male? Do women appear as the main targets of the adverts on cleaning and looking after children? Is there a female image that must always meet the standards of beauty imposed by society?**

The analysis presented a picture where men are the owners of businesses, the ones who work, who study, the sportspersons and the experts in different fields. In the adverts, there is a main male character who performs these roles and work activities, while there is also a female character in all of them who appears as a passive companion, as a spectator, as a colleague or a person benefitting from the explanations of the expert. The results obtained in this study project a message for young people and adolescents regarding their future expectations in the

home and work settings that are hugely unbalanced in gender terms. Some simple questions that must be raised in this area when watching the television adverts are as follows: If the main character of the advert appears as an expert, is it male? Do women appear as the main targets of the adverts regarding cleaning and looking after children or in a domestic context? Is

<sup>6</sup> «Young People and Televised Advertising. Job World Projections» *Mujeres, formación y empleo: realidades y representaciones/Emakumeak, prestakuntza eta enplegua: errelitateak eta irudipenak* Donostia-San Sebastián, Gipuzkoa Provincial Council, 2011)

**Those areas where the female presence is greater, but where this female depiction is associated to the traditional distinction between the woman as a «victim» and as «dangerous», so that the participants are subject to sexist moral opinion, have to be observed with care. How are the men and women that take part in those programmes treated by the audience?**

there a female image that must always meet the beauty standards imposed by society?

2. As regards entertainment programmes such as reality shows and talk shows, a desire to break down the barriers between the public and the private ones can be seen. Compared to the «serious» programmes that are usually presented by men, women here predominate as presenters, as participants and in the audience.

The fundamental question must be the one raised by Asunción Bernárdez: «What type of depictions of being female do those programmes offer?» and the answer is as follows: «The trend is for highly stereotyped female mod-

els: a somewhat mindless and self-sacrificing housewife; the femme fatale that makes no man happy; the devoted mother without her own expectations; the silly teenage girl; the uneducated, but well-meaning small-town woman, etc.» (Bernárdez, 183). These are areas where the female presence is greater, but in which this female depiction is associated with the traditional distinction between the woman as a «victim» and as «dangerous», so that the participants are subject to sexist moral opinions. How are the men and women that take part in those programmes treated by the audience?

3. There are many other areas that cannot be analysed here, such as television series, sports programmes, etc. Advances are being made in all fields and women are breaking into traditionally male spaces and starting to make themselves heard in areas where they were previously banned. Yet inequality still prevails.



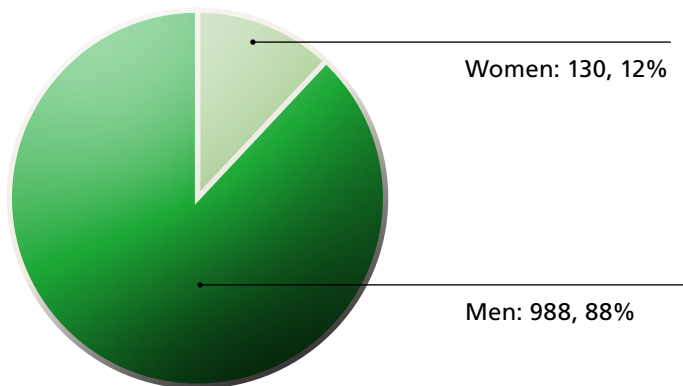
*Symposium on Women, Business and the Media, DU-San Sebastián*

### 3.2.2. Press

The press was the part of the media analysed to the greatest extent by the team. In all the published books, content, qualitative and quantitative analyses have been conducted and all the genres studied: reporting, interviews and documentaries, opinion and illustrations. In keeping with the critical analysis of the discourse based on the theory of Teun A. van Dijk, we believe that journalistic discourse is not objective as it always contains an implicit ideology. According to the research conducted by the team:

- Women occupy less space in the prestigious sections such as politics, economy or international news. They appear as experts or representatives in very few cases. As regards the treatment of men and women in spheres of power such as politics and economics, it is useful to turn to the report entitled *Spain. Global Media Monitoring Project 2010. National Report*. It provides huge amounts of data on the presence of women in the media. In the 315 news items monitored, women account for only 23% of the people that appear in the reporting.

The reports indicates that the presence of men and women in the various reporting topics is in reverse order, in other words, where there is greater male presence the lack of women is more obvious and vice versa. For example, while the subject of childhood and youth is where there are



**The role of expert is most frequent among men (91%), while women are only asked for their expert opinion in 9% of cases**

most mentions of women, it is in last place as regards men. We have another example where female presence is in last place: Politics and economics are areas where, by contrast, there is the greatest percentage of male appearances. The descriptions of women as politicians stand at 25%. As regards the

role played by the men and women mentioned in the news, the role of expert is most frequent among men (91%), while women are only asked for their expert opinion in 9% of cases. The position of spokesperson is another aspect which stands out in stark contrast, where 82% of the people who appear are men and 18% women.

*It is fundamental for girls to have references in the spheres of leadership and if the treatment of those women is demeaning, disrespectful or discriminatory, the message transmitted deters young women and prevent economic and social progress.*

*Taking all the press analysed (El País, El Mundo, El Diario Vasco, Noticias de Gipuzkoa, Gara and Berria) as a whole, the presence is 12% women compared to 88% men in the ranking of political figures that most appear in the press.*

M.J. Korkostegi



Tomás Gómez (izquierda) y Alfredo Pérez Rubalcaba y Trinidad Jiménez, ayer, con dos cachorros en la Fundación ONCE. / BERNARDO FÉREZ / EFE

- When women appear as key players or representing politics or of other spheres of power, reference is often made to their appearance, to their family and private life, to their clothes or to other issues not directly linked to their professional performance. There is a trend to refer to women by their first name rather than by their surname, as is the case with men. A clear example is given in the book entitled *Representaciones de las mujeres políticas en la prensa* [«How Women are Depicted in the Press»] when it analyses the different treatment of Trinidad Jiménez and of Tomás Gómez during the *Madrid Autonomous Region Primaries*, in October 2010. Raúl del Pozo in the article entitled «ZP: Defeat in Callao» (*El Mundo*, 4 October 2010) begins as follows: «The **Trini**, with her *Schweppes* smile, did not win Callao, which is a defeat for **ZP**» (bold and italics in the original). It later

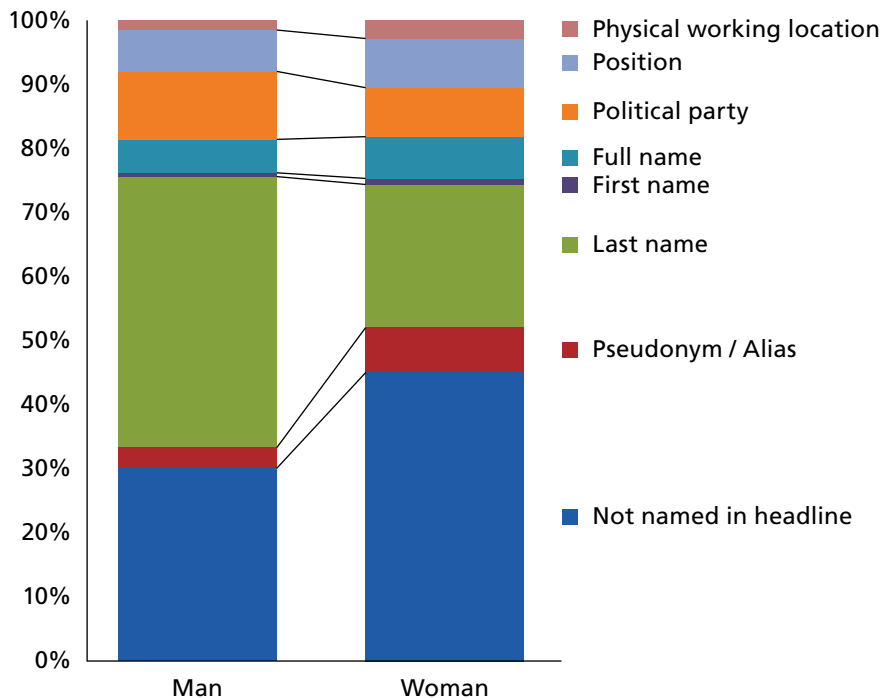
**Women accounted for only 28% of the total subjects and sources in the press news items and the radio and television reporting, and 33% in the digital newspapers and Twitter. As subjects of the news items, women always account for less than 30% of the total: 28% in press, 26% in radio and 29% on television**

refers to what she is wearing («cream jacket, jeans, holding her sunglasses»). The episode of the Madrid primaries hyped up the sexist treatment of the candidate – and the ensuing reaction and public condemnation – following Alfonso Guerra’s comment on 6 October, when he said: «Mr. Tomás Gómez and his supporters won and Miss Trini and her supporters lost. That is obvious and any other interpretation is skirting the issue».

- *The Global Media Monitoring Project (GMMP)* is the most established and broadest research worldwide that

addresses the subject of gender in the media. In 2015, a total of 452 news items - 65 of which were in printed daily newspapers, 65 on the radio, 88 on television, 61 in digital newspapers and 173 tweets – were analysed nationally. Women accounted for only 28% of the total subjects and sources in the press news items and the radio and television reporting, and 33% in the digital newspapers and Twitter. As subjects of the news items, women always account for less than 30% of the total: 28% in press, 26% in radio and 29% on television. Concerning the topics, women are a minority in all reporting except those related to crime and violence where they account for 51% of the total. With respect to women as sources for the reporting, their largest presence is as sources of public opinion (43%), sources of personal experience (37%) and subjects of the news items (35%). Their lowest percentage is as experts (9%). Therefore, when the media or producers have to choose an expert for the news, they exclude women as experts and commentators.

### Gender designation way in which the leading political figure is designated in the headline according to their gender



Source: Berasategi, Representación de las mujeres políticas en la prensa, (2010)

- It is easy to see how all this information can lead to a series of analysis in the different educational stages for children and young people to be aware of the gender depiction that appear every day in the various media and acquire the skills and critical capacity to know how to understand them, question them and be capable of choosing their own information channels or, at least, of not immediately accepting reporting with stereotypical or sexist traits.

### 3.2.3. Internet and Social Media

Information and Communication Technologies (ICT) have become the main communicators of information, knowledge and entertainment. As occurs in other media and information channels, the so-called *gender gap* also exists here, as the International Telecommunication Union (ITU) estimates that there are nearly 250 million fewer women with access to the ICT than men in the world. Three are countries where there is a balance between the access of men and women to the Net (such as Iceland, with 96.9% for men and 95.5% for women) and others with a marked inequality (such as India or Egypt). Spain is mid-range with an average of 72.4% of men compared to 67.2% of women who access the Net (see Bernárdez, 222).

**Internet has become a very visible place for the gender struggles and even though misogynistic attacks are frequent, the complaints and the contempt for those people who produce that type of messages have become very powerful**

There is another type of gender digital breach. Women are mainly Internet users, but there is a great inequality regarding their participation as experts in technology, as their presence as programmers and website and software designers is marked by the male dominance of areas in education, research and employment related to engineering and technology.

The main concern regarding the formats and contents of the Net and of social media lies in the fact that, in the same way as the other media studied,

they have been developed on a patriarchal depiction model and are based on a series of value that are often harmful for the images of women. The new technologies are burdened down by patriarchal models noted for discrimination, but in turn have the potential of being a much more open world and with a strong participation component that allows inequality to be combated. Remedios Zafra stresses the resistance capacity that must be developed for the Net not to be just a means of information and economic exchange where the stereotypes are perpetuated.



*Another type of digital gender gap regarding the participation of women as experts in technology, programmers and program and website designers is related to the male-dominated engineering and technology fields in education, research and employment.*

Teaching adolescents and young people must be based, as Asunción Bernárdez points out, on the use of the Net to generate new questioning and creative activities and not to resign ourselves to be mere passive users, by fostering critical reflection and acting against inequality (Bernárdez, 231). One of the current concerns is related to social media and the reproduction of the control and violence system that exists in society.

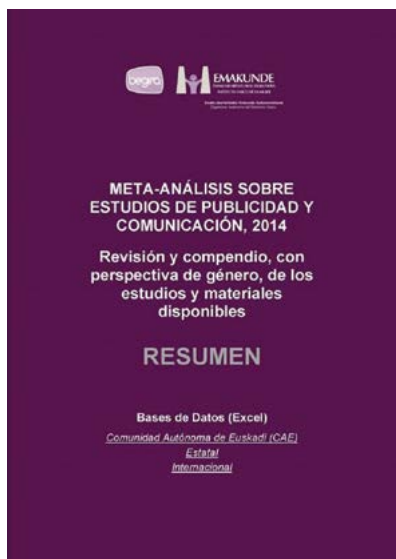
Internet has become a very visible place for the gender conflicts and even though misogynistic attacks are frequent, the complaints and the contempt for those people who produce that type of messages have become very powerful. Education in this medium is fundamental and the ability to act is one of the strengths that foster intervention to construct more equal identities.

#### 3.2.4. Advertising

**The messages of advertising language, therefore, rely on activating the individual desire through discourses that transmit values that are unconditionally accepted by the masses, such as safety, love, beauty or social success**

As has already been pointed out, advertising continues to be a sphere in which the gender roles have a marked impact. Why do stereotypes persist in advertising more than in any other sphere? Male and female experts alike attribute this resistance to «cognitive saving strategy» (Bernardez, 84), in other words, the stereotype functions as a mainstreamed cultural model when depicting men and women; in the case of the advertising discourse, this stere-

otyped depiction of women and men is commonly associated to collective values linked to the immediate emotional gratification, where the individual desire converges with the dominant collective imagination. Advertising does not seek to depict the reality as it is, but rather to trigger the desire of the individuals and provoke emotional reactions that drive the consumption of a certain product, whether it is a car, life insurance, household appliance or a political party. The messages of advertising language, therefore, rely on activating the individual desire through discourses that transmit values that are unconditionally accepted by the masses, such as safety, love, beauty or social success. Consequently, it is an



*Estudio llevado a cabo por el equipo para Emakunde en 2014*

extremely powerful instrument to transmit values and conduct that is consumed uncritically and which intensely penetrates the cultural imagination.

It is, therefore, not strange that much of the work carried out on gender treatment in the media in recent years has focused on analysing and denouncing advertising discourse. The analysis of media and advertising carried out by this research group in 2014<sup>7</sup> for BEGIRA (Advisory Committee for Non-Sexist Advertising) of the Basque Institute of Women – Emakunde revealed that advertising continues to corner much of the media analysis. National government, international institutions such as the Gender Monitoring Media Project (GMMP) that has been publishing reports every five years since 1995, and supranational institutions such as the European Union by means of resolutions

and recommendations of the European Parliament and the European Council, have shown their interest and concern regarding the persistence with which traditional gender models are used in the advertising world and in media production, particularly in the case of television, and they strive to establish codes of conduct for all member countries. Self-regulation is advocated so there will be a gradual correction of the disparity between the more equalitarian and changing reality and advertising and media that stubbornly continue to reproduce obsolete stereotypes and are reluctant to incorporate new models and new voices. Attention has thus shifted not only to the products coming out of advertising and media, but also on the people who create them and on educating a critical audience able to discriminate.

By means of example: an analysis of three advertising commercial

In the world of Internet and in television advertising, along with the repetition of sexist stereotypes and the escalation of the role of women as compulsive consumers, the possibility of actively creating new models of women in keeping with reality is also contemplated.

<sup>7</sup> María Pilar Rodríguez, María Jesús Pando, Esther Ferrer and Miren Berasategi: *Meta-análisis sobre estudios de publicidad y comunicación, 2014. Revisión y compendio, con perspectiva de género, de los estudios y materiales disponibles* (Vitoria-Gasteiz, Emakunde, 2014).



Three examples of advertising commercials broadcast by TV that illustrate some perceptions associated with stereotypes and discrimination are set out below. In the first example, stereotypes and greater sexualisation of the female body persist, particularly regarding products associated to beauty and sexual attraction. Sec-

ond, a model is presented of what could be called «soft sexism» and which is interesting as it reveals certain perplexity in the construction of new female models, who are more powerful, but trapped in old prejudices. Third, a non-sexist advertising model where gender roles are exchangeable is considered.

The first example comes from a now traditional area where hypersexualisation and stereotypes stubbornly persist. That is the world of cosmetic and perfume advertising. The commercial is the *Diesel Bad* one from the 2016 autumn season<sup>8</sup>. This male fragrance uses a micro-story to show two models of male and female conduct that are markedly different and sadly rooted in the clearest black and white terms. They are stereotypes that supposedly had been eradicated years ago and which are rooted in the classical tradition of the wandering hero whose life is steeped in adventures, dangers and frenzied experiences, in sharp contrast with the quiet and submission of a hypersexualized female figure whose fate is to accept the wild character of her beloved and submissively await his return. The man promises to love her if she accepts his free and nomad status: male action vis-à-vis female passivity; his voice vis-à-vis her silence; assertiveness and determination vis-à-vis submission and acceptance; freedom vis-à-vis dependency. This polarisation is likewise captured in the sensual beauty of the blonde model, compared to the vital and athletic appearance of the male model, in an absolutely primary semiotic association of discourses, images and colours.

The second example presents a more problematic case. Even though advertising now often strives to provide an image of women closer to their family and professional roles, the female body and sexuality can still be seen to continue marking the advertising messages. They are often messages aimed at younger people, where the traditional stereotypes associated to women are mixed and confused with a type of vindication that seeks to be associated with liberating and feminist values, but which ends up leading to openly sexist models. One such case is the commercial that the Desigual brand released on Mother's Day 2014<sup>9</sup>. In this commercial, a young woman who is trying on a tight Desigual dress, uses a pillow too look pregnant

<sup>8</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=bX9EV3qZAe0>

<sup>9</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=8D6OFJPvyRM>



while she happily and coquettishly looks at her pregnant self in the mirror. Then, after sensually sucking on a pin, she uses it to make a hole in a condom, as the initial slogan of the «You Decide» campaign turns into «Happy Mother's Day». Why did this commercial cause so much fuss? It is certainly down to the people behind the commercial wanting to generate impact and visibility, inherent to the primary function of advertising, but undeniably the campaign, already preceded by other similar adverts, sought to also create a fresh and original story of a flirty, funny, sexy young woman who controls the strings of her life, of her body and of her destiny: she decides if she wants to be a mother and her action is clearly aimed at giving motherhood a sensual, funny, sexy and entertaining touch. However, the story encountered a handful of stereotypes along the way that made the so-called tribute to motherhood and to women's ability to decide into a type of insulting frivolity for women, and of irresponsibility for young men and women who want to be on a free and equal footing in their

sexual relations. The commercial reinforces the stereotype that the first attribute of a woman is to be attractive and sexy, and that she will not fail to resort to tricks and deceit, always related to her sexuality and her body, to get her own way.

**What this commercial represents about the evolution of how gender is depicted is the confirmation that, despite the models changing, an imaginary power of femininity associated to the body, sexuality and beauty underscores any depiction**

Thus, freedom of choice is confused with deceitful, frivolous and irresponsible behaviour that helps to perpetrate the great cliché that has traditionally defined women as being malicious and tricksters, where men are the helpless



victims of their deceit. In its desire to transgress and be provocative, the commercial not only does not offer a liberating picture or women, but rather objectifies them even further, by linking motherhood to a mere «look» and freedom to a frivolous and deceitful nod to sex. What this commercial depicts, ultimately, regarding the evolution of how gender is depicted is the confirmation that, despite the models changing, a imaginary power of femininity associated to the body, sexuality and beauty underscores any depiction.

The changes that have occurred in the advertising image of women in recent years, who have shifted from being the submissive object of men to a model of a more independent women, who is active and assertive in her sexual identity, are examined by authors such as Rosalind Gill, who questions how this supposed empowered operates in these new figures within the heteronormative relations and how those shape the relations of

power. The sexual activity of those women thus functions as a type of regulation that allows the female perspective to fit into a neo-liberal and post-feminist framework that, ultimately, continues to call for this new model of women to carry on being not only beautiful, but also sexy, sexually experienced and «willing».

Compared to those models, commercials relating to household consumption are where the greatest progress perhaps has been made in the reviewing of the roles traditionally allocated to men and women. And this is where we come to the third example. In these cases, it is no longer about the values associated to beauty, success and sexual attraction, but rather about those related to safety, happiness and family life. Some such examples are **Ikea's** 2016 «It's dinner time!» commercial<sup>10</sup>, where the family setting at dinner time becomes a place for dialogue, equality and tolerance; or **Campofrio's** now famous 2016 «Delicious

<sup>10</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=-ER2jqVE6jQ>

## Doing the critical exercise of exchanging female and male figures in advertising narratives helps to diagnose the level of sexism in an advertising commercial



Calm»<sup>11</sup>, where real everyday women representative of a social middle class collectively reject the tyrannies of imposed stereotypes and demand the right to get old, not to fit the thin prototype, or to be imperfect.

In short, the critical consumption of advertising – and, therefore, the rejection of discourses that systematically belittle or undermine women, who hypersexualise them or strip them of authority – is fundamental for the advertising industries to progressively construct male and female models representative of the

social roles that they perform in modern societies in a more equal representation. In the case of the advertising aimed at children and adolescents, this principle is even more essential, as it helps to construct easily assimilated collective imaginations and to model behaviour patterns. The critical exercise of exchanging female and male figures in advertising narratives helps to diagnose the level of sexism in an advertising commercial.

### RECOMMENDATIONS

Educate children and young people in the main formats of the media in direct connection with the basic principles of gender studies.

Develop analysis skills and critical thinking to detect and identify the stereotypes that allow the transmission of inequality in the media.

Analyse the images, information and news, and reject any depiction of women that hinder or prevent their professional and social development.

<sup>11</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=aZSSiYvgxsU>

Work on the development of a citizen critical awareness that actively contributes to a fairer and more equalitarian depiction of women by means of identifying and protesting discriminatory and stereotyped models.

Work on the inclusion of female models that reflect the diversity of their contribution in the professional field, while avoiding victimisation and reproduction of stereotypes in order to contribute to a fairer society.

#### 4. Bibliography

- Bernárdez, Asunción (2015). *Mujeres en medios. Propuestas para analizar la comunicación masiva con perspectiva de género*. Madrid, Fundamentos
- Gender and Media Research Team (2006). *Tratamiento de la violencia de género en la prensa vasca*. San Sebastián, Deusto University
- Gender and Media Research Team (2011). *Mujeres, formación y empleo: realidades y representaciones / Emakumeak, prestakuntza eta enplegua: errelitateak eta irudipenak*. Donostia, Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Gill, Rosalind (2007). *Gender and the Media*. London, Polity Press
- Korkostegi, Pando, Rodríguez, Sanz, eds. (2009). *Dirigir en femenino*. Madrid, LID
- López Díez, Pilar (2004). «La mujer, las mujeres y el sujeto del feminismo en los medios de comunicación» en *Manual de información en género*. Pilar López Díez (ed.) Madrid: IORTV (RTVE) and Institute of Women
- Rodríguez, María Pilar, ed. (2012). *Representaciones de las mujeres políticas en la prensa*. Bilbao, Deusto University Publications
- Rodríguez, María Pilar; Pando-Canteli, María Jesús; Ferrer, Esther, and Berasategi, Miren (2014). *Meta-análisis sobre estudios de publicidad y comunicación, 2014. Revisión y compendio, con perspectiva de género, de los estudios y materiales disponibles*. Vitoria-Gasteiz, Emakunde.
- Sánchez Noriega, José Luis (2006). *Historia del cine. Teoría y géneros cinematográficos, fotografía y televisión*. Madrid, Libros Singulares
- Sanz, Begoña, ed. (2015). *Las mujeres deportistas en la prensa: los Juegos Olímpicos de Londres 2012*. Barcelona, UOC

## 5. Biographical notes

### *María Pilar Rodríguez*

María Pilar Rodríguez is a Professor at the Communications Department at Deusto University. She holds a PhD from Harvard University (Cambridge, USA). She lectured at Columbia University (New York, USA) until 2002. She has published widely on literature, films, culture and gender studies. María Pilar is the Lead Researcher of the Communications team, which is recognised by the Basque Government. She is a member of the editorial board and evaluator of academic journals such as *Bulletin of Hispanic Studies*, *Hispanic Review* and *European Visual Cultures*. She regularly lectures at North-American universities. She has been granted three six-year research periods by the CNEAI. In 2015, she was appointed to the Koldo Mitxelena Chair by the Basque Government.

### *María J. Pando Canteli*

María J. Pando Canteli is a Professor at the Modern Languages and Basque Studies Department at Deusto University, where she lectures in Gender Studies, Contemporary Literature in English and European Studies, to students on degree, master's and PhD courses. She has a PhD in Language and Literature and she has also taught at the University of the Basque Country and at Santa Clara University (USA). She was a Fulbright scholar at Stanford University (USA) between 2008 and 2009 and a fellow of Folger Shakespeare Library (USA). Gender studies are at the heart of her research and it focuses, on the one hand, on European cultural and literary relations in the 16th and 17th centuries, and, on the other hand, on communication studies. María J. Pando has published widely in the fields of Gender and Communication and in the sphere of cultural studies of early modernity.

### *Miren Berasategi*

Miren Berasategi graduated in Humanities: Communication (Deusto, 2004), has a Master's Degree in the Information and Knowledge Society (UOC, 2008) and is a University Expert in Advanced Methods of Applied Statistics (UNED, 2011) and in Multivariate Statistical Techniques (UNED, 2011). She is currently a contracted lecturer at Deusto University, where she teaches at the Donostia-San Sebastián campus. Miren's teaching activity focuses on the Degree in Communications, where she teaches the following subjects: Projects for the Web and Messages for the Web. Miren belongs to the Communications research team recognised by the Basque Government and she is currently working on her PhD thesis on the university teaching of data journalism.



# Guía para la innovación en las políticas públicas: maximizando el potencial de la investigación

Patricia Canto, Ion Irurzun, Miren Larrea

1. Introducción: ¿Por qué una guía para la innovación en las políticas públicas a través de la investigación? . . . . .	148
2. Justificación y contexto . . . . .	151
3. Guía para la innovación en políticas de desarrollo territorial . . . . .	152
<i>FASE 0: Iniciar el proceso: el reto de encontrar un modelo para la colaboración entre policy makers e investigadores. . . . .</i>	153
<i>FASE 1: Creación de las condiciones básicas para el proceso de innovación en políticas . . . . .</i>	157
<i>FASE 2: Definición de una agenda compartida . . . . .</i>	159
<i>FASE 3: Construcción de un nuevo modelo de relación . . . . .</i>	164
<i>FASE 4: La innovación en las políticas como resultado del proceso . . . . .</i>	165
4. Conclusiones. . . . .	166
5. Referencias. . . . .	167
6. Notas biográficas. . . . .	168
Anexo 1. Publicaciones académicas derivadas del proyecto Gipuzkoa Sarean . . . . .	169



# Guía para la innovación en las políticas públicas: maximizando el potencial de la investigación

Patricia Canto, Ion Irurzun, Miren Larrea

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp147-169.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp147-169.pdf)

---

## Resumen

El documento ofrece una guía para la innovación en las políticas públicas a través de procesos de investigación acción. Plantea a los policy makers que estableciendo este método de trabajo con un equipo de investigación pueden generar espacios en que se tome conciencia de los problemas existentes en los procesos de desarrollo de políticas, se generen nuevos marcos y conceptos para pensar dichos problemas de maneras distintas y se faciliten procesos de decisión que se van implementando de forma incremental, en la medida en que se va aprendiendo.

## Palabras clave:

innovación, políticas, investigación acción, diálogo, confianza

---

## Abstract

This document sets out guidelines for innovation in public-sector policies through action research processes. It seeks to convey to policy makers the idea that by implementing this working method with research teams they can generate spaces for understanding the problems that exist in policy development processes. It can also serve to generate new frameworks and concepts for thinking about those problems differently, and may thus facilitate decision-making processes that can be implemented incrementally as learning progresses.

## Keywords:

Innovation, policies, action research, dialogue, trust

---

## 1. Introducción: ¿Por qué una guía para la innovación en las políticas públicas a través de la investigación?

En el ámbito de las políticas regionales se ha empezado a reconocer la importancia de incorporar a nuevos actores a espacios deliberativos, e incluso de decisión de las políticas. Sin embargo, los procesos que se han llevado a cabo en la práctica plantean un grado de dificultad que hace que muchas veces se estancuen. ¿Cuáles son esas dificultades y cómo pueden superarse?

Esta guía se basa en los aprendizajes que se deprenden de un proyecto de investigación acción denominado «Gipuzkoa Sarean», desarrollado entre 2009 y 2016. Pretende ayudar a superar dicho estancamiento y contribuir a llevar a la práctica marcos conceptuales que, si bien a nivel teórico gozan de un amplio reconocimiento, han mostrado dificultades a la hora de su implementación. Tal es el caso de los sistemas regionales de innovación, los modelos de gobernanza colaborativa o las estrategias de especialización inteligente conocidas como RIS3<sup>1</sup>.

Uno de los factores que ha contribuido a la obtención de resultados por parte de Gipuzkoa Sarean en términos de innovación en la gobernanza y en las políticas ha sido su continuidad a lo largo de diferentes legislaturas. Dicha continuidad ha permitido generar cambios estructurales que en el momento de escribir esta guía se están institucionalizando. Ello ha requerido el compromiso tanto de distintos cargos políticos como de los cuadros técnicos de la administración pública. Para referirnos al conjunto de políticos electos y cuadros técnicos a partir de este momento utilizaremos el término *policy makers*. El término en inglés se ha mantenido al no encontrar un término en castellano que agrupara a estos dos colectivos.



*«Cuando el gobierno que inició Gipuzkoa Sarean dejó la diputación nos quedamos los responsables técnicos y los actores académicos únicamente, y todos pensábamos que era un proyecto singular y esperanzador el que teníamos entre manos. De alguna manera nos sentíamos con la responsabilidad del corredor que tienen que sostener el testigo para que no se caiga».*

Ander Arzelus, miembro del equipo del Gabinete del Diputado General y participante en Gipuzkoa Sarean desde 2009.

<sup>1</sup> Para un análisis sobre las dificultades en la implementación de las Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3), véase Miren Larrea y Miren Estensoro «Overcoming policy making problems in smart specialization strategies: engaging subregional governments». *European Planning Studies*, vol. 24 (2016): 1319-1335.

## El modelo en que se basa esta guía ha sido co-generado entre investigadores y policy makers

El eje central de la guía es el modelo Gipuzkoa Sarean para la innovación en las políticas, modelo que se ha construido a través de la investigación acción. Esta metodología, implica un diálogo continuado entre investigadores y policy makers, por lo que el modelo no es resultado exclusivamente de la reflexión académica por parte de los investigadores ni de la práctica de los policy makers. Es un modelo co-generado, es decir, fruto de la combinación de los distintos tipos de conocimiento que aportan tanto los investigadores como los policy makers.



*«En 2008 Orkestra hizo una apuesta fuerte por desarrollar la investigación acción. Esta aproximación nos ha dotado de una herramienta muy potente para trabajar con policy makers no «para» la práctica, sino «en» la práctica. Gipuzkoa Sarean ha sido un laboratorio muy importante para desarrollar nuestra propia aproximación a la investigación acción».*

Miren Larrea, investigadora de Orkestra, participante en Gipuzkoa Sarean desde 2009 y coordinadora académica desde 2010.

Gipuzkoa Sarean es un proceso de investigación acción orientado a crear y consolidar un modelo de gobernanza basado en la participación. Su objetivo es lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de políticas y contribuir a construir una sociedad más democrática. Estos objetivos, y su realización a través del proceso de investigación, han sido compartidos con investigadores internacionales que han validado el proceso.



*«Lo que se está haciendo aquí es admirable, y hasta donde tengo conocimiento, excepcional. He vivido en muchos sitios y viajado mucho, y nunca he visto ningún gobierno que adoptase la **metodología de investigación acción como medio para la transformación**. De verdad espero que el proceso tenga éxito y que se constituya como un modelo a seguir».*

Ken Dovey, Universidad Tecnológica de Australia.

**El cambio se manifiesta en el comportamiento de los actores, que van configurando un hábito que en el largo plazo se convierte en una nueva cultura**

El proyecto de Gipuzkoa Sarean ha estado orientado a la innovación en las políticas, enfatizando para ello la construcción previa de una nueva gobernanza que permita la participación de los actores del territorio. La guía se ha estructurado en torno a las cuatro etapas que esta metodología plantea para innovar en este tipo de procesos.

La consolidación de la nueva gobernanza es el impacto principal del proceso de investigación acción de cara a la innovación en políticas, más allá de los hitos puntuales, consensos parciales y acontecimientos eventuales. Este es un impacto visible tan solo en el largo plazo, que, no obstante, necesita ser legitimado por otros impactos en el corto plazo. Los impactos en el corto plazo en Gipuzkoa Sarean se han materializado en los decretos que se enlistan a continuación y que han incidido en las políticas de desarrollo territorial de Gipuzkoa:

- decreto para estimular programas locales que promuevan el empleo;
- decreto para fomentar el análisis de la cadena de valor de la energía, nuevo esquema de financiación para las micro empresas que invierten en la eficiencia energética;
- acuerdo de internacionalización entre la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Cámara de Gipuzkoa y Garapen;
- Organización de eventos en cada comarca para discutir el desarrollo socio económico y construir puentes con otros actores de la comarca.



*«La clave en el marco de la energía, es orientar las acciones de la comarca, criterios y experiencias a compartir y la importancia de la pedagogía de la energía (tanto para la generación de energía como la eficiencia energética). **La participación es importante y hay muchos ejemplos de cómo extenderla**, y también diferentes experiencias en los modos de participación».*

Juan Angel Balbas, director de la Agencia Comarcal Debabarrena.

## 2. Justificación y contexto

En el período 2009-2016 en Gipuzkoa Sarean se ha producido un aprendizaje significativo por parte de los policy makers e investigadores participantes sobre cómo abordar la innovación en políticas de desarrollo territorial, sobre todo al abrir estas políticas a la participación de actores del territorio. Este aprendizaje ha trascendido, en parte, a la comunidad académica a través de publicaciones realizadas por los investigadores (véase Anexo 1).



No obstante, los intentos para llegar a policy makers que no participaron en el proceso han sido escasos y poco focalizados. Se hizo el esfuerzo de hacer una publicación divulgativa<sup>2</sup> que recogiera las reflexiones de todos los actores que han participado en el proceso, así como una guía para la plataforma RRI-Tools<sup>3</sup>, que busca recoger prácticas de investigación e innovación responsables (RRI, por sus siglas en inglés) en Europa.

Por todo ello se considera que el presente documento, planteado como guía para policy makers que se enfrentan al reto de innovar en las políticas integrando en las mismas a actores del territorio, es un documento relevante que cubre un vacío. El objetivo en este sentido es compartir el conocimiento desarrollado de una manera que pueda ser útil en el día a día de los policy makers tanto en el ámbito local (ayuntamientos), territorial (diputación) y Gobierno Vasco (comunidad autónoma). Para lograr este objetivo, se ha utilizado material que se ha ido sistematizando a lo largo de estos años y que permite compartir no sólo el modelo teórico construido, sino las vivencias de los participantes en el proceso.

<sup>2</sup> Gipuzkoako Foru Aldundia (2015). *Gipuzkoa Sarean. Bidean*. Gipuzkoako Foru Aldundia: Donostia – San Sebastián.

<sup>3</sup> [Building Bridges: A four step framework to improve territorial governance.](#)



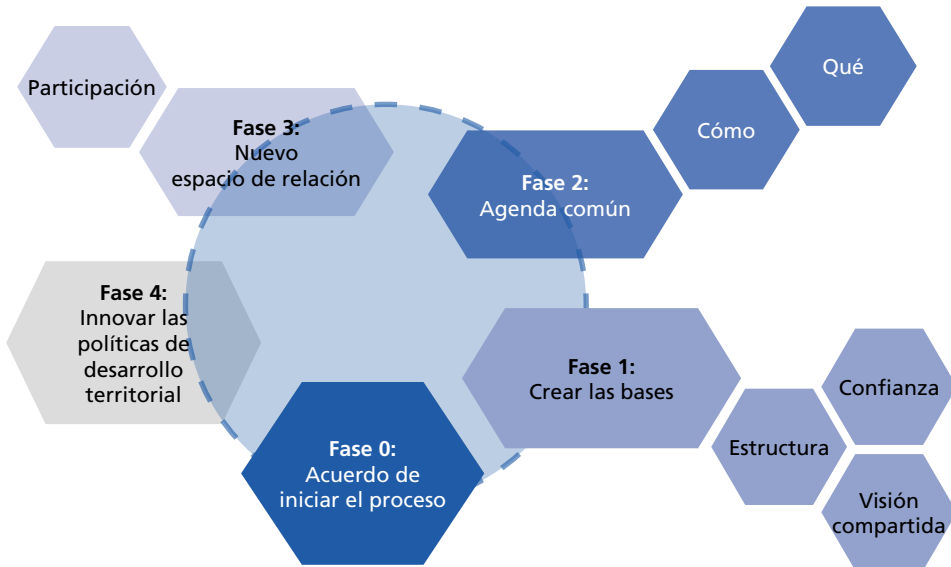
«Todo el proceso de Gipuzkoa Sarean está documentado. Según Guba y Lincoln, una forma de que aquellos que no participaron en un proceso aprendan del mismo es proveerles de una vivencia indirecta, es decir, compartir no sólo lo que ocurrió, sino también las razones y motivaciones que había detrás».

Ainhoa Arrona, Orkestra, miembro del equipo de investigación de Gipuzkoa Sarean entre 2009 y 2015.

### 3. Guía para la innovación en políticas de desarrollo territorial

Tal y como se adelantaba en la introducción, el proceso de Gipuzkoa Sarean se puede sintetizar en un modelo de trabajo que ha sido fruto de la co-generación, es decir, de la combinación de distintas formas de conocimiento (académico, práctico) y también de la reflexión y la acción. Las fases del modelo se muestran en la Figura 1.

FIGURA 1. Fases del proceso de innovación en las políticas







*«Los investigadores han llevado a cabo un **proceso de resistencia suave pero continuo. El proceso es cíclico, reflexión-política, reflexión-política, pero es un círculo que no es estático, avanza como una rueda**».*

Juan Karlos Alduntzin, jefe de gabinete de la Diputación Foral de Gipuzkoa entre 2013 y 2015.

La Figura 1 recoge las fases necesarias para desarrollar un proceso de innovación en políticas. No obstante, conviene destacar que no han de entenderse como fases lineales, sino como un proceso cíclico en el que las fases posteriores alimentan a las anteriores y en el que las mismas a veces se solapan. En las siguientes secciones se describe cada una de estas fases.

### *FASE 0: Acuerdo de iniciar el proceso: el reto de encontrar un modelo para la colaboración entre policy makers e investigadores*

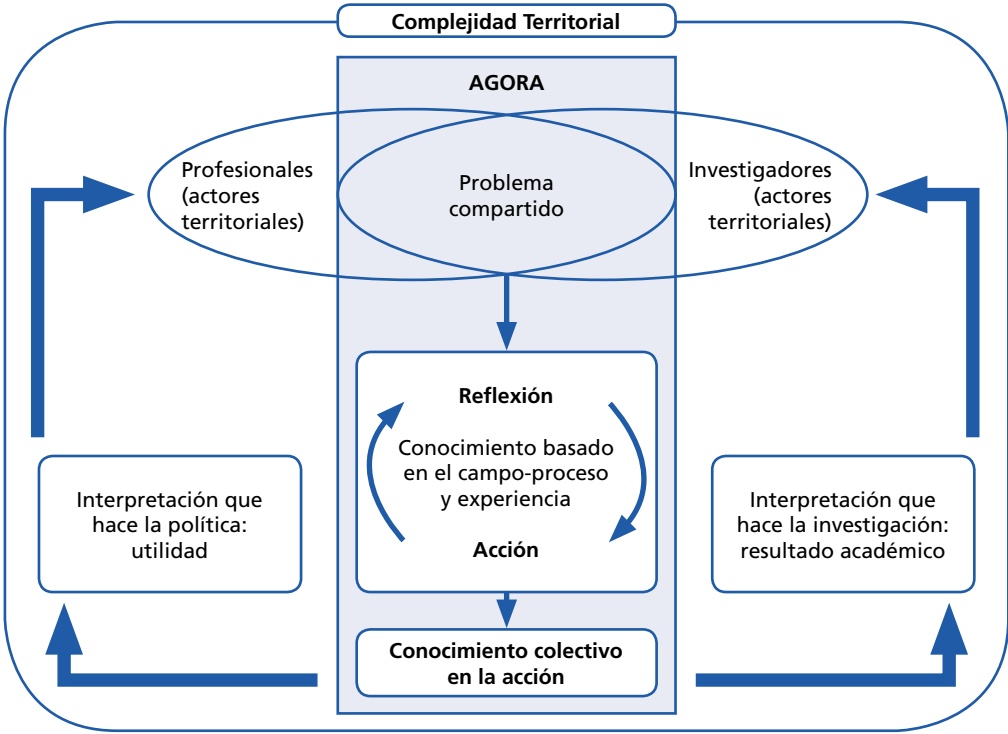
Lo importante en esta fase es negociar y acordar entre policy makers e investigadores cuál es el problema que se quiere resolver (qué) y cuál es el proceso mediante el cual se va a resolver (cómo).

Para negociar el cómo, es importante que los investigadores planteen un marco analítico del proceso. La Figura 2 (Karlsen y Larrea, 2014) presenta el marco que representa este proceso en la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial.

El primer elemento sobre el que debe tomarse conciencia de forma conjunta entre policy makers e investigadores es que el proceso se va a desarrollar en un contexto de complejidad territorial. Ello implica que habrá diversidad de actores con interpretaciones potencialmente distintas de cuáles son los principales problemas a resolver por las políticas y las potenciales soluciones a los mismos. Al no haber en el territorio un actor con una posición jerárquica que permita imponer las soluciones (esto no significa que haya actores con más poder que otros), las soluciones no podrán desarrollarse a través del ordeno y mando. Es esto último lo que hace que necesariamente deban buscarse soluciones dialogadas.

El modelo plantea también la importancia de que al inicio del proceso, tanto policy makers como investigadores, definan el ágora como espacio de encuentro entre ellos. En este espacio la política se encuentra con la academia y los planteamientos de unos y otros se van haciendo más robustos al someterse al filtro tanto de las políticas a través de la reflexión académica, como del conocimiento académico al someterse a la necesidad de aportar valor a las políticas.

FIGURA 2. Creación de conocimiento colectivo en la acción



«El aspecto que más **valoro** de este proceso es que tanto *policy makers* como investigadores **han estado abiertos a colaborar y experimentar nuevos modos de investigar**. Lo más habitual es que los *policy makers* pidan a un equipo de investigación una serie de entregables y que estos a los meses presenten un documento. Este proyecto ha estado basado en el diálogo».

Mari Jose Aranguren, directora general de Orkestra.

Como ya señalamos, en esta fase inicial además de consensuar el modelo sobre el proceso, es importante consensuar el problema a resolver. Ello aparece en el modelo como problema compartido, que debe entenderse como resultado de un proceso de negociación en el que policy makers e investigadores pueden tener intereses distintos. Es necesario entender que no se trata exclusivamente de un proceso de investigación orientado a generar nuevo conocimiento, ni de un proceso de construcción de políticas orientado a resolver un problema. Es ambas cosas a la vez, y este equilibrio debe acordarse desde el principio.

Una vez definido el problema compartido, lo que el modelo plantea es iniciar procesos de reflexión-acción, en que los policy makers ponen encima de la mesa los problemas que tienen en su proceso y los investigadores contribuyen con marcos y conceptos a mirar el problema desde ángulos que permitan ir construyendo soluciones. Las decisiones sobre las políticas son siempre responsabilidad de los policy makers y en la medida en que estos pasan a la acción a través de pequeñas decisiones, el proceso avanza. De esta manera se van abordando redefiniciones del problema anterior o si este se hubiera resuelto, se definen problemas nuevos.

Mantener estos procesos en el tiempo da como resultado la generación de conocimiento colectivo en la acción. El conocimiento colectivo en la acción es una capacidad, un patrón aprendido de acción colectiva, según el cual los actores de un ágora modifican sistemáticamente sus acciones a lo largo del tiempo, a través de un proceso de aprendizaje. Este tipo de conocimiento es una capacidad que solo puede desarrollarse mediante el proceso de aprendizaje que tiene lugar cuando un grupo de actores del territorio se reúne regularmente y cuando sus miembros interactúan entre ellos. Esto se persigue mediante el diálogo. Mediante el diálogo tienen lugar conexiones entre conceptos teóricos, discursos y situaciones reales que crean la base para la acción y para cambiar una situación determinada en un territorio. En estos espacios de diálogo, los conceptos teóricos se someten a discusión y se convierten en acciones concretas. El diálogo es un método para provocar cambios en el lenguaje, en la conducta y en estructuras organizativas e institucionales.

Lo que no se puede trasladar con el modelo anterior es el nivel de compromiso que el mismo requiere. La mejor manera de ilustrarlo es a través de las palabras de los policy makers participantes.



*«Soy consciente de que los procesos compartidos entre policy makers e investigadores pueden fallar. Creo que para preservar este tipo de procesos y obtener los resultados esperados son necesarias **cuatro condiciones**. La primera, una garantía política en el sentido de que se **respetará el resultado del proceso**. La segunda, la **participación de aquellos que pueden decidir y aquellos que tienen el conocimiento**. Esto está relacionado con el poder, ya que aquellos que pueden decidir ceden parte de su poder a favor de un proceso determinado. La tercera es que **los participantes, ya sean policy makers o investigadores, tiene que dejar de lado ambiciones personales para priorizar los objetivos del proyecto**. Finalmente, la cuarta condición es que **tiene que existir una admiración personal entre policy makers e investigadores: algo que trasciende las buenas maneras**».*

Xabier Barandiaran, responsable de Gabinete de la Diputación Foral de Gipuzkoa y director de Gipuzkoa Sarean entre 2009 y 2011.



*«La participación de los investigadores ha sido totalmente positiva, pero ha requerido un constante compromiso. La investigación requiere reflexión y para la reflexión hace falta tiempo. La metodología empleada exigía una reunión semanal, y esto supone un esfuerzo. **Hace falta esfuerzo y compromiso respecto a la metodología y fidelidad al proceso. Mantener dicho compromiso no es fácil**».*

Ugaitz Iturbe, miembro de la Dirección para el Desarrollo Territorial de la Diputación Foral de Gipuzkoa entre 2013 y 2015.

La manera en la que se aborda la definición del problema es crítica para la creación de conocimiento colectivo en la acción. Es el primer consenso que por frágil que pueda parecer es indispensable para abordar las siguientes etapas. Los consensos dan credibilidad al proceso porque son fruto de decisiones y acciones. La aproximación de los actores al problema determina la implicación y, con ello, la posibilidad de contribuir a la solución del problema.

## *FASE 1: Creación de las condiciones básicas para el proceso de innovación en políticas*

¿Cómo podemos crear las bases necesarias que garanticen la consistencia del proceso? ¿En qué aspectos tienen que incidir los policy makers y los investigadores para asentar estas bases? El principal argumento es que el conocimiento colectivo en la acción es el resultado de construir capital social en sus diferentes dimensiones. Este conocimiento no es el resultado de una transferencia lineal de aquellos que conocen la respuesta a un problema a aquellos que tienen el problema. Es decir, no estamos hablando de un modelo en el que el investigador encuentra primero las soluciones a los problemas del policy maker y después, plantea sus recomendaciones, sino que son procesos en que juntos cogeneran dichas soluciones. Para poder abordar un proceso de este tipo hay tres condiciones básicas. Intentar avanzar en el proceso sin haber generado estas condiciones es uno de los factores que hace que los procesos se estanquen. Las tres condiciones son: crear los espacios de diálogo, construir las relaciones de confianza y construir la visión compartida sobre el proyecto.

### *a. Crear los espacios de diálogo*

Mediante el diálogo tienen lugar conexiones entre conceptos teóricos, discursos y situaciones reales que crean la base para la acción y para cambiar una situación determinada en un territorio. En estos espacios de diálogo, los conceptos teóricos se someten a discusión y se convierten en acciones concretas. El diálogo es un método para provocar cambios en el lenguaje, en la conducta y en estructuras organizativas e institucionales. Las siguientes preguntas pueden ayudar a crear espacios de diálogo:

- ¿Cuál es el estatus de los participantes (el rol que juegan) y en consecuencia, su capacidad de decisión?
- ¿Todos los participantes han interiorizado su estatus?
- ¿El estatus de cada uno está reconocido por todos?

### *b. Construir las relaciones de confianza*

El mejor catalizador del diálogo es la confianza. Un diálogo se asienta en la confianza que los que dialogan tienen entre sí, porque entienden que tienen algo valioso que aportar el uno al otro. La confianza se crea cuando hay coherencia entre el discurso y la práctica, cuando se percibe una escucha sincera, más allá de estar de acuerdo, o no, con lo que se dice. El diálogo se basa en la interdependencia y reconocimiento de la otra parte.



*«La participación y la confianza son aspectos básicos. Entre los actores del territorio, especialmente entre actores políticos, hay una gran falta de confianza, y además el sistema electoral que tenemos insiste en destacar las diferencias. Deberíamos trabajar modelos de participación y compartir proyectos. Trabajar este ámbito es necesario para poder abordar cualquier otro proyecto».*

Helena Franco, diputada de Hacienda de la Diputación Foral de Gipuzkoa entre 2011 y 2015.

La confianza no es automática, es necesario trabajarla. No puede pedirse ni imponerse. Por eso, los espacios de innovación en políticas requieren un trabajo previo, un trabajo de cocina a fuego lento, donde ir generando la confianza.

Muchas veces la estrategia para construirla es pasar rápido del discurso a pequeñas acciones en el territorio, que sirven mucho más que el discurso para generar confianza. Una pequeña acción llevada a cabo con éxito genera confianza, porque permite en la siguiente ronda, abordar una acción un poco más ambiciosa. Otras veces es necesario generar espacios transparentes donde la información fluya, otras trabajar para que se cumplan acuerdos.

Las siguientes preguntas pueden ayudar a reflexionar sobre si se ha creado un espacio de confianza:

- ¿Confían los participantes en que todos tienen buenas intenciones?
- ¿Confían los participantes en las capacidades del resto?
- ¿El proceso es transparente?



*«En Gipuzkoa Sarean hemos podido ver la **importancia de las relaciones en los proyectos e iniciativas**, y cómo el grado de confianza influye en los resultados y en la forma de encaminar los procesos. Gracias a la flexibilidad del proceso, hemos sido capaces de corregir y mejorar en el transcurso del mismo».*

Xabier Sanchez, Agencia de Desarrollo Comarcal Oarsoaldea.

### c. Construir la visión compartida

Los espacios de diálogo responden a una necesidad cuya complejidad requiere de una respuesta trabajada de forma colectiva. La complejidad de los problemas que se abordan a nivel territorial, no se resuelve desde la mentalidad de proyecto a corto plazo, es necesaria una perspectiva de proceso a largo, de generación de un cambio evolutivo. Cuando nos referimos a procesos de innovación en políticas es necesario, por lo tanto, gestionar las expectativas en el corto plazo. Esto requiere una lectura crítica de las dinámicas que han llevado a la situación presente. El objetivo del diálogo en este contexto es generar decisiones a corto que estén alineadas con la construcción a largo plazo.

En la búsqueda de este equilibrio entre el largo y corto plazo, en Gipuzkoa Sarean se interpretó que la visión compartida no consistía en que todos llegaran a pensar lo mismo. La visión compartida se definió como la interpretación compartida de las diferencias. Es decir, entre todos se intentó construir un relato sobre las distintas interpretaciones existentes entre los participantes en relación con los problemas existentes y sus posibles soluciones. Esta interpretación compartida de las diferencias generaba mejores condiciones para buscar los espacios (a veces nichos) de acuerdo para la acción.

Las siguientes preguntas pueden ayudar a reflexionar sobre si se ha generado una visión compartida:

- ¿Pueden los participantes explicar en qué consiste el proceso?
- ¿Qué diferencias existen en el modo en el que los participantes interpretan el objetivo general del proceso y la filosofía en la que descansa su desarrollo?
- ¿Existen elementos mínimos compartidos por todos?

### *FASE 2: Definición de una agenda compartida*

Una vez generadas las condiciones básicas anteriores, se puede proceder a definir una agenda compartida. Esta agenda debe abordar con claridad qué se quiere conseguir con el proceso de co-generación, pero debe especificar también cómo se quiere conseguir.

El *cómo* es uno de los grandes olvidados en los procesos de innovación en políticas.



*«La aportación más novedosa de Gipuzkoa Sarean es la reflexión en torno al proceso. En un proceso siempre existe un 'qué' y un 'cómo', y a mi parecer, dar importancia al 'como' es indispensable. Esto es lo que nos enseña Gipuzkoa Sarean».*

Borja Urretabizkaia, facilitador de la Agencia de Desarrollo Comarcal Goierri.

La colaboración, que frecuentemente se plantea como mecanismo para la innovación en las políticas, no es un proceso fácil en el que todos colaboran porque tienen buenas intenciones. La colaboración es en realidad un proceso de gestión de los conflictos que emergen porque los actores participantes tienen interpretaciones distintas de cuáles son los problemas del territorio y sus posibles soluciones. Es por eso que en este apartado se dedica un espacio significativo al conflicto.

**El conflicto es necesario para generar nuevos contextos que permitan nuevas interacciones a partir de consensos**

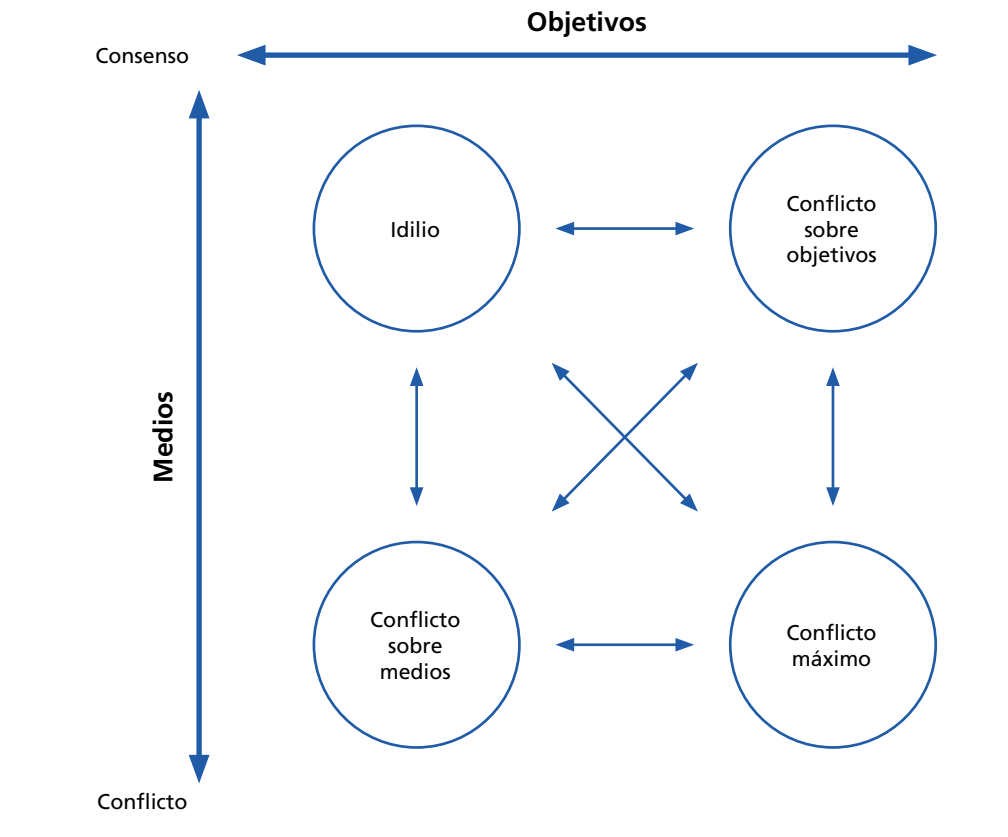
Superar el conflicto no significa unificar perspectivas, sino aprender a integrar las diferencias en la acción. Es por eso que el proceso no es lineal. Es difícil a priori determinar el resultado de un proceso de construcción en red, cuando el proceso depende y requiere de las aportaciones de los participantes.

Uno de los puntos críticos en el impulso al desarrollo territorial es entender que las etapas de conflicto son algo natural, y no algo que ha de evitarse. Se trata de relativizar y normalizar el conflicto como algo inherente a la complejidad de las relaciones humanas. Es necesario aceptar esta realidad para poder construir nuevas perspectivas, conocimiento e innovaciones. El conflicto representa crisis y oportunidad.

Conviene tener en cuenta que para gestionar un conflicto es necesario explicitarlo y que ello tiene un coste, pues genera tensiones y dificulta las relaciones. En general, para que un actor del territorio esté dispuesto a hacer explícito un conflicto tiene que tener una expectativa de que existen posibilidades para resolverlo y si esto se consigue, los beneficios serán superiores al coste. La Figura 3 (Karlsen y Larrea, 2014) presenta un marco para la reflexión que puede resultar útil como una herramienta de análisis para entender las situaciones y tratar de resolverlas.



FIGURA 3. Tipos de complejidad territorial



En la mayoría de procesos de innovación en las políticas que no avanzan según las expectativas, existe algún tipo de conflicto, bien sobre los objetivos del proceso o bien sobre los medios (recursos económicos, roles, etc.). La explicitación de dichos conflictos y su gestión debe llevar el proceso a un punto de consenso.

Cuando un proceso alcanza un punto de consenso, por frágil que sea, se abre una ventana de oportunidad para actuar, lo que podría cambiar el equilibrio nuevamente. Con un nuevo equilibrio pueden llegar nuevos conflictos, lo que genera la necesidad de continuar con el diálogo. Por eso debe mantenerse la perspectiva de proceso cíclico en el que de vez en cuando se generan las condiciones para actuar.

A continuación se describen cinco etapas que ilustran el desarrollo del conflicto en un proceso de innovación en políticas de desarrollo territorial.

### a. Generar conciencia del conflicto

Aquellas situaciones en las que existe un consenso aparente o un consenso en los grandes objetivos, pero en las que no sucede nada concreto, normalmente tienen un conflicto tácito. Una de las funciones del investigador es ayudar a los actores a detectarlo.

*En un proceso cogenerativo el policy maker puede, por lo tanto, recurrir a los investigadores para reflexionar sobre cuáles son los principales conflictos tácitos existentes en el proceso.*

### b. Explicitar el conflicto

Otra de las funciones del investigador es ayudar a los actores a explicitar el conflicto de una manera constructiva. No hay recetas que puedan garantizar soluciones al abordar el conflicto. Sin embargo es importante diseñar unas reglas anticipando que los diferentes actores tendrán perspectivas e intereses distintos y generando los mecanismos a través de los cuáles podrán explicitarse estas diferencias.

*Los marcos y conceptos que el investigador aporta para crear el lenguaje compartido pueden ayudar a hacer explícito el conflicto ya que los participantes pueden empezar a hablar del problema a un nivel más teórico para posteriormente ir compartiendo la concreción de los mismos.*

### c. Afrontar el conflicto entre red y jerarquía

La metodología planteada está orientada al desarrollo de políticas participativas e integradoras de los actores territoriales, que normalmente apuestan por el desarrollo de redes de colaboración. Es importante no olvidar que, aunque las redes planteen estructuras planas en que se superan los modelos jerárquicos, siempre habrá una incidencia de las jerarquías que influyan en el proceso, tanto porque las jerarquías dentro de las organizaciones influyen en cómo los representantes de dichas organizaciones colaboran, como porque no todos los actores participantes tienen el mismo estatus en el proceso.

*Los investigadores pueden jugar en el proceso un papel de facilitadores que ayuda a que las relaciones en red puedan ir superando las diferentes culturas de la colaboración y las diferencias en estatus de los actores participantes.*

#### d. Mantener vivo el diálogo

En todo proceso hay momentos de crisis en que no es fácil mantener el diálogo. La aportación del investigador en estos contextos es crear nuevas oportunidades para el diálogo presentando conceptos y marcos conceptuales que puedan ayudar a evolucionar en direcciones nuevas evitando el estancamiento. Los espacios formales son importantes y es decisivo diseñarlos adecuadamente para permitir el diálogo. Pero en un proceso de largo plazo habrá momentos en que el diálogo tenga lugar también en espacios informales.



*Para poder mantener el diálogo, es necesaria la participación del investigador no sólo en los espacios formales, sino también en los informales. La confianza del policy maker en el investigador es lo que permite que éste tenga acceso a estos últimos.*

#### e. Consolidar una estrategia de investigación acción para la innovación en políticas

El papel del investigador no es proponer una solución teórica final que supere el conflicto, es dotar a los participantes de conceptos y marcos conceptuales que sean útiles para hacerlo en la práctica. Aunque la solución cogenerada en la práctica pueda parecer imperfecta desde el punto de vista teórico, el resultado tiene una mayor posibilidad de implementación real.



*«Los investigadores no nos dicen qué deberíamos hacer, nos ayudan a reflexionar y somos nosotros quienes construimos nuestras propias soluciones».*

Sebastián Zurutuza, director de Estrategia de Gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa y director de Gipuzkoa Sarean desde 2015.

*La investigación acción para el desarrollo de políticas requiere del investigador un papel al que no siempre está acostumbrado, pues no se le solicitan recomendaciones para las políticas, sino acompañar a los policy makers en la búsqueda de sus propias soluciones. Este cambio no depende sólo de los investigadores, sino que depende en gran medida del desarrollo de una demanda en este sentido por parte de los policy makers.*

### FASE 3: Construcción de un nuevo modelo de relación

Una vez establecida la agenda compartida sobre qué se quiere hacer y cómo, llega el momento de pasar a la acción. Este es el punto en que muchos de los procesos de innovación en las políticas se estancan. Es difícil pasar del papel a las acciones.

Tener una agenda compartida no significa que ya se cuente con un nuevo modelo de gobernanza que permita innovar en las políticas. Es en el desarrollo práctico de la agenda cuando se construye de verdad la nueva gobernanza. En este punto el modelo sigue planteando el diálogo como herramienta de trabajo. Pero el diálogo es mucho más que conversación, tiene que tener una relación con la práctica para plasmar lo hablado en un contexto real. El cambio es fruto de procesos de diálogo porque mediante el lenguaje se construyen nuevas interpretaciones de la realidad que llevan a nuevas conductas y redundan finalmente en nuevas prácticas. Los cambios en los patrones de comunicación son la punta de lanza en el proceso de cambio.

Los cambios no ocurren de forma espontánea. Siempre que analizamos los procesos de cambio encontramos personas detrás que los hicieron posible, personas que empujaron el proceso. Se trata de los facilitadores. La facilitación es una forma de trabajar, y se expresa en las acciones que favorecen contextos para la interacción, para el diálogo. Este rol no recae directamente sobre una persona concreta. Las

acciones que promueven la facilitación pueden estar repartidas en distintos momentos en personas diferentes.

La facilitación en el desarrollo territorial es importante porque el desarrollo territorial se da en contextos de conflicto. La labor del facilitador es crear las condiciones para que los actores, mediante el diálogo, puedan llegar al consenso y pasen a la acción. Hay momentos en los que la facilitación requiere un liderazgo muy sólido. Sin embargo, el liderazgo del facilitador no es un liderazgo jerárquico, sino relacional, construido a base del reconocimiento de los actores, construido desde la práctica y en el día a día.



«En un principio me veía como una técnico. Ahora en cambio, tengo mucho **más interiorizado el perfil de facilitadora**. Sé lo que se nos pide, y trabajo desde otro punto de vista lo relativo a procesos. Nosotros estamos en Donostia y por medio de este proceso, **estamos desarrollando la identidad territorial**. Desde ese punto de vista se ha dado un gran salto».

Alazne Arocena, Fomento San Sebastián.

#### FASE 4: La innovación en las políticas como resultado del proceso

La innovación en las políticas, emerge de los anteriores procesos de diálogo, en los que la mutua influencia hace que vayan cambiando las actitudes y los comportamientos y se vayan alineando las actuaciones.

El resultado de la co-generación depende del acuerdo inicial entre policy makers e investigadores y del desarrollo del proceso. Como consecuencia, los resultados serán distintos en cada caso. Sin embargo, un elemento común es que dicho resultado final difícilmente puede ser anticipado en su concreción, pues se construye de manera emergente. Es decir, todo el proceso está orientado a un resultado que, al construirse de forma participativa, no puede ser descrito a priori. Otro elemento común es que normalmente esta construcción conjunta requiere cambios en los modelos de relación, en la gobernanza de las políticas.

En el caso de Gipuzkoa Sarean la innovación en políticas se planteaba en términos de construcción de políticas de forma participativa entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y las agencias. Los resultados concretos fueron los decretos que ya se mencionaron al inicio de este documento. Sin embargo, la nueva gobernanza construida sigue siendo un caldo de cultivo para nuevas iniciativas que permitan seguir innovando.



*«La mesa comarcal es un ejemplo claro del nuevo modelo de gobernanza, diría yo. Se quiere construir una nueva Gipuzkoa integrando la realidad y los retos de los actores comarcales, con una visión territorial.»*

*Cuando se puso en marcha, se hacía difícil pronosticar el resultado, porque **siendo un proceso abierto, no había ningún camino establecido**, y por supuesto, menos el resultado, solo la dirección. Más que el resultado, diría que **importa el proceso, los aprendizajes que hemos adquirido en el proceso, las relaciones, las diferentes realidades y prioridades comarcales, la perspectiva territorial.**»*

Jesus Agirre, director de la Agencia Comarcal Iraurgi Berritzen.

#### 4. Conclusiones

La sociedad vive un momento de cambios que obliga tanto a los distintos niveles de gobierno como a la universidad a adaptarse e integrar modos de trabajo más participativos que los acerquen a la sociedad. Este briefing presenta una forma de trabajo cogenerativo que permite cumplir con este objetivo. Por una parte, permite a los distintos niveles de gobierno y, por lo tanto, a los policy makers, construir espacios de diálogo con otros actores del territorio para desarrollar espacios de deliberación para las políticas. Por otra, al integrar a los investigadores en dichos procesos como facilitadores, permite multiplicar el impacto social de la investigación realizada.

Establecer condiciones para la co-generación no es una tarea simple. Requiere procesos de construcción de confianza y visión compartida, y para ello, hay que crear primero los espacios de diálogo adecuados. Todo ello conlleva invertir en una serie de intangibles cuyos resultados sólo se visibilizan en el largo plazo. Es

decir, estas aproximaciones requieren una apuesta, no sólo por parte de los policy makers, sino también de los investigadores.

No era objetivo de este briefing evaluar el proyecto de investigación que ha dado lugar a los conocimientos compartidos en el mismo. Sin embargo, consideramos que las valoraciones que del proceso se han recogido de la mano tanto de policy makers como de investigadores, animan a considerar que este es un camino costoso pero interesante para aquellos que buscan reformular las políticas a través de la investigación y la investigación a través de las políticas.

## 5. Referencias

Karlsen J. y Miren Larrea. *Territorial Development and Action Research: Innovation Through Dialogue*. Gower: Surrey, 2014.

## 6. Notas biográficas

### *Patricia Canto*

Trabaja desde hace una década en el área de comunicación de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Entre sus responsabilidades destacan la elaboración de la memoria de actividades que se distribuye todos los años a los principales *stakeholders* del Instituto, la coordinación editorial del *Informe de Competitividad del País Vasco*, publicación que Orkestra presenta a la sociedad cada dos años. Actualmente está realizando su tesis doctoral, en la que explora el vínculo entre comunicación e impacto social de la investigación. Antes de trabajar en Orkestra trabajó en el Ministerio de Economía de México. Ha sido docente en la Universidad de Deusto y en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (México).

### *Ion Irurzun*

Se incorporó recientemente como facilitador de investigación en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad con el objeto de poner en valor el papel del facilitador y el valor añadido que este incorpora en los procesos de investigación. Su trayectoria profesional tiene una marcada orientación a la facilitación en procesos de cooperación y es en este ámbito donde se ha focalizado los últimos años dentro del proyecto Gipuzkoa Berritzen, cuyo propósito era la promoción de la innovación en cooperación. Su experiencia es esencialmente práctica en la formación y desarrollo de la red, como procesos de cooperación, poniendo el foco en el conflicto como condicionante de la evolución del proceso.

### *Miren Larrea*

Es investigadora senior en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, docente en la Universidad de Deusto y colaboradora regular en la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela (Argentina) y la Universidad de Agder (Noruega). Sus áreas de especialización en la investigación son los procesos de aprendizaje en las políticas, el desarrollo local, la gestión de redes y los modos de gobernanza que facilitan la colaboración. Cuenta con experiencia práctica en el desarrollo de redes locales para el aprendizaje en cooperación y con publicaciones tanto a nivel local como internacional en los ámbitos señalados. Coordina diversos proyectos con gobiernos municipales y regionales del País Vasco que le han permitido construir la aproximación a la investigación acción para el desarrollo territorial, uno de los ejes de la estrategia de Orkestra para la investigación transformadora.



## Anexo 1. Publicaciones académicas derivadas del proyecto Gipuzkoa Sarean

- Barandiaran, Xabier y Kepa Korta. *Capital social y valores en Gipuzkoa*. Diputación Foral de Gipuzkoa. Donostia – San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2011.
- Costamagna, Pablo. *Política y formación en el desarrollo territorial*. Bilbao: Publicaciones Deusto, 2015.
- Karlsen, James y Miren Larrea. «Moving context from the background to the forefront of policy learning: Reflections on a case in Gipuzkoa, Basque Country». *Environment and Planning C: Government and Policy* (2016): 1-16. doi: 10.1177/0263774X16642442.
- Karlsen J., y Miren Larrea. «Interaction between Research and Practice: Editorial». *International Journal of Action Research*, 10, nº 2 (2014): 125-128.
- Karlsen J. y Miren Larrea. *Territorial Development and Action Research: Innovation Through Dialogue*. Gower: Surrey, 2014.
- Karlsen J. y Miren Larrea. «The contribution of Action Research to Policy Learning: The Case of Gipuzkoa Sarean». *International Journal of Action Research*, 10, nº 2 (2014): 129-155.
- Larrea, Miren. «¿Hacia dónde evoluciona la participación para el desarrollo local? Reflexiones desde Gipuzkoa». En *Ciudadanía Empoderada: cultura y participación para el desarrollo local*, editado por Ricardo Calvo, Juan A. Rodríguez, A., Jaume Portet; Mónica Bou y José M. Romera. Valencia: Germania, s.l., 2013.
- Larrea, M., María José Aranguren, y James Karlsen. «The Policy Process in Regional Innovation Systems: Targeting Behavioural Value Added of Policy in Gipuzkoa, Basque Country». En *Perspectives on Global and Territorial Change*, editado por Philip Cooke y Mario. D. Parrilli. Londres: Palgrave, 2012.



# ***Guidelines for innovation in public-sector policies: maximising research potential***

Patricia Canto, Ion Irurzun, Miren Larrea

1. Introduction: why produce guidelines for innovation in public-sector policies through research? . . . . .	174
2. Rationale and Context. . . . .	177
3. Guidelines for innovation in territorial development policies . . . . .	178
<i>STAGE 0: Beginning the process: the challenge of finding a model for co-operation between policy makers and researchers . . . . .</i>	179
<i>STAGE 1: Creating the basic conditions for the process of innovation in policies . . . . .</i>	183
<i>STAGE 2: Defining a shared agenda . . . . .</i>	185
<i>STAGE 3: Constructing a new space for relations . . . . .</i>	190
<i>STAGE 4: Innovation in policies as an outcome of the process. . . . .</i>	191
4. Conclusions. . . . .	192
5. Bibliography. . . . .	193
6. Biographical notes. . . . .	194
Annex 1. Academic publications arising from the Gipuzkoa Sarean project . . . . .	195



# Guidelines for innovation in public-sector policies: maximising research potential

Patricia Canto, Ion Irurzun, Miren Larrea

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp173-195.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp173-195.pdf)

---

## Abstract

This document sets out guidelines for innovation in public-sector policies through action research processes. It seeks to convey to policy makers the idea that by implementing this working method with research teams they can generate spaces for understanding the problems that exist in policy development processes. It can also serve to generate new frameworks and concepts for thinking about those problems differently, and may thus facilitate decision-making processes that can be implemented incrementally as learning progresses.

## Keywords:

Innovation, policies, action research, dialogue, trust

---

## Resumen

El documento ofrece una guía para la innovación en las políticas públicas a través de procesos de investigación acción. Plantea a los policy makers que estableciendo este método de trabajo con un equipo de investigación pueden generar espacios en que se tome conciencia de los problemas existentes en los procesos de desarrollo de políticas, se generen nuevos marcos y conceptos para pensar dichos problemas de maneras distintas y se faciliten procesos de decisión que se van implementando de forma incremental, en la medida en que se va aprendiendo.

## Palabras clave:

innovación, políticas, investigación acción, diálogo, confianza

---

## 1. Introduction: why produce guidelines for innovation in public-sector policies through research?

In the field of regional policies there is increasing recognition of the importance of incorporating new actors into forums for discussion and into policy decision-making. However, the processes implemented have proved so difficult that they often stagnate. Here we seek to determine what those difficulties are and how they can be overcome.

These guidelines are based on the learning outcomes of an action research project called «Gipuzkoa Sarean», carried out between 2009 and 2016. The aim is to help overcome that stagnation and put into practice conceptual frameworks that are widely recognised at a theoretical level but have proved difficult to implement. Regional innovation systems, collaborative governance models or the smart specialisation strategies known as RIS3<sup>1</sup> are cases in point.

One of the factors that has contributed most to the results obtained in the Gipuzkoa Sarean project in terms of innovation in governance and policy is its continuity throughout several mandates. That continuity has enabled structural changes to be made which are becoming institutionalised at the time of writing this document. This has called for commitment on the part of various holders of political office and technical staff at public administrations. All these elected politicians and technical officers are referred to jointly from now on in this document as policy makers.



*«When the government that set Gipuzkoa Sarean in motion ceased to control the Provincial Council, those of us who were technical officers and academics were left on our own. We all thought that the project that we had in hand was unique and a source of hope. To some extent we felt the type of responsibility experienced by relay runners who must carry the baton onwards so that it does not fall.»*

Ander Arzelus, member of the Cabinet Office of the Chief Councillor and a participant in Gipuzkoa Sarean since 2009.

<sup>1</sup> For an analysis of the difficulties in implementing RIS3 strategies see Miren Larrea and Miren Estensoro «Overcoming policy making problems in smart specialization strategies: engaging subregional governments». vol. 24 (2016): 1319-1335

**The model on which these guidelines are based was drawn up jointly by researchers and policy makers**

The core of the guidelines is the Gipuzkoa Sarean model for policy innovation. This model has been developed through action research. Its methodology involves ongoing dialogue between researchers and policy makers, so the model is not a result of academic deliberations among researchers or of practices of policy makers alone. It is a co-generated model, i.e. the result of combining the different types of knowledge brought to the project by researchers and policy makers.

The core of the guidelines is the Gipuzkoa Sarean model for policy innovation. This model has been developed through action research. Its methodology involves ongoing dialogue between researchers and policy makers, so the model is not a result of academic deliberations among researchers or of practices of policy makers alone. It is a co-generated model, i.e. the result of combining the different types of knowledge brought to the project by researchers and policy makers.



*«In 2008 Orkestra made a firm move in the direction of developing action research. This approach has given us a very powerful tool for working with policy makers not «for» practice but «in» practice. Gipuzkoa Sarean has proved itself to be a highly important laboratory for developing our own approach to action research.»*

Miren Larrea, researcher at Orkestra, a participant in Gipuzkoa Sarean since 2009 and its academic coordinator since 2010.

**Change manifests itself through the behaviour of actors, who gradually form habits that in the long term become a new culture**

Gipuzkoa Sarean is an action research process aimed at creating and consolidating a model of governance based on participation. The goal is to achieve greater efficiency in policy making and to help build a more democratic society. These goals, and efforts to achieve them through the research process, have been shared with an international research team which has validated the process.

Gipuzkoa Sarean is an action research process aimed at creating and consolidating a model of governance based on participation. The goal is to achieve greater efficiency in policy making and to help build a more democratic society. These goals, and efforts to achieve them through the research process, have been shared with an international research team which has validated the process.



*«What you are trying to do here is admirable and as far as I know it is unique. I have lived and travelled a lot in different places, and I have never seen a government that has adopted action research as a transformational methodology. I really hope that this process succeeds not just for the success of the Basque Country but also to provide an example to the rest of the world».*

Ken Dovey, University of Technology Sydney, Australia.

The Gipuzkoa Sarean project has focused on policy innovation, stressing the need for a previous construction of a new form of governance that facilitates the participation of actors in the relevant territory. These guidelines are structured around the four stages used by this methodology to foster innovation in such processes.

The consolidation of this new form of governance is the main impact of the action research process for policy innovation, over and above one-off milestones, partial consensuses and temporary events. It is an impact visible only in the long-term, but which nevertheless needs to be legitimised by other, short-term impacts. In the Gipuzkoa Sarean project these short-term impacts can be seen in the decrees listed below, which have influenced territorial development policies in Gipuzkoa:

- a decree to foster local job promotion programmes;
- a decree to encourage the analysis of the value chain for energy, in a new financing framework for micro-companies that invest in energy efficiency;
- an internationalisation agreement between the Provincial Council of Gipuzkoa, the Chamber of Commerce of Gipuzkoa and Garapen;
- the organising of events in each county to discuss socio-economic development and build bridges with other actors there.





«Regarding energy, the key lies in orienting actions in the county, criteria and experiences to be shared, and in highlighting the importance of educating about energy (both in terms of generation and energy efficiency). Participation is important, and there are many examples of how to extend it; there are also numerous experiences as regards forms of participation».

Juan Angel Balbas, Head of the Debarrena County Agency.

## 2. Rationale and Context



In the period 2009-2016 there has been significant learning on the part of both policy makers and researchers taking part in Gipuzkoa Sarean, regarding how to tackle innovation in territorial development policies, as well as on how to open up such policies to participation by local actors. Part of this learning process has been shared with the academic commu-

nity through publications made by researchers (see Annex 1).

However, attempts to reach out to policy makers who did not take part in the process have been few in number and poorly focused. An effort was made to create an informative publication that brings together the reflections of the actors that had participated in the process so far<sup>2</sup>. A second example is the document prepared for the RRI-Tools platform, which presents cases of responsible research and innovation practices in Europe<sup>3</sup>.

This briefing, which is intended to provide guidelines for policy makers who face the challenge of innovation in their policies and integrating local actors into them, is therefore seen as significant in filling a gap. It sets out to share the knowledge developed in a way that is useful in the day-to-day work of policy makers at local (municipal councils), territorial (provincial councils) and Basque Government

<sup>2</sup> [Gipuzkoa Sarean](#). Bidean. Gipuzkoako Foru Aldundia: Donostia – San Sebastián, 2015.

<sup>3</sup> [Building Bridges: A four step framework to improve territorial governance](#)

(autonomous region) levels. It is based on material that has been systematised over the past years for the project, and therefore includes both the theoretical model and the experiences of the participants in the process.



*«The whole Gipuzkoa Sarean process is documented. According to Guba & Lincoln, one way in which those who have not taken part in a process can learn from it is to provide them with indirect experience, i.e. to share with them not only what actually happened but also the reasons and motivations underlying it.»*

Ainhoa Arrona, Orkestra, member of the Gipuzkoa Sarean research team from 2009 to 2015.

### 3. Guidelines for innovation in territorial development policies

As stated in the Introduction, the Gipuzkoa Sarean process can be summed up in a working model that is co-generated, i.e. that stems from a combination of different forms of knowledge (academic and practical) and also from reflection and action. The various stages of the model are shown in Figure 1.



*«The researchers have carried out a process of gentle but continuous resistance. The process is cyclical - reflection-policy, reflection-policy - in which the circle is not static but rather moves forward like a wheel.»*

Juan Karlos Alduntzin, Head of the Cabinet Office at the Provincial Council of Gipuzkoa from 2013 to 2015.

**FIGURE 1. Stages of the policy innovation process**

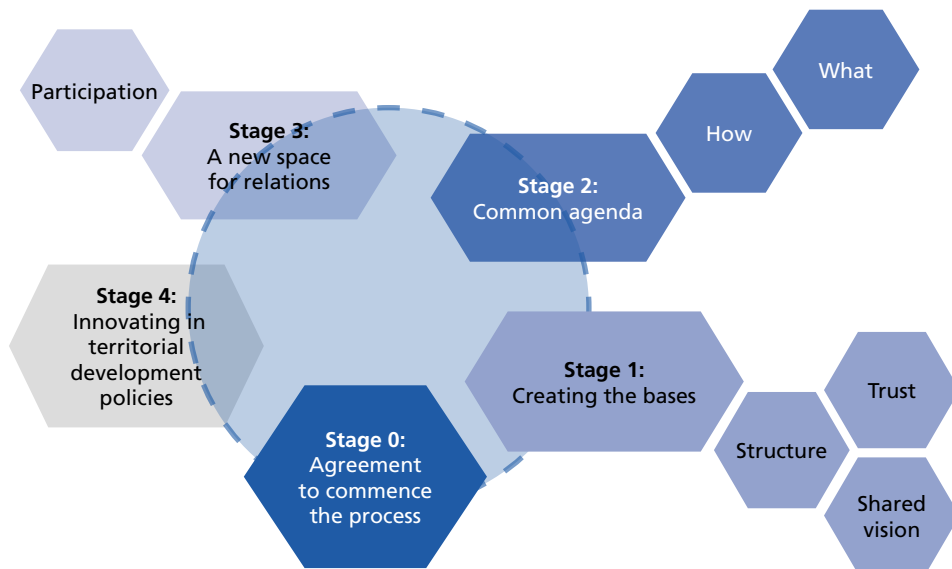


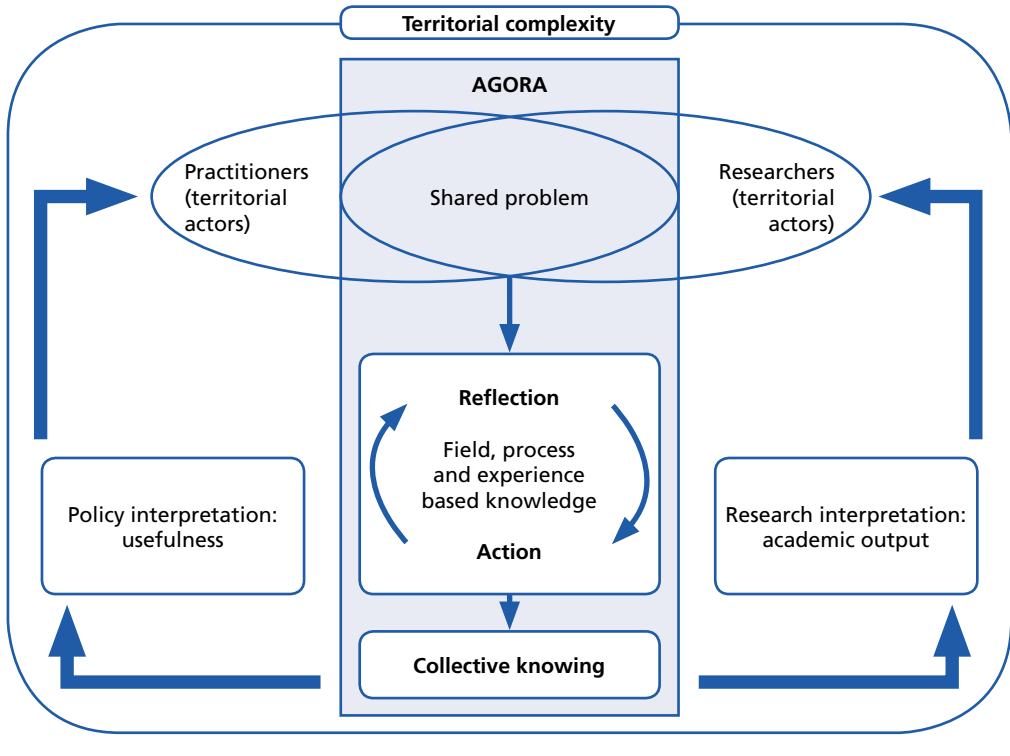
Figure 1 shows the stages required to develop a policy innovation process. However, they must not be seen as linear but rather as a cyclical process in which the later stages feed back into the earlier ones and in which stages sometimes overlap. The sections below describe each of these stages.

*STAGE 0: Agreement to commence the process: the challenge of finding a model for collaboration between policy makers and researchers*

The most important point in this stage is for negotiations to be held and agreements reached between policy makers and researchers as to the nature of the problem to be solved (what) and the method to be used to solve it (how).

To negotiate the «how» researchers should put forward an analytical framework for the process. Figure 2 (Karlsen & Larrea, 2014) shows the framework that represents the process in action research for territorial development.

FIGURE 2. Creation of collective knowing in the agora



The first point on which policy makers and researchers must reach joint awareness is that the process is to take place in a context of territorial complexity. This means that there will be a variety of actors with potentially different interpretations of where the main problems to be solved by policies lie and what potential solutions exist. There is no single actor in the territory with a hierarchical position that would enable them to impose solutions (though this does not mean that some actors do not have more power than others), so solutions cannot be formulated on a command and control basis. This is why solutions based on dialogue must necessarily be found.

The model also highlights the importance of both policy makers and researchers defining the Agora at the outset as a meeting place for them; a place where politics meets academia, and where policy approaches are strengthened by passing through the filter of academic reflection, just as academic knowledge is subjected to the need to provide value in terms of policy.



*«The part of the process that I value most highly is that both policy makers and researchers have shown themselves to be open to cooperation and to experimenting with new forms of doing research. As a rule, policy makers commission a number of deliverables from a research team which submits a document to them after a few months, but this project was based on dialogue».*

Mari Jose Aranguren, Director-General of Orkestra.

As mentioned, in this initial stage it is important to reach a consensus not only regarding the model for the process but also regarding the problem to be solved. This is shown in the model as the «shared problem», and must be understood as the outcome of a process of negotiation in which policy makers and researchers may have different interests. It must be understood that this is not a question solely of a research process aimed at generating new knowledge, nor indeed solely a policy formulation process aimed at solving a problem. It is both at the same time, and the right balance must be agreed from the outset.

Having defined the shared problem, the model proposes the commencement of processes of reflection/action in which policy makers table the problems that they encounter in their process and researchers provide frameworks and concepts to help look at the problem from angles that enable solutions to be drawn up. Policy decisions are always the responsibility of policy makers, and the process advances to the extent that they act on small-scale decisions. This entails redefining problems already posed and defining new problems once the existing ones are solved.

Maintaining these processes over time leads to the production of collective knowledge. Collective knowledge translates into capabilities, and learning in terms of collective action, under which the actors in an agora systematically adapt their actions over the course of time via a learning process. The ability that results from such knowledge can only be developed over time through a learning process that takes place when a group of local actors meet regularly and members interact with one another. This is fostered through dialogue. Dialogue gives rise to connections between theoretical concepts, discourses and actual situations that establish the basis for action and for changing given situations in a territory. In these spaces for dialogue theoretical concepts are discussed and turned into specific actions. Dialogue is a method for inducing change in language, behaviour and organisational and institutional structures.

What this model cannot convey to others is the required level of commitment. The best way of illustrating this is through the words of the policy makers who participated in the process.



*«I am aware that processes shared by policy makers and researchers can fail. I believe that if such processes are to be preserved and are to achieve the results hoped for, then four conditions must be met. The first is political assurances in the sense that the outcome of the process will be upheld. The second is the participation of those who are able to decide and those who hold the relevant knowledge. This is a matter of power, because decision-makers hand over part of their power to a given process. The third is that participants, be they policy makers or researchers, must set aside personal ambitions and prioritise the goals of the project. The fourth and final condition is that policy makers and researchers must feel personal admiration for one another: this is something that goes beyond mere good manners».*

Xabier Barandiaran, Head of the Cabinet Office at the Provincial Council of Gipuzkoa and Head of Gipuzkoa Sarean from 2009 to 2011.



*«The participation of researchers has been entirely positive, but has called for constant commitment. Research requires reflection and to reflect one needs time. The method employed called for weekly meetings, and this was a major effort. Effort and commitment, respect for the methods used and loyalty to the process are required. Maintaining such a commitment is not easy.»*

Ugaitz Iturbe, member of the Directorate for Territorial Development at the Provincial Council of Gipuzkoa from 2013 to 2015.

The way in which the problem is defined is critical in creating collective knowing. However fragile it may be, this initial consensus is essential for tackling subsequent stages. Consensuses give the process credibility because they are the result

of decisions and actions. The way in which actors approach the problem determines their involvement and their potential for helping to solve it.

### *STAGE 1: Creating the basic conditions for the process of policy innovation*

How can the bases necessary to guarantee the consistency of the process be created? In what aspects do policy makers and researchers need to intervene to consolidate those bases? The main argument is that collective knowledge is the result of building social capital in its different dimensions. Such knowledge does not stem from a linear transfer of knowledge from those who know the answer to those who have a problem. In other words this is not a model in which researchers first find solutions to the problems of policy makers and then make recommendations, but rather a process in which they work together to generate solutions. One of the reasons why processes stagnate is that attempts may be made to move forward without first establishing basic conditions. There are three basic conditions for tackling a process of this kind: the creation of spaces for dialogue, the building up of trust-based relationships and the construction of a shared vision of the project.

#### *a. Creating spaces for dialogue*

Dialogue establishes connections between theoretical concepts, discourses and actual situations which provide the basis for action and for changing a given situation in a territory. In spaces for dialogue theoretical concepts are discussed and turned into specific actions. Dialogue is a way of introducing changes in language, in behaviour and in organisational and institutional structures. The following questions may help to create spaces for dialogue.

- What is the status of each participant (the role that they play), and therefore what is their decision-making capacity?
- Have all participants taken on board their status?
- Is the status of each participant acknowledged by everyone?

#### *b. Building up trust-based relationships*

Trust is the best catalyst for dialogue. Dialogue is based on the trust that the parties in the discussion have in one another and the extent to which they believe that each has something valuable to contribute to the other. Trust is built up when discourse is consistent with practice, when people are seen to be listening

sincerely, whether or not they agree with what is said. Dialogue is based on interdependence and on acknowledgement of the other party.



*«Participation and trust are basic aspects. Among local actors, especially political actors, there is a great lack of trust. Moreover, our electoral system highlights differences. We should work on models for participation and on sharing projects. Work in this field is necessary if we are to be able to undertake any other projects.»*

Helena Franco, Provincial Minister for the Treasury at the Provincial Council of Gipuzkoa from 2011 to 2015.

Trust is not automatic: it must be gained. It cannot be required or imposed. Spaces for innovation in policy therefore require preliminary work: a sort of «slow cooking» process in which trust is built up.

A strategy frequently used to build up trust is to move quickly from discourse to small-scale, local actions which can serve much better than words as a building block. A small action carried out successfully generates trust because it enables slightly more ambitious actions to be undertaken in the next round. On other occasions there is a need to set up transparent forums for information flows, or to work to ensure that agreements are fulfilled.

The following questions may help in considering whether a space based on trust has been established.

- Do participants trust in the good intentions of everyone else?
- Do participants trust in the capabilities of everyone else?
- Is the process transparent?



*«In Gipuzkoa Sarean we have been able to see the importance of relationships in projects and initiatives, and the way in which trust levels influence outcomes and the paths that processes take. The flexibility of this process has enabled us to make corrections and improvements while it was ongoing.»*

Xabier Sanchez, Oarsoaldea County Development Agency.



### *c. Constructing a shared vision*

Spaces for interaction stem from a complex need that requires a joint response. The complexity of the problems tackled at territorial level means that they cannot be solved from a short-term project mindset: there is a need for a long-term process outlook to generate evolutionary change. This means that when working with policy innovation processes short-term expectations must be dealt with. This in turn calls for a critical examination of the dynamics that have led to the current situation. The purpose of dialogue in this context is to generate short-term decisions aligned with the long-term construction of solutions.

Striving to achieve this balance between the short and long-term outlooks, the shared vision at Gipuzkoa Sarean was not interpreted as meaning that everyone should necessarily think the same thing. The shared vision was defined as a shared interpretation of differences, i.e. an attempt by everyone to build up a narrative concerning the various interpretations held by participants in regard to the problems to be dealt with and their potential solutions. This shared interpretation of differences gave rise to better conditions in which to seek spaces (sometimes niches) for agreement on action.

The following questions may help to determine whether a shared vision has been established:

- Can the participants explain what the process consists of?
- What differences are there in the way in which participants interpret the general goal of the process and the philosophy on which its implementation is based?
- Is there a raft of minimum elements shared by everyone?

### *STAGE 2: Defining a shared agenda*

Once the basic conditions are established as indicated above, the next step is to draw up a shared agenda to set out clearly what the co-generation process is expected to achieve. However it must also specify how those goals are to be achieved.

The «how» is one of the most neglected areas in policy innovation processes.



*«The most innovative feature of Gipuzkoa Sarean is the reflection concerning the process. In any process there is a «what» and a «how», and I believe that it is essential to give proper importance to the «how». This is what Gipuzkoa Sarean has taught us.»*

Borja Urretabizkaia, Facilitator at the Goierri County Development Agency.

Collaboration, which is frequently signalled as a tool for policy innovation, is not an easy process in which everyone works together on the basis of good intentions. It is in fact a process of managing the conflicts that emerge when participants have different interpretations as to what the problems in a territory are and how they can be solved. That is why this section devotes a substantial amount of space to dealing with conflict.

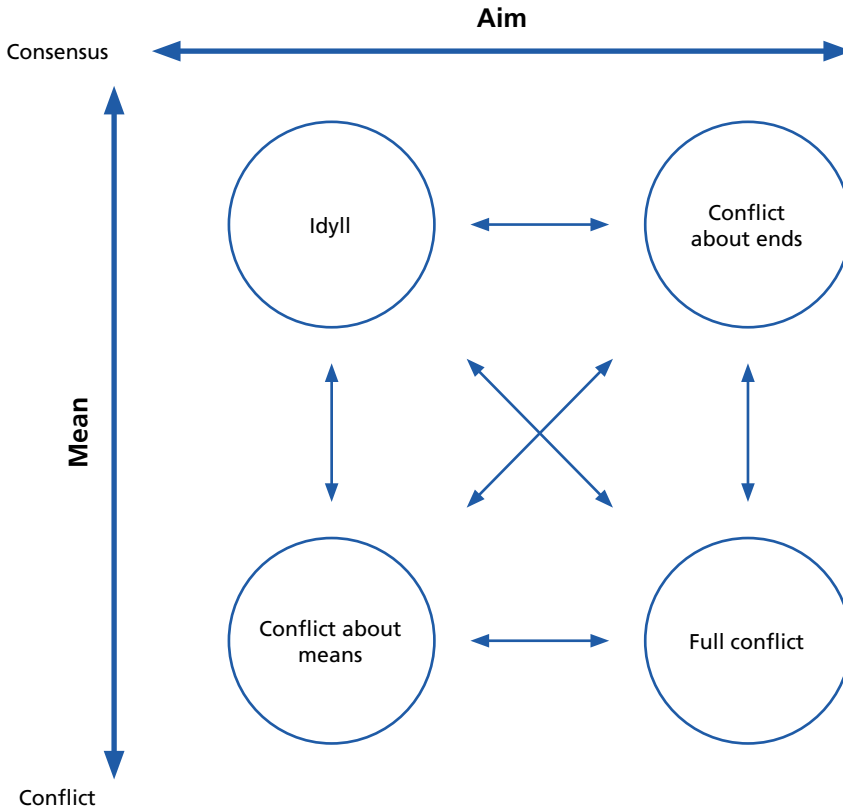
**Conflict is necessary to generate new contexts that can permit new interactions based on consensus**

Conflict is overcome not by unifying outlooks but by learning to integrate differences into the action taken. This is why the process is not linear. It is hard to determine the outcome of a networked construction process a priori when that process depends on, and requires contributions from its participants.

One of the critical points in fostering territorial development is understanding that it is only natural that there should be conflict, and not something that must be avoided. It is a question of mainstreaming and assessing the relative importance of conflict as an inherent part of the complexity of human relations. This must be accepted as a fact so that new perspectives, knowledge and innovations can be built up. Conflict means both crisis and opportunity.

It should be borne in mind that for conflict to be managed it must be rendered explicit, and that this can only be done at a cost, because it generates tensions and hampers relations. In general, for a local actor to be willing to express conflict explicitly he/she must have some expectation that it may be resolved and that if it is, then the benefits will outweigh the cost. Figure 3 (Karlsen & Larrea, 2014), presents a framework for reflection that can be useful as a tool for helping to understand situations and seek to resolve them.

FIGURE 3. Types of territorial complexity



In most policy innovation processes that failed to progress as expected there is some kind of conflict concerning the goals of the process or concerning means (financial resources, roles, etc.). Rendering these conflicts explicit and subsequently managing them is a way of carrying the process towards a point of consensus.

When a process reaches a point of consensus, however fragile it may be, a window of opportunity for action opens up that could once again change the balance. With a new balance new conflicts may arise, thus necessitating the continuation of dialogue. This is why one must keep the process viewpoint in mind and see it as a cyclical process in which conditions for acting are generated from time to time.

The five stages described below illustrate the development of conflict in a territorial development policy innovation process.

### a. *Generating awareness of conflict*

When there is an apparent consensus in a situation, or a consensus in regard to the main goals, but nothing specific is done there is usually a tacit conflict. One of the tasks of researchers is to help other actors to detect such conflicts.

*In a co-generative process policy makers can go to researchers for discussion of what the main tacit conflicts in the process are.*

### b. *Rendering conflicts explicit*

Another task of researchers is to help other actors to render conflicts explicit in a constructive way. There is no sure-fire recipe for solving conflicts, but it is important to design rules in the expectation that different actors will have different viewpoints and interests, and to set up mechanisms through which these differences can be formulated explicitly.

*The frameworks and concepts that researchers bring to the process with a view to creating a shared language can help to render conflicts explicit, as they encourage participants to begin to discuss problems on a more theoretical level and then go on to be more specific.*

### c. *Tackling conflict between network and hierarchical structures*

The method proposed here is intended to develop participative policies that include local actors, who normally opt to develop collaboration networks. It is important to remember that although these networks feature horizontal structures that go beyond conventional hierarchical systems there will always be some hierarchical influence on the process. This is because hierarchies within organisations influence the way in which the representatives of those organisations collaborate, and because not all the actors involved have the same status in the process.

*Researchers can play the role of facilitators in the process, to help network relations to bridge the gaps between different cultures of collaboration and differences in status among participants.*

#### d. Keeping dialogue alive



In every process there are moments of crisis in which it is not easy to maintain the dialogue going. The contribution of researchers in such contexts is to create new opportunities for dialogue by submitting concepts and conceptual frameworks that can help to move the process in new directions and prevent it from stagnating. Formal spaces are

important, and designing them in such a way as to permit dialogue is a decisive factor. But in a long-term process there will be times when dialogue must also take place in informal settings.

*To sustain dialogue researchers must take part not only in the formal spaces but also in the informal settings. Trust in researchers on the part of policy makers is what enables the former to access the latter.*

#### e. Consolidating an action-research strategy for policy innovation

The researchers' role is not to propose a final, theoretical solution to conflicts but rather to provide participants with concepts and conceptual frameworks that can be used for doing this in practice. Even though the co-generated solution may seem imperfect from a theoretical viewpoint, its outcomes have a greater likelihood of actually being implemented.



*«Researchers do not tell us what we should do: they help us to reflect and it is us who construct our own solutions»..*

Sebastián Zurutuza, Head of Management Strategy at the Provincial Council of Gipuzkoa and Head of Gipuzkoa Sarean since 2015.

*Action research for policy development requires researchers to take on a role to which they are not always accustomed: they are not only asked to recommend policies but also to accompany policy makers in the search for their own solutions. This change depends not only on researchers but also largely on what is asked of them by policy makers. In other words, implementing this approach depends on developing demand in this sense from policy makers.*

### STAGE 3: Constructing a new space for relations

Once a shared agenda has been established as to what is to be done and how, the time comes to take action. This is the point at which many policy innovation processes grind to a halt. It is hard to shift from words to deeds.

Having a shared agenda does not mean having a new, ready-made model of governance that permits policy innovation. It is in actually implementing that agenda that new governance schemes are really built up. At this point the model continues to highlight dialogue as a working tool, but dialogue is much more than just conversation: it must be linked to practical action so as to transfer what is said to a real-world context. Change is the result of processes of dialogue, because through language new interpretations of reality are constructed that can lead to new behaviour patterns and, ultimately, to new practices. Changes in patterns of communication are the spearhead of the process of change.

Changes do not just happen. Whenever one analyses a process



of change, one finds people behind it who made it possible, i.e. people who pushed the process forward.

These people are known as facilitators. Facilitating is a way of working that finds its expression in actions to foster settings for interaction and dialogue. This role is not assigned directly to a specific individual: facilitation actions can be taken by different people at different times.

In territorial development, facilitation is important because such development takes place in a context of conflict. The task of the facilitator is to create the conditions for actors to engage in dialogue and thus reach a consensus and move on to take action. There are times when facilitation requires sound leadership, but the type of leadership provided by the facilitator is not hierarchical but rather relational, based on the recognition of the various actors and built up on the basis of practical work day by day.



*«Initially I saw myself as a technician, but now I have taken on board my role as a facilitator. I know what is being asked of us, and I work from a different viewpoint with regard to processes. We are located in Donostia and through this process we are developing a territorial identity. From that viewpoint we have taken a great leap forward».*

Alazne Arocena, Fomento San Sebastián.

#### STAGE 4: Policy innovation as an outcome of the process

Policy innovation, which is what this stage covers, is the outcome of prior processes of dialogue in which mutual influence gradually changes attitudes and behaviour patterns, and patterns of action become aligned.

The outcome of co-generation depends on the initial agreement between policy makers and researchers and on how the process is carried forward. As a result, outcomes are different in each case. However, one common feature is that final outcomes are always hard to forecast specifically, because they are constructed as they emerge. In other words, the whole process is oriented towards an outcome which is constructed in a participative fashion and cannot therefore be described beforehand. Another common feature is that this joint construction of outcomes requires changes to be made in relational models and in the governance of policies.

In the case of Gipuzkoa Sarean policy innovation was framed in terms of the construction of policies in a participatory fashion by the Provincial Council of Gipuzkoa and the agencies involved. The specific outcomes were the decrees mentioned at the beginning of this document. However the new form of governance constructed continues to be a source of further initiatives that enable us to continue innovating.



*«The county panel [»mesa comarcal»] is a clear example of the new form of governance in my opinion. The intention is to build a new Gipuzkoa by bringing together current circumstances and the challenges facing actors on a county level, from a territorial viewpoint.*

*When the scheme was set up it was hard to forecast its outcome, because it was an open process so there were no preset paths or results, only a direction. I would say that the most important thing was not the outcome but the process: all that we have learned in the course of that process, relations, different circumstances and priorities at county level, a territorial perspective.»*

Jesus Agirre, Head of the Iraurgi Berritzen County Agency.

#### 4. Conclusions

Society is experiencing a time of change in which the various tiers of government and universities must adapt and incorporate more participative forms of working that can bring them closer to society. This briefing presents a co-generative form of working that enables this goal to be reached. On the one hand it enables the various tiers of government (and therefore policy makers) to construct spaces for dialogue with other actors in their territories with a view to developing settings for discussion of policies. On the other hand it brings researchers into these processes as facilitators, thus multiplying the social impact of the research carried out.

Establishing the conditions for co-generation is no easy task. It calls for trust building processes and a shared vision, and that means that suitable spaces for dialogue must first be created. This entails investing in a number of intangibles whose outcomes will only become apparent in the long term. In short, such



approaches involve a calculated risk on the part of both policy makers and researchers.

This briefing does not seek to assess the success of the research project that gave rise to the knowledge shared here. However, we believe that the opinions of the process gathered from policy makers and researchers alike are grounds for considering this as a costly but interesting path for those who seek to reformulate policies through research, and reformulate research through policies.

## 5. Bibliography

Karlsen J. y Miren Larrea. *Territorial Development and Action Research: Innovation Through Dialogue*. Gower: Surrey, 2014.

## 6. Biographical notes

### *Patricia Canto*

Has been part of the Communication team at Orkestra-Basque Institute of Competitiveness for a decade. Some of her main responsibilities are publishing the activity report distributed to the Institute's main stakeholders every year as well as coordinating the editorial process of *The Basque Country Competitiveness Report*, the flagship publication that the Institute shares with society every two years. She is currently working on her PhD in which she is exploring the link between communication and the social impact of research. Prior to working at Orkestra she worked at the Ministry of Economy of Mexico. She has taught at the University of Deusto and at the Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (Mexico).

### *Ion Irurzun*

Joined Orkestra-Basque Institute of Competitiveness as a Research Facilitator recently with the aim of further developing the role that facilitators play in research processes. His professional career has a strong orientation towards facilitation in cooperation processes and it is in this area that he has focused over the past years within the project Gipuzkoa Berritzen, whose purpose was the promotion of innovation in cooperation. His experience is essentially practical in forming and developing the network as a cooperation process. He has focused on conflict as a condition for the evolution of such processes.

### *Miren Larrea*

Is a senior researcher at Orkestra-Basque Institute of Competitiveness. She teaches at the University of Deusto and regularly collaborates with the National Technological University, Rafaela Regional Faculty (Argentina) and with the University of Agder (Norway). Her areas of expertise in research are learning processes in policies, local development, network management and modes of governance that facilitate collaboration. She has practical experience in developing local networks for collaborative learning and has published at the national and international levels in those areas. She currently coordinates a number of projects with municipal and regional governments of the Basque Country that have allowed her to develop an approach to action research for territorial development, one of the building blocks of Orkestra's strategy for transformative research.

## Annex 1. Academic publications arising from the Gipuzkoa Sarean project

- Barandiaran, Xabier y Kepa Korta. *Capital social y valores en Gipuzkoa*. Diputación Foral de Gipuzkoa. Donostia – San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2011.
- Costamagna, Pablo. *Política y formación en el desarrollo territorial*. Bilbao: Publicaciones Deusto, 2015.
- Karlsen, James y Miren Larrea. «Moving context from the background to the forefront of policy learning: Reflections on a case in Gipuzkoa, Basque Country». *Environment and Planning C: Government and Policy* (2016): 1-16. doi: 10.1177/0263774X16642442.
- Karlsen J., y Miren Larrea. «Interaction between Research and Practice: Editorial». *International Journal of Action Research*, 10, nº 2 (2014): 125-128.
- Karlsen J. y Miren Larrea. *Territorial Development and Action Research: Innovation Through Dialogue*. Gower: Surrey, 2014.
- Karlsen J. y Miren Larrea. «The contribution of Action Research to Policy Learning: The Case of Gipuzkoa Sarean». *International Journal of Action Research*, 10, nº 2 (2014): 129-155.
- Larrea, Miren. «¿Hacia dónde evoluciona la participación para el desarrollo local? Reflexiones desde Gipuzkoa». *En Ciudadanía Empoderada: cultura y participación para el desarrollo local*, editado por Ricardo Calvo, Juan A. Rodríguez, A., Jaume Portet; Mónica Bou y José M. Romera. Valencia: Germania, s.l., 2013.
- Larrea, M., María José Aranguren, y James Karlsen. «The Policy Process in Regional Innovation Systems: Targeting Behavioural Value Added of Policy in Gipuzkoa, Basque Country». En *Perspectives on Global and Territorial Change*, editado por Philip Cooke y Mario. D. Parrilli. Londres: Palgrave, 2012.
- Larrea, M. y Miren Estensoro «Overcoming policy making problems in smart specialization strategies: engaging subregional governments». *European Planning Studies*, vol. 24 (2016): 1319-1335.



# Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración?

*Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with?*

Garbiñe Henry Moreno, Garazi Azanza Martínez de Luco

1. Introducción . . . . .	200
2. Justificación y contexto . . . . .	201
A. Políticas orientadas a la oferta . . . . .	205
B. Políticas orientadas a la demanda . . . . .	214
3. Recomendaciones y propuestas de actuación . . . . .	218
4. Conclusiones . . . . .	223
5. Referencias . . . . .	226
6. Notas biográficas . . . . .	228



# Propuestas para la empleabilidad ¿Cómo hacer frente al Desempleo de Larga Duración?

## *Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with?*

Garbiñe Henry Moreno, Garazi Azanza Martínez de Luco

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp197-228.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp197-228.pdf)

---

### Resumen

El desempleo de larga duración (DLD) es una de las mayores preocupaciones actuales debido a sus consecuencias devastadoras en términos económicos y sociales. Un 4,5% de la población activa europea se encuentra en esta situación de desempleo, constituyendo cerca de la mitad del total de las personas desempleadas. En la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) y el Territorio Histórico de Bizkaia los datos se acercan e incluso superan la cifra de seis personas DLD de cada diez personas desempleadas. Incidiendo en la importancia de reforzar acciones personalizadas y medidas activas del mercado laboral, este briefing ofrece propuestas de actuación que pueden ser utilizadas por las personas responsables de las políticas, *policymakers*, para hacer frente al DLD. A su vez, se incorporan una serie de experiencias concretas de acciones y políticas internacionales orientadas a la mejora de la oferta, de la demanda y del diálogo social, para impulsar la empleabilidad de las personas en esta situación y que podrían aplicarse a contextos locales de nuestro entorno.

### Palabras clave

Desempleo, empleabilidad, desempleo de larga duración, políticas de empleo, desarrollo regional, innovación social.

---

### Abstract

Long-term unemployment (LTU) is a major concern nowadays because of its devastating consequences in social and economic terms. 4.5% of the working-age population of the EU, i.e. almost half of all unemployed persons, is currently in this situation. In the Basque Country, and Biscay, the figure is close to and, in some cases, higher than six LTU for every 10 unemployed persons. This briefing stresses the importance of reinforcing

personalised actions and active measures in the job market, and offers proposals for actions that can be used by policy-makers to tackle LTU. It also features a number of international initiatives that aims to improve supply, demand and social dialogue with a view to making LTU persons more employable, and which could be applied in local contexts in our area.

## Keywords

Unemployment, employability, long-term unemployment, employment policies, regional development, social innovation.

## 1. Introducción

El desempleo de larga duración (DLD) es una de las mayores preocupaciones actuales debido a sus consecuencias devastadoras para las personas y también en términos económicos y sociales. Abordar el desempleo de larga duración es un desafío para los diseñadores de políticas públicas que han de dar respuesta a un colectivo muy heterogéneo, con situaciones muy dispares y necesidades muy demandantes que ponen a prueba los servicios públicos, la coordinación de agentes y los recursos disponibles para plantear estrategias holísticas y sostenidas durante el periodo y la intensidad requerida para cada situación.

La pérdida de empleo que provocan las crisis económicas y factores de todo tipo (personales, familiares, profesionales...) desarrolla un cambio de actitudes y comportamientos en las personas (Pérez-Nievas et al. 2013) como reflejo también de la pérdida en la calidad de vida y muchas veces de la autoestima y en la capacidad de agencia que la persona tiene para volver a reengancharse al mundo laboral. Cuanto más tiempo se pasa en situación de desempleo más difícil resulta volver al mercado laboral (Castelló 2014).

*El empleo tiene un papel fundamental en nuestra sociedad. Una manera que tenemos las personas de definirnos es por lo que hacemos para ganarnos la vida.*

Los estudios sociológicos y económicos destacan que el empleo no solo es el determinante más importante del estado de las personas en cualquier país, sino que también es esencial para dotar de un sentido, ingresos, estabilidad social, calidad de vida y fomentar la participación de las personas (Jahoda 1982).



En los últimos años, a causa de la crisis financiera, se ha producido un incremento de la tasa de desempleo y según las últimas encuestas del CIS<sup>1</sup> (julio, 2016) y del Euskobarometro<sup>2</sup> (enero, 2016), el desempleo se encuentra entre los cuatro principales problemas que preocupan a la sociedad.

**En este briefing se ofrecen propuestas de actuación para hacer frente al DLD orientadas a la mejora de la oferta, es decir a incrementar las habilidades profesionales y el capital humano; a la demanda o promoción de la contratación de las personas DLD; y al diálogo social necesario para el abordaje holístico, consensuado y coordinado de esta problemática multifacética y multidimensional que afecta en primer lugar a las personas, pero también a los sistemas de bienestar, a los servicios empleo, etc.**

Partiendo del estudio realizado en 2014 en el marco del proyecto «Retos y propuestas para la empleabilidad de las personas desempleadas de larga duración en Bizkaia»<sup>3</sup>, basado en entrevistas y dinámicas llevadas a cabo con empresas empleadoras y personas DLD, presentamos en el apartado 2 una breve contextualización de la situación del mercado laboral, así como del proceso de desempleo de larga duración y el perfil sociológico de las personas DLD.

Igualmente, en base al análisis de buenas prácticas realizado en dicho estudio, este briefing recoge un resumen de las buenas prácticas internacionales más significativas en materia de DLD aplicables a contextos locales.

Por último, el apartado 3 recoge una serie de recomendaciones y propuestas de actuación de los tres ejes en los que se centra este briefing:

- Las **políticas orientadas a la demanda**, cuyo objetivo es promover la contratación de personas DLD mediante políticas directas (creación de puestos de trabajo) y políticas indirectas (subsidios e incentivos a empresas).
- Las **políticas orientadas a la oferta**, aquellas que tratan de incrementar las habilidades profesionales y el capital humano, mediante la formación, la asistencia o labores de orientación; y
- Las **iniciativas** que tratan de promover el **diálogo social** para el abordaje de esta problemática.

## 2. Justificación y contexto

El incremento del DLD, definido como «*situación de desempleo de aquellas personas, independientemente del sexo y nivel de formación, que se encuentran*

<sup>1</sup> <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>

<sup>2</sup> <http://www.ehu.eus/es/web/euskobarometro/home>

<sup>3</sup> Henry et al. 2014, convenio Bizkailab entre Diputación Foral de Bizkaia y Universidad de Deusto.

en edad de trabajar, y llevan como mínimo doce meses desempleadas, inscritas en los servicios públicos de empleo y en búsqueda activa de empleo», se ha convertido en un problema estructural que acarrea graves consecuencias para las personas, sus entornos familiares y la sociedad.

Atendiendo a las estadísticas de desempleo publicadas por Eurostat<sup>4</sup> (agosto, 2016), el desempleo en la Unión Europea de los 28 estado miembro (UE-28) superaba los 20 millones de personas, lo que corresponde a una tasa de desempleo del 10,1%, con aproximadamente un 4,5% de la población activa en situación de DLD.

Mientras Bizkaia tiene uno de los índices más bajos de desempleo en comparación con el resto de las provincias españolas (según datos del tercer trimestre del 2104 del INE), es una de las provincias con mayor tasa de DLD, con un continuo crecimiento de esta tasa tanto en hombres (9,6%, 12.322 hombres entre 2010-2014), como en mujeres (8,9%, 13.554 mujeres en el mismo periodo).

Asimismo, la CAV es la cuarta comunidad autónoma con la tasa más alta de personas DLD, donde 60.400 personas llevan más de dos años en situación de desempleo, constituyendo el 46% del total de las personas desempleadas (INE 2016).

Uno de los interrogantes a abordar con estudios específicos dedicados a este

**El desempleo desciende en Bizkaia, pero el desempleo de larga duración sigue creciendo**

tema es la razón de esta tendencia, de manera que podamos comprender las raíces y actuar desde el centro de los problemas que lo causan.

Cierto es que comienza a respirarse un cierto optimismo, ya que las tasas de desempleo a todos los niveles territoria-

les van experimentando un progresivo descenso, destacando sobre todo la positiva evolución del desempleo de las mujeres en la CAV y Bizkaia. Sin embargo, las tasas son aún preocupantemente elevadas y por ello, junto con la tasa de desempleo juvenil, es una de las mayores problemáticas actuales.

El DLD va generalmente acompañado de unos efectos psicosociales de gran riesgo para la población. Las situaciones de pobreza que se están viviendo actualmente, como el agotamiento de las prestaciones o la pérdida de la vivienda y los desahucios son las más visibles. A esto se añaden otra serie de consecuencias, menos visibilizadas y más estigmatizadas, como la pérdida de identidad personal y bienestar social, hasta el punto de poder definir esta situación como una *enfermedad social crónica*.

**Las personas jóvenes menores de 30 años en búsqueda de su primer empleo y mayores de 45 años son los perfiles más afectados**

les van experimentando un progresivo descenso, destacando sobre todo la positiva evolución del desempleo de las mujeres en la CAV y Bizkaia. Sin embargo, las tasas son aún preocupantemente elevadas y por ello, junto con la tasa de desempleo juvenil, es una de las mayores problemáticas actuales.

<sup>4</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat>

Según el análisis sobre DLD en Bizkaia, especialmente afectadas por esta situación de desempleo prolongado se encuentran tanto las personas jóvenes menores de 30 años en busca de su primer empleo e incapacitadas para comenzar un proyecto de vida autónoma, y sobre todo las personas mayores de 45 años, que han experimentado un cambio radical en la forma en la que se percibe el empleo, de una permanencia laboral continua, a una mayor flexibilidad e inestabilidad. Cabe destacar el colectivo de mujeres mayores de 45 años que, ante la necesidad de ingresos en el núcleo familiar, se enfrentan a su primera incorporación al mercado laboral, representando el 90% de las personas mayores de 45 años que comienzan su andadura profesional.

Así, atendiendo a las variables sexo, edad, nivel de formación y actividad económica, el perfil sociológico de las personas DLD en Bizkaia responde a:

*Tanto hombres como mujeres, en edades comprendidas entre los 30 y 44 años. Los hombres tienen estudios secundarios y desempeñan actividades laborales en los sectores técnico-administrativos, construcción e industria; y, las mujeres poseen estudios secundarios y superiores, y pertenecen principalmente a los sectores del comercio y la hostelería, técnico-administrativo y sanitario.*

Dada la diversidad existente entre las personas desempleadas de larga duración, **resulta necesario realizar un análisis exhaustivo de las características de las personas que se encuentran en esta situación de DLD y profundizar en sus**



**necesidades para la elaboración de políticas de empleo eficientes, de reinserción laboral e inclusión social. Estos estudios deberían elaborarse a nivel local, en cada contexto concreto con el objeto de conocer en profundidad las casuísticas de los perfiles y plantear medidas e iniciativas más enfocadas a las necesidades detectadas en las personas DLD en dicho contexto.**

**Los hombres con estudios secundarios en sectores técnico-administrativos, construcción e industria**

**Las mujeres con estudios secundarios y superiores en los sectores del comercio y la hostelería, el técnico-administrativo y sanitario**

## ¿Cómo disminuir el desempleo de larga duración? *Políticas activas de empleo en Europa*

La OCDE ha destacado el cambio de pasar de medidas pasivas a medidas activas del mercado laboral, dando mayor importancia a los servicios públicos de empleo (SPE), la promoción de la búsqueda activa de empleo y la influencia del derecho a las prestaciones, a la administración en este tipo de actividades, se denomina en la actualidad estrategias de «activación». Las recomendaciones del Consejo de la OCDE ya en 1964 y 1976 se centraron en:

1. la inversión en el desarrollo de los recursos humanos, y
2. las estrategias para la creación de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo
  - a. favoreciendo la movilidad geográfica,
  - b. realizando prospectivas de las futuras necesidades profesionales,
  - c. ayudando a los grupos marginales a reincorporarse al empleo, y
  - d. garantizando la seguridad de ingresos durante el periodo de desempleo.

Las características principales de las estrategias de activación persiguen hacer cumplir los requisitos de trabajo y la disponibilidad de obligaciones mutuas, lo que se traduce en que las personas beneficiarias de prestaciones participen en la búsqueda activa de empleo y mejoren sus posibilidades de empleo a cambio de recibir servicios de orientación al empleo y beneficios eficaces adaptados a su situación personal y momento vital, teniendo que adaptarse a las medidas de apoyo existentes en cada momento.

Varios países han comenzado a otorgar una mayor prioridad a la coordinación efectiva de las políticas activas de empleo con la administración.

El pacto por el empleo y la inversión a través de fondos del Banco Europeo de Inversiones y los fondos estructurales de 120.000 millones de euros ha supuesto un paso adelante en el camino de la disminución del desempleo de larga duración. Sin embargo, es esencial que dichas medidas se mantengan en el tiempo y se desarrollen nuevas iniciativas que promuevan la disminución del desempleo de larga duración a todos los niveles.

*Las **políticas activas de empleo** dirigidas a personas desempleadas de larga duración, tienen como objetivo común combatir el desempleo de larga duración (el que corresponde a un periodo superior a 12 meses en situación de desempleo) a través de medidas que inciden en las distintas áreas de intervención existentes. Existen políticas orientadas a la demanda y otras orientadas a la oferta.*



El Comité Económico y Social Europeo recomienda que las políticas de empleo que se desarrollen para el colectivo de personas desempleadas de larga duración sean políticas denominadas «de intermediación»; es decir, políticas que contribuyan al descenso del nivel de personas desempleadas de larga duración sin que pierdan su conexión con

el mundo laboral, mejorando sus habilidades profesionales y fomentando que se destine el tiempo necesario para reincorporarse al mercado laboral de manera íntegra y no exclusivamente de manera puntual.

### A. Políticas orientadas a la oferta

Las políticas orientadas a la oferta responden a tres tipologías diferenciadas: *formación, orientación o servicios de empleo, y subsidios y prestaciones*:

- *Medidas de formación*

Las medidas de formación son utilizadas por varios países como parte de una serie de medidas activas para reducir el desempleo de larga duración y aumentar las posibilidades de reinserción laboral de las personas desempleadas de larga duración. Las medidas de formación en algunos países se adaptan o están dirigidas a colectivos específicos, por ejemplo, jóvenes o inmigrantes, mientras que otras se dirigen a distintos sectores empresariales que identifican la demanda de competencias en el sector.

*Países como Bulgaria, Alemania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Polonia, el Reino Unido, Croacia, Turquía y Serbia consideran la capacitación como parte de los servicios estándar proporcionados por los servicios públicos de empleo para las personas desempleadas de larga duración.*

Las medidas de formación son la forma más importante de políticas activas del mercado de trabajo en **Alemania** en términos de presupuesto y de participantes. Las acciones de formación se han dirigido, generalmente, a grupos desfavorecidos

y han jugado un papel importante a lo largo de los últimos años. Se ha creado el denominado «sistema de transición» destinado a personas jóvenes que no logran acceder a la educación y formación profesional, entre las cuales, la juventud perteneciente a minorías, está en gran medida sobrerrepresentada.

Otras medidas se han aplicado a otros colectivos, tales como inmigrantes, organizándose cursos de idiomas, programas específicos implementados en zonas desfavorecidas, como puede ser el *BIWAQ*<sup>5</sup>, que es un programa que trata de reintegrar a personas desempleadas de larga duración y a jóvenes en el trabajo y la formación profesional. Otras iniciativas han incluido la mejora de habilidades de las personas de origen inmigrante y de las personas demandantes de empleo con un bajo nivel de cualificación.

En la misma línea, en **Reino Unido**, el denominado *Youth Contract*<sup>6</sup> incluye una serie de medidas, distribuidas en tres años, para ofrecer de nuevas oportunidades que incluyen subsidios en efectivo a las empresas por el hecho de reclutar jóvenes.

En **Luxemburgo**, entre las políticas más relevantes y específicas para luchar contra el desempleo (incluyendo el desempleo de larga duración), destacan especialmente las iniciativas *Fit4Job*<sup>7</sup>, que se han aplicado a varios sectores de negocio, incluyendo el mundo de las finanzas, el comercio, los seguros y la construcción. Las iniciativas *Fit4Job* son de carácter inmediato proporcionando flexibilidad y la posibilidad de adquirir nuevas competencias a través de formación a medida, adaptándose a las demandas de cualificación de los diferentes sectores de trabajo.

**En Luxemburgo, las iniciativas Fit4Job son de carácter inmediato, proporcionan flexibilidad y adquisición de competencias mediante formación a medida orientada a sectores específicos**

En la práctica, dentro de estas iniciativas se evalúan los perfiles en base a competencias de quienes buscan empleo cualificado. Se trata, por tanto, de una nueva medida para prevenir que las personas solicitantes de empleo pasen a ser personas desempleadas de larga duración, promoviendo la búsqueda de trabajo, a través de la puesta en marcha de un plan de formación o aprendizaje dentro de los primeros cuatro

meses, una vez se hayan registrado en la Agencia Nacional de Empleo.

<sup>5</sup> [http://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home\\_node.html](http://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home_node.html)

<sup>6</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/youth-contract-16-and-17-year-olds/youth-contract-provision-16-and-17-year-olds>

<sup>7</sup> [http://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Accueil/programme-fit4-job\\_2/en](http://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Accueil/programme-fit4-job_2/en)

## Un plan para los más vulnerables (Francia)

En abril de 2010, los agentes estatales y sociales dedicaron más de 700 millones de euros al plan denominado *Rebond pour l'emploi*<sup>8</sup>, dirigido a las personas que no pudieran acceder a la prestación por desempleo.

El plan proponía la implementación de 70.000 cursos de formación remunerados, 170.000 contrataciones subvencionadas y una ayuda financiera extra de 460€ durante seis meses para aquellas personas que cumplieran con los requisitos de elegibilidad.

Un año después de la puesta en marcha de esta iniciativa, 150.000 personas de las 340.000 evaluadas estaban inmersas en alguna de las medidas específicas mencionadas (55.000 en cursos de formación remunerados, 79.000 en los contratos subvencionados y 13.000 percibían la ayuda financiera).

En 2011, a medida que las tasas de desempleo aumentaron, se implementaron nuevas medidas para introducir un plan de movilización de trabajo dedicado específicamente al desempleo de larga duración, que fue ejecutado por el PSE (*Plan de sauvegarde de l'emploi*<sup>9</sup>), de marzo a julio de 2011.

Del análisis realizado a diferentes prácticas europeas encontramos soluciones de distinta naturaleza y calado:

- por un lado, **soluciones centradas en la capacitación y formación directa a personas**, como el caso en Francia de aquellas que no pueden acceder a prestaciones por desempleo o el de Alemania dirigido a colectivos específicos (personas inmigrantes o demandantes de empleo con bajas cualificaciones);
- por otro, **medidas dirigidas a las empresas**, como es el caso de Reino Unido donde se ofertan subsidios en efectivo a las empresas para la contratación de jóvenes en desempleo, o las iniciativas Fit4Job de Luxemburgo que, adaptándose a las demandas de cualificación de los diferentes sectores de



<sup>8</sup> [http://archives.gouvernement.fr/fillon\\_version2/gouvernement/le-plan-rebond-pour-l-emploi.html](http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/le-plan-rebond-pour-l-emploi.html)

<sup>9</sup> <http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/maintien-dans-l-emploi/accompagnement-des-licenciements-economiques/article/plan-de-sauvegarde-de-l-emploi-pse>

trabajo, proporcionan la posibilidad de adquirir nuevas competencias a través de formación a medida en cada sector.

**TABLA 1. Relación de políticas internacionales orientadas a la oferta para personas desempleadas de larga duración. Medidas de formación**

MEDIDA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	COLECTIVO DE DESTINO
<i>BIWAQ</i> <sup>5</sup>	Alemania	Programa específico implementado en zonas desfavorecidas y dirigido específicamente a la mejora de habilidades de las personas inmigrantes	Personas desempleadas de larga duración y jóvenes que no logran acceder a la educación y formación profesional. Las personas jóvenes pertenecientes a minorías, están en gran medida, sobrerrepresentadas.
<i>Rebond pour l'emploi</i> <sup>8</sup>	Francia	Implementación de 70.000 cursos de formación remunerados, 170.000 contrataciones subvencionadas, y una ayuda financiera extra de 460€ durante seis meses para aquellas personas que cumplieran con los requisitos de elegibilidad.	Personas que no pueden acceder a la prestación por desempleo.
<i>Youth Contract</i> <sup>6</sup>	Reino Unido	Medidas, distribuidas en tres años, para ofrecer nuevas oportunidades que incluyen subsidios en efectivo a las empresas por el hecho de reclutar jóvenes.	Jóvenes de 16 y 17 años que no participan en programas educativos, formativos o laborales.
<i>Fit-4job</i> <sup>7</sup>	Luxemburgo	Son iniciativas que proporcionan flexibilidad y la posibilidad de adquirir nuevas competencias a través de formación a medida, adaptándose a las demandas de cualificación de los diferentes sectores de trabajo. En la practica se evalúan las competencias de quienes buscan empleo cualificado y se pone en marcha un plan de formación dentro de los primeros cuatro meses tras su registro en la Agencia Nacional de Empleo.	Personas desempleadas de larga duración. Dirigido a sectores económicos fuertes en los que aún hay puestos de trabajo disponibles debido a la expansión (por ejemplo, el comercio) o el crecimiento (por ejemplo, el sector financiero). Las medidas solo admiten un número limitado de participantes (16 participantes en el año 2012).



Un estudio en profundidad de dichas medidas nos permitiría evaluar su eficacia y limitaciones, así como su aplicabilidad en otros contextos. Las evaluaciones realizadas en materia de Políticas Activas del Mercado Laboral llevadas a cabo por el Observatorio Europeo de Empleo (European Employment Observatory<sup>10</sup>) han puesto de manifiesto los diversos grados de eficacia de las medidas de formación para reducir el riesgo de estar en situación de desempleo. Por ejemplo, una evaluación de las políticas activas realizada en 2009-2010 en Croacia (Matkovic, Babic y Vuga, A. 2012) identificó que los programas de formación, en general, no parecían tener un efecto notable para las personas participantes con respecto al riesgo de estar en situación de desempleo o ser una persona desempleada de larga duración. Sin embargo, sí se evidenció un efecto positivo entre aquellas personas que accedían al empleo sin contar con una educación secundaria superior o que eran jóvenes, quienes contaron con más probabilidades de salir de la situación de desempleo que aquellas personas que no participaron en la iniciativa.

- *Medidas de orientación, prevención y servicios de empleo*

El objetivo de estas medidas, entre las que se incluyen la elaboración del perfil de las personas demandantes de empleo, es **promocionar el acceso a intervenciones del mercado laboral inmediatamente después de que la persona pierda su empleo con el fin de evitar que los solicitantes de empleo, ya de por sí vulnerables, caigan en el desempleo de larga duración**. Muchos países cuentan con iniciativas que ayuden a identificar a las personas más vulnerables de cara a ofertar servicios de empleo a medida para ellas.

Ejemplos de intervención temprana y de elaboración de perfiles de las personas demandantes de empleo son evidentes en varios países europeos como Austria, Francia e Islandia, Noruega, Luxemburgo o Alemania. A continuación presentaremos brevemente las características de algunas iniciativas significativas de estos países, que en muchos casos se centran en la prevención del desempleo juvenil de larga duración al ser esta una de las principales preocupaciones en la mayoría de países.



<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1087&langId=en>

El enfoque de intervención temprana se evidencia en las actividades de colocación del Servicio Público de Empleo de **Austria**<sup>11</sup>. Las personas orientadoras tratan de establecer medidas de reintegración en una etapa temprana del desempleo, incluyendo a las personas desempleadas en cursos de formación y actividades de búsqueda de empleo, antes de que se conviertan en personas desempleadas de larga duración.

En **Francia**, cuando las personas se registran como desempleadas, el servicio de **orientación emprende una evaluación y diagnóstico inicial**. Tras este diagnóstico, las personas con menos posibilidades de volver a contar con un empleo pueden acceder a un **apoyo intensivo**, que consta de una duración mínima de seis meses. Existen diferentes tipos de servicios, entre los que se destacan los siguientes:

- *Accompagnement des licenciés économiques*<sup>12</sup>: Programa de apoyo a personas que han perdido su empleo por causas económicas de las empresas empleadoras de un año de duración.
- *Atouts cadres*<sup>13</sup>: orientado a ejecutivos y a ejecutivos desempleados de larga duración o mayores de 50 años.

Es importante señalar que las evaluaciones de apoyo intensivo están diseñadas para acelerar el retorno al empleo y disminuir el riesgo de desempleo continuado.

En **Islandia**, poco después de la crisis, se creó un grupo de trabajo para analizar los métodos disponibles para activar a las personas jóvenes desempleadas y las oportunidades de educación ofrecidas y poder hacer así propuestas de mejora. En 2010, la Dirección del Trabajo presentó el programa, *Ungt folk til athafna*<sup>14</sup>, destinado a la activación de todas las personas de 16-24 años de edad, ampliándose después hasta los 29 años, que se encontraran durante al menos seis meses inscritas como desempleadas, con el fin de evitar las consecuencias negativas de una inactividad prolongada. La experiencia obtenida por la iniciativa fue trasladada a un segundo programa llamado *Pekking og reynsla*<sup>15</sup>, dedicado más específicamente a personas que hubieran estado desempleadas durante tres meses o más y animarlas a participar en las medidas disponibles en el mercado de trabajo. La mitad de las 7.500 personas de entre 30 a 70 años de edad que participaron en el programa encontraron un puesto permanente o retomaron sus estudios en la escuela o la universidad.

<sup>11</sup> <http://www.ams.at/en/public-employment-service-austria-ams/unemployment-insurance/general>

<sup>12</sup> <http://www.pole-emploi.fr/candidat/le-contrat-de-securisation-professionnelle-csp--@/article.jspz?id=61019>

<sup>13</sup> <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/evaluation-de-la-prestation-d-accompagnement-renforce-atouts-cadres-@/8727/view-article-55541.html?>

<sup>14</sup> <https://www.velferdarraduneyti.is/velferdarvaktin/FrettirVelferd/nr/5270>

<sup>15</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12119&langId=en>

Según indica el Observatorio Europeo de Empleo (European Employment Observatory 2012), un informe del Instituto de Investigación de Políticas Públicas en el **Reino Unido** ha descrito el **crecimiento del desempleo de larga duración como la crisis oculta de la lenta recuperación económica, señalando el impacto negativo que puede tener en la salud y el bienestar** de las personas afectadas por el mismo. El informe menciona asimismo la necesidad de establecer un sistema de garantía de empleo dirigida a las personas desempleadas de larga duración, que ofrezca al menos seis meses de trabajo que la persona en cuestión deberá aceptar o, de lo contrario, verá disminuidos sus beneficios.

### **Garantías juveniles para prevenir la propagación del desempleo de larga duración entre la juventud de Noruega y Luxemburgo**

En **Noruega** el apoyo a jóvenes que buscan empleo es una prioridad explícita a pesar de que, en general, las políticas activas de empleo en Noruega no se dirigen a grupos específicos. La garantía específica para jóvenes afirma que a todas las personas desempleadas registradas en el rango de edad entre 16 a 20 años se les debe ofrecer medidas de empleo; y su situación debe ser objeto de seguimiento después de transcurrir tres meses en situación de desempleo continuado.

En **Luxemburgo**, además de los contratos pre-existentes para mantener el empleo entre las personas jóvenes en situación de búsqueda activa, se introdujo una medida para prevenir que las personas solicitantes de empleo jóvenes cayeran en el desempleo de larga duración, mediante la promoción de la búsqueda de trabajo a través de un plan de formación o aprendizaje dentro de los primeros cuatro meses después del registro en la Agencia Nacional de Empleo.

- *Subsidios y prestaciones por desempleo*

La buena gestión de los subsidios y prestaciones por desempleo es indispensable para que dichas medidas sean efectivas. Ejemplos de esta gestión son las reformas de las prestaciones por desempleo de Dinamarca y Suecia.

El Ministerio de Empleo del Gobierno de **Dinamarca** realizó una introducción progresiva de la disminución gradual de las prestaciones por desempleo. El principal objetivo de la reforma fue que el número de personas desempleadas no perdiese su derecho a las prestaciones por desempleo de manera brusca, sino que esta reducción en las prestaciones a percibir se distribuyese de manera más uniforme a lo largo del período 2013-2016.

Una de las claves de dicha propuesta fue que los menores de 30 años sin formación debían tener derecho a formarse, en vez de continuar formando parte del sistema de asistencia social.

En Suecia hicieron una reforma de las prestaciones por desempleo, con el objetivo de reducir el coste individual del seguro por desempleo, aumentando la afiliación y la cobertura de tasa de seguro por desempleo, en particular para las personas que perciben bajos ingresos. En la Ley de Presupuestos 2014, el Gobierno propuso la abolición de las cotizaciones de desempleo diferenciadas, lo que implicaba la reducción de la prestación por desempleo a 2,2 millones de personas.

A modo de resumen, en la tabla 2 que se presenta a continuación se recogen los principales elementos de las iniciativas presentadas. Una de las principales claves de las medidas de prevención es el diagnóstico y la orientación personalizada, así como una intervención temprana que evite dilatar y prevenir periodos largos de inactividad.

**TABLA 2. Relación de políticas internacionales orientadas a la oferta para personas desempleadas de larga duración. Medidas de orientación, prevención y servicios de empleo**

MEDIDA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	COLECTIVO DE DESTINO
<i>Actividades de colocación del Servicio Público de Empleo de Austria</i> <sup>11</sup>	Austria	Personas orientadoras tratan de establecer medidas de reintegración en una etapa temprana del desempleo, incluyendo a las personas desempleadas en medidas de integración, tales como cursos de formación y actividades de búsqueda de empleo, antes de que se conviertan en personas desempleadas de larga duración.	Personas en situación de desempleo.
<i>Accompagnement des licenciés économiques</i> <sup>12</sup>	Francia	Cuando las personas se registran como desempleadas, el servicio de orientación emprende una evaluación y diagnóstico inicial. Tras este diagnóstico, las personas con menos posibilidades de volver a contar con un empleo pueden acceder a un apoyo intensivo de una duración mínima de seis meses.	Personas que han perdido su empleo por causas económicas de las empresas empleadoras.

MEDIDA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	COLECTIVO DE DESTINO
<i>Ungt folk til athafna</i> <sup>14</sup>	Islandia	Se solicita a las personas registradas desempleadas asistir a reuniones individuales y grupales para presentar medidas disponibles y ofrecer orientación y asistencia psicológica. También pueden recibir asistencia psicológica y participar en procesos de orientación vocacional. La inactividad no está permitida y las personas beneficiarias pueden ser obligadas a renunciar temporalmente a sus beneficios de desempleo si se niegan a participar.	Personas de 16 a 29 años que se encuentren durante al menos seis meses inscritas como desempleadas en el Servicio Público de Empleo.
<i>JobPerspektive</i> <sup>16</sup>	Alemania	En colaboración con los centros de empleo locales, el programa facilita la inserción en el mercado laboral. El proyecto identifica a personas en situación de desempleo durante más de 10 años y ofrece formación en áreas como el metal, la madera, la jardinería y el paisajismo. También ayuda a las personas participantes a superar sus problemas personales. El proyecto se centra principalmente en la mejora de las condiciones de vida más que en una colocación rápida, aunque el apoyo puede resultar en prácticas en empresas o un puesto de trabajo.	Personas desempleadas de larga duración (más de 10 años en situación de desempleo).

Para conseguir políticas efectivas deberían poder combinarse medidas que incluyan planes de formación y capacitación, con búsquedas activas de empleo, medidas de reintegración social y apoyos específicos que ayuden a superar problemas personales, logrando así intervenciones más completas que harían necesaria la coordinación de agentes (ej. policy makers, orientadores, ... en colaboración con los centros de empleo locales).

## B. Políticas orientadas a la demanda

Las políticas orientadas a la demanda responden a dos tipologías diferenciadas: *Subsidios salariales y exenciones de contribución a empresas y programas de empleo público.*

- *Subsidios salariales y exenciones de contribución de empresas empleadoras*

Algunas medidas del mercado laboral ante la demanda de empleo incluyen proporcionar a las empresas empleadoras subsidios salariales o exenciones del pago de las cotizaciones de seguros en un esfuerzo por alentarles a contratar a personas desempleadas de larga duración o pertenecientes a grupos vulnerables.

Se presentan a continuación algunos ejemplos de prácticas existentes en países europeos: a partir de los estudios de evaluación llevados a cabo en estos países, parecería que los subsidios salariales tienen un efecto positivo sobre las perspectivas de empleo de las personas desempleadas de larga duración. En muchos países, el énfasis de las medidas de políticas activas de empleo se ha centrado en la demanda de trabajo, tratando de compensar la menor productividad de las personas por un período limitado de tiempo.

En **Alemania**, el programa *JobPerspektive*<sup>16</sup> es un pequeño programa, que ofrece subsidios salariales a empresas para emplear a personas desempleadas de larga duración con determinadas barreras para acceder al empleo.

En **Suecia**, el programa *Nystartjobb*<sup>17</sup> introducido en 2007 es una forma subvencionada de empleo para personas que han estado desempleadas durante más de un año (seis meses para los jóvenes de 20-25 años de edad). La extensión de la ayuda es proporcional a la duración del periodo en el que la persona demandante



se ha encontrado en situación de desempleo, siendo la duración máxima de la subvención salarial de cinco años para las personas con edades comprendidas entre 26 y 54 años de edad (un máximo de 10 años para las personas demandantes de empleo mayores de 55 años).

En **Bélgica**, también hay una serie de programas que otorgan a las empresas empleadoras una

<sup>16</sup> <http://www.jobperspektive-sachsen.de/>

<sup>17</sup> <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Anstallningsstod/Nystartsjobb.html>

reducción en las cotizaciones a la seguridad social, así como un subsidio salarial, cuando se hacen cargo de personas desempleadas de larga duración. El plan *Activa* contempla todos los tipos de trabajo, mientras que el plan *Activa APS*<sup>18</sup> cubre a personas trabajadoras pertenecientes al gremio de seguridad y prevención empleados/as por los municipios; el programa SINE<sup>19</sup>, por el contrario, promueve el empleo en el ámbito de la economía social y los programas de transición profesional imparten formación en el puesto de trabajo en el sector público y en sectores sin ánimo de lucro.

**Las medidas más utilizadas en distintos países son los subsidios salariales y los incentivos a empleadores**

Existen también subvenciones para las entidades empleadoras que dirijan sus objetivos de contratación a grupos específicos, como pueden ser personas jóvenes mayores en otros países como Alemania (Perspektive 50 Plus), Luxemburgo, Rumania y Reino Unido (Youth Contract)<sup>20,21</sup>.

### **Incentivos a empresas empleadoras<sup>22</sup> (Islandia)**

La Dirección del Trabajo de Islandia introdujo en 2012 un cambio temporal en el sistema dirigido a animar a las empresas a contratar a personas desempleadas de larga duración. Las empresas e instituciones públicas y privadas dispuestas a contratar a personas registradas desempleadas recibieron las subvenciones correspondientes a cada persona empleada de manera mensual.

Mientras que las personas empleadas recibieron salarios de acuerdo con los acuerdos salariales en vigor. Las empresas se hacían cargo de la diferencia entre los salarios y la subvención percibida. Con las subvenciones, otorgadas por un plazo máximo de un año, se logró la contratación de aproximadamente 1.500 personas desempleadas de larga duración y en numerosos casos estas personas fueron además contratadas de manera permanente.

Para las personas que puedan adscribirse a esta iniciativa en el futuro, se espera que este acercamiento al empleo sea una plataforma de lanzamiento para nuevos emprendimientos en el mercado laboral.

La tabla 3 muestra de manera sintética algunos ejemplos presentados arriba en las prácticas internacionales: desde formas subvencionadas de empleo, pasando por exenciones o reducciones tributarias hasta subvenciones específicas por contratar personas desempleadas de larga duración.

<sup>18</sup> <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e4>

<sup>19</sup> <https://www.leforem.be/particuliers/aides-financieres-sine.html>

<sup>20</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/youth-contract-16-and-17-year-olds/youth-contract-provision-16-and-17-year-olds>

<sup>21</sup> <http://www.perspektive50plus.de/>

<sup>22</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12119&langId=en>.

**TABLA 3. Relación de políticas internacionales orientadas a la demanda para personas desempleadas de larga duración. Subsidios salariales y exenciones de contribución de empresas empleadoras**

MEDIDA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	COLECTIVO DE DESTINO
<i>Nystartjobb</i> <sup>17</sup>	Suecia	Forma subvencionada de empleo, con ayudas proporcionales a la duración del periodo en el que la persona demandante se ha encontrado en situación de desempleo.	Personas que han estado desempleadas durante más de un año (6 meses para los jóvenes de 20-25 años de edad).
<i>Plan Activa y Plan Activa APS</i> <sup>18</sup>	Bélgica	Programas que otorgan a las empresas empleadoras una reducción en las cotizaciones a la seguridad social, así como un subsidio salarial cuando contratan a personas desempleadas de larga duración.	Personas desempleadas de larga duración.
<i>Incentivos a empresas empleadoras</i> <sup>22</sup>	Islandia	Cambio temporal en el sistema dirigido a animar a las empresas a contratar a personas desempleadas de larga duración. Las empresas e instituciones públicas y privadas dispuestas a contratar a personas desempleadas registradas reciben las subvenciones correspondientes a cada persona empleada de manera mensual.	Personas desempleadas de larga duración (más de 12 meses).

- *Creación de empleo público de interés social*



Algunas de las iniciativas llevadas a cabo en empleo público generan empleo directo para las personas desempleadas de larga duración. Varios países, como Letonia, Eslovaquia y Malta ofrecen programas de empleo público para ayudar a personas desempleadas de larga duración a obtener experiencia laboral,



mantener sus competencias o adquirir nuevas; proporcionando oportunidades de integración social.

**Afirmar que estas iniciativas son medidas eficaces como un camino nuevo en el mercado de trabajo para enfrentar el paro de larga duración, es cuestionable, y determinadas evaluaciones realizadas han demostrado tener impactos negativos de reinserción laboral**

En **Letonia** no hay políticas activas dirigidas exclusivamente a personas desempleadas de larga duración, no obstante el programa de Empleos Públicos Temporales<sup>23</sup> (iniciado a principios del año 2012) y su predecesor, el Programa de Empleos Públicos de Emergencia<sup>24</sup> (2009-11) han apoyado en la práctica a las personas desempleadas de larga duración. Más de 72.000 personas se beneficiaron del programa con una duración media de seis meses; un 22% de todas las personas participantes fueron capaces de encontrar un puesto

de trabajo en los seis meses siguientes a la participación en esta iniciativa. Además, el programa contribuyó a preservar sus habilidades de trabajo.

### **Plan de Trabajo Comunitario<sup>25</sup> (Malta)**

El Plan de Trabajo Comunitario de Malta tiene como objetivo desinstitutionalizar el desempleo de larga duración. El plan, originalmente diseñado para las personas desempleadas de larga duración (que habían estado registradas como tales durante cinco años o más), se ofreció también a personas que habían estado desempleadas durante períodos de tiempo más cortos. Las personas participantes debían realizar trabajo comunitario, por lo que percibían un 75% del salario mínimo y continuaban recibiendo beneficios sociales.

Una vez inmersos en el mismo, el programa es obligatorio y las personas que no toman parte en él sin una razón válida son expulsadas del registro de desempleo durante seis meses. De este modo, el programa toma medidas contra las personas que abusan del sistema. Las personas participantes encontraron este esquema beneficioso y agradecieron la oportunidad de mejorar sus habilidades y contribuir a la comunidad.

En **Eslovaquia**, la mayoría de programas de activación existentes, explícita o implícitamente, estaban dirigidos a personas desempleadas de larga duración, clasificadas como solicitantes de empleo desfavorecidas. La proporción de

<sup>23</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11410&langId=en>.

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practicId=13>

<sup>25</sup> <https://education.gov.mt/en/Pages/Community-Work-Scheme-Fact-Sheet.aspx>

personas participantes desempleadas de larga duración en los programas de políticas activas de empleo osciló entre un 10% y un 99% en 2010. Los empleos de activación municipales atraen, tradicionalmente, el mayor número de personas desempleadas de larga duración. El programa genera actividades temporales sin un contrato de trabajo, con el objetivo principal de apoyar a una rutina de trabajo diario.

*La eficiencia de las políticas activas en materia de empleo varía y tiende a ser relativamente baja para el desempleo de larga duración. Varios estudios (e.g., Duell, Thurau y Vetter 2016) argumentan que las medidas de activación tienen un efecto relativamente bajo en el segmento de personas desempleadas de larga duración, debido a varios factores, entre ellos el impacto negativo de la inactividad de larga duración y la reticencia de las empresas empleadoras a contratar a este segmento de la población. Por otro lado, tanto la formación como los subsidios tienen impactos positivos sobre las posibilidades de reinserción laboral.*

En el País Vasco el Gobierno está trabajando para alcanzar un acuerdo en materia de empleo público; la medida persigue mejorar la calidad del empleo público y reducir su interinidad.

### 3. Recomendaciones y propuestas de actuación

A continuación se exponen una serie de recomendaciones orientadas a la oferta, a la demanda y a la actuación de diálogo social que pueden ser utilizadas por responsables de políticas o *policymakers* para orientar las políticas de empleo dirigidas a reducir el desempleo de larga duración. También pueden ser utilizadas por otros agentes sociales (organizaciones sociales, sindicatos, empresas...) interesados en la cohesión social, la inclusión, el desarrollo humano y la justicia y desarrollo socio-económico equilibrado.

- **Recomendaciones para mejorar la oferta**

### Recomendación 1: Rediseño de los servicios ofertados por los servicios públicos de empleo

La diversidad actual y las necesidades específicas del colectivo de personas desempleadas de larga duración requieren de una personalización de los servicios y una orientación y acompañamiento no sólo laboral, sino también en el ámbito de lo personal y/o psicológico, con un seguimiento y un análisis específico de cada caso. Esto demanda personal especializado y profesional, además de un entorno más amigable.

Puede resultar útil a la hora de realizar la medición del desempeño y la efectividad de estos servicios, de cara a mejorar las prestaciones, el establecimiento de feedback regular entre la persona orientadora y la desempleada. Incluso podría plantearse un diseño colaborativo de los servicios en colaboración con este colectivo de personas.



De especial relevancia para las personas desempleadas de larga duración es la formación en mecanismos de búsqueda de empleo acordes a sus aspiraciones y ocupaciones, por ej. detección de 'empleo oculto' o de ofertas laborales por distintos canales, formándose en un uso avanzado de herramientas 'on line', facilitando espacio de acceso a internet y a orientación específica, con un acompañamiento personalizado para los casos que lo requieran. No menos importante

es incidir en la actitud y aptitud ante las entrevistas de trabajo. En este sentido existe el riesgo de que tras meses intentándolo, la persona haya perdido su autoestima y confianza ante este proceso, y por tanto, disminuyan enormemente sus posibilidades ante una oferta laboral.

**Aunque el cambio de sector profesional es una oportunidad para las personas desempleadas de larga duración, esto requiere de una orientación y acompañamiento muy fuerte y especializado en un proceso que puede resultar arduo y complicado.**

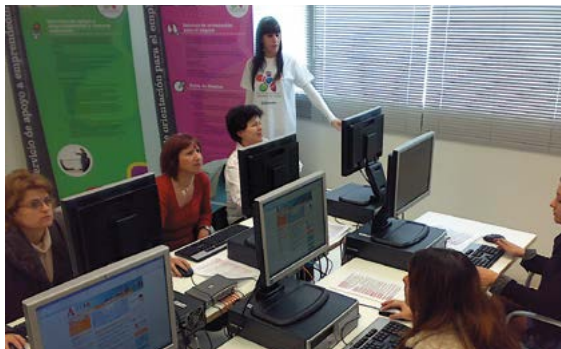
### Recomendación 2: Mayor oferta de formación, formación especializada y facilidades de acceso a la misma

La demanda laboral es cada vez más especializada y más exigente en cuanto a formación y experiencia. Es, por tanto, necesario ampliar las posibilidades de formación, entender las necesidades específicas de las empresas y diseñar formación orientada a la especialización. Además, se propone aumentar las subvenciones a personas desempleadas de larga duración para que estas puedan acceder a formación de alto coste como cursos de especialización, máster, MBA, etc. de cara a mejorar su empleabilidad. No debemos olvidarnos también de aquellas personas con baja cualificación, que requieren de programas específicos de formación que les permitan acceder a un empleo.

Por último, la formación en crecimiento personal y en habilidades personales es esencial en este colectivo de cara a mantener una identidad personal y un bienestar. En este sentido, es necesario realizar una llamada a la actuación de los agentes educativos, para incidir en la importancia de la formación en habilidades personales desde edades tempranas.

A continuación, se ofrecen propuestas de actuación concretas basadas en las buenas prácticas analizadas:

Formación	Dotación de cursos remunerados, e intensivos orientados a la especialización o a la adquisición de certificados de profesionalidad que permitan a la persona desempleada de larga duración adquirir una formación para mejorar su empleabilidad en un período reducido de tiempo y bajo unas condiciones económicas más estables. Como ejemplo están los cursos remunerados y becas para profesionales y personal trabajador cualificado de Austria, y la iniciativa <i>Rebond pour l'emploi</i> de Francia.
	Subvenciones para la formación superior de personas que ya poseen una alta cualificación y experiencia laboral, pero que por razones de edad tienen dificultades de acceso al mundo laboral.
Oferta	Intervención temprana en los primeros meses de desempleo con medidas acordes a los perfiles individuales y el riesgo de estos, con los ejemplos de Francia ( <i>Atouts cadres</i> ) o Islandia ( <i>Þekking og reynsla</i> )
Orientación	Activación de jóvenes de 16 a 29 años que se encuentren en situación de riesgo de desempleo juvenil de larga duración mediante acciones de formación, empleo, emprendimiento, etc. Como ejemplos, el programa <i>Ungt folk til athafna</i> en Islandia, o los sistemas de Garantía Juvenil en ámbito Europeo.
Orientación	Proyecto integral de diseño del servicio de orientación para el empleo en base a las necesidades específicas de las personas desempleadas de larga duración que incluye a diversos agentes de empleo, personal del SPE y las propias personas desempleadas. Como ejemplo, el Plan de Acción Intensificado <sup>27</sup> para el desempleo de larga duración implantado en Letonia.



<sup>26</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11748&langId=en>

Oferta

Subsidios,  
prestaciones

Control sobre las prestaciones para que estas no representen un sustituto del salario profesional, y por tanto reduzcan la motivación de la persona desempleada de buscar un empleo. Reorientación de los subsidios hacia prestaciones por formación o educación o empleos de interés público. Siempre asegurando un bienestar. Como ejemplo la reforma de las prestaciones por desempleo llevada a cabo en Dinamarca tanto para jóvenes específicamente como para otras personas desempleadas de larga duración.

• *Recomendaciones para mejorar la demanda*

**Recomendación 3: Aumento de las subvenciones y beneficios fiscales a empresas empleadoras para la contratación de personas desempleadas de larga duración**

Es esencial favorecer la contratación de dicho colectivo mediante incentivos fiscales que incrementen el atractivo para persona empleadora a la hora de realizar la contratación. Estos deben ser acordes a las necesidades de los diferentes grupos de edad, sexo, etc.

Generar nuevas bolsas de empleo específicas para el colectivo que nos ocupa es otra de las posibles líneas de actuación. Sería interesante contar para su diseño con distintos agentes del tejido socio-político y económico, desde los servicios públicos de empleo hasta las Empresas de Inserción a través de la Red de Economía Alternativa y Solidaria; responsables de políticas, patronal y sindicatos, servicios sociales, asociaciones, personas emprendedoras, universidades y centros de formación profesional y continua, etc.


**Recomendación 4: Flexibilidad laboral, nuevas fórmulas de empleo**

Ante una situación de desempleo prolongado, la confianza de la persona empleadora disminuye. Proponer nuevas fórmulas de contratación, como el trabajo a tiempo parcial, la posibilidad de empleo como persona autónoma, el trabajo a distancia o una mayor flexibilidad salarial pueden mejorar la disposición de dicha persona empleadora.

Además, en este sentido, se propone realizar un trabajo directo con las personas empleadoras para aumentar su cercanía y accesibilidad para con las personas DLD. La creación de foros de encuentro entre las personas DLD y los agentes empleadores puede ser un espacio adecuado para generar estos acercamientos.



A continuación, se ofrecen propuestas de actuación concretas basadas en las buenas prácticas analizadas:

 Demanda	Subvenciones a empresas empleadoras	Subvenciones y beneficios fiscales destinados específicamente a la contratación de personas desempleadas de larga duración, y dentro de este grupo, pueden diferenciarse por edades, sexos, según el perfil de las personas desempleadas de larga duración o en riesgo de de entrar en situación de desempleo más continuado o de largo plazo. Por ejemplo, <i>JobPerspektive</i> y <i>Perspektive 50 Plus</i> en Alemania, <i>Nystartjobb</i> en Suecia, o el programa <i>Activa APS</i> en Bélgica.
		Ofrecer las subvenciones mensualmente, de modo que la empresa empleadora no tenga que adelantar el salario y posteriormente esperar a recibir la subvención a posteriori, como en el caso de Islandia.
	Programas de empleo público	Nuevas fórmulas de empleo a tiempo parcial o empleos transitorios de menor remuneración y de interés público y social como puente al mercado laboral para personas desempleadas de larga duración (creación de rutinas de trabajo, activación de la persona, mejora de la autoestima y las relaciones sociales, etc.). Es esencial que estos empleos se desarrollen en un área de cualificación cercana a la de las personas desempleadas para que sean efectivos. Por ejemplo, el Plan de Trabajo Comunitario de Malta.

- *Recomendaciones para la mejora del diálogo social*

**Recomendación 5: Desestigmatizar el desempleo de larga duración**

Como trabajo de base, y a fin de mejorar en la medida de lo posible la experiencia negativa que estas personas están viviendo, es necesario visibilizar socialmente las situaciones del desempleo de larga duración con el doble objetivo de sensibilizar a la población y de generar programas para que estas personas se mantengan psicológicamente activas y arropadas por la sociedad.

Para ello es necesario fomentar espacios de comunicación e intercambio de sensaciones y experiencias acerca del desempleo de larga duración que puedan contribuir a crear sinergias entre estas personas y derivar en un soporte mutuo y un trabajo colectivo y colaborativo de cara a superar dicha situación. Podría derivar en grupos de búsqueda de empleo colectivo, creación de iniciativas de negocio conjuntas, etc.

Los espacios de trabajo colectivo pueden ser espacios adecuados para que las personas DLD se acerquen a otras personas que han decidido autoemplearse, y puedan surgir complicidades.

#### Recomendación 6: Fomentar el acceso a cualquier tipo de empleo independientemente del sexo

A pesar de no tratarse de una actuación específica para personas desempleadas de larga duración, el autoimponernos barreras ante un empleo, por tratarse de un empleo «no adecuado para mujeres» o «de mujeres y no de hombres» supone una barrera adicional ante el desempleo. En el desempleo de larga duración esto es un *hándicap* que puede superarse mediante un trabajo de base en co-educación y orientación laboral sin distinción de géneros.

En edades adultas abordar estos temas supone un reto en aquellos casos donde los estereotipos o roles de género se encuentran fuertemente arraigados en la personalidad y/o en el entorno socio-cultural donde la persona se inserta. En estos casos es necesario una formación y sensibilización específica que debería coordinarse con iniciativas existentes y especialistas en la materia.

## 4. Conclusiones

Siendo conscientes de la necesidad de estudios más contextualizados y en profundidad que nos permitan proponer medidas *ad hoc* que tengan en cuenta las situaciones de partida concretas y las necesidades de las personas, ambos factores absolutamente necesarios para abordar con éxito las situaciones de desempleo de larga duración, este primer análisis realizado (entrevistas a distintos agentes, estudio de buenas prácticas internacionales...) permite aportar las siguientes conclusiones:

- *Desde la percepción de las empresas empleadoras*

**El tiempo en desempleo, la edad y la formación recibida durante el período de desempleo** son los factores clave que influyen en la contratación de una persona desempleada de larga duración.

En la facilidad o dificultad de adaptación al trabajo, se perciben diferencias entre personas desempleadas de larga duración y otras candidaturas. Las personas empleadoras afirman que las siguientes iniciativas pueden facilitar la incorporación de las personas DLD al mercado laboral:

1. Un incremento de **programas formativos con prácticas** o contrato temporal,
2. Un aumento de **ofertas temporales** y
3. Una mayor **flexibilidad en cuanto al salario a percibir** por parte de las personas desempleadas de larga duración (garantizando los derechos laborales y los salarios mínimos interprofesionales).

- *Desde la percepción de las personas desempleadas de larga duración*

El **tiempo en desempleo y la edad son factores determinantes** en la situación de DLD y el cambio de actividad laboral, a pesar de presentarse como una oportunidad de responder a dicha situación, resulta un proceso complejo, que exige abordajes más holísticos que incluyan aspectos psicosociales (autoestima, desarrollo personal, empoderamiento); acciones coordinadas de distintos agentes (políticos, servicios sociales...) y una revisión crítica de los planteamientos socioeconómicos.

Se da una alta exigencia del mercado en cuanto a formación y especialización y hay cierta **inadecuación entre la oferta laboral y la demanda**. En este sentido, la colaboración de los servicios públicos de empleo es escasa e inadecuada, no adaptándose a las necesidades de orientación y características de cada persona.

Se percibe una **falta de atención al colectivo específico de las personas desempleadas de larga duración** en todos los ámbitos, sindical, institucional y desde la posición de la empresa empleadora. Esto puede apreciarse en la inexistencia de políticas de empleo orientadas específicamente a este colectivo de personas, a pesar de la problemática evidente y alarmante que existe en torno a ellas.

- *Lecciones extraídas de las buenas prácticas internacionales*

**Las medidas de activación tienen un efecto relativamente bajo** en el segmento de personas desempleadas de larga duración, debido principalmente al impacto negativo de la inactividad de larga duración y la reticencia de las empresas empleadoras a contratar a este segmento de la población.

**La formación tiene un impacto positivo** sobre las posibilidades de reinserción laboral y los subsidios a las empresas empleadoras tienen también un impacto positivo significativo.

A modo de resumen, con respecto a la oferta, resulta necesario el rediseño de los servicios ofertados por los servicios públicos de empleo y una mayor oferta de formación, formación especializada y facilidades de acceso a la misma. Para mejorar, la demanda se propone un aumento de las subvenciones y beneficios fiscales al colectivo empleador y a empresas para la contratación de personas DLD y nuevas fórmulas de empleo más flexibles.



*En el ámbito de la mejora del diálogo social, destacamos la importancia de desestigmatizar el desempleo de larga duración y fomentar el acceso a cualquier tipo de empleo sin distinción de género y proponiendo, en la medida de lo posible, soluciones 'personalizadas' para las diferentes situaciones que viven las personas DLD.*

Por último comentar que el 15 de febrero de 2016, el Consejo Europeo adoptó la Propuesta de Recomendación de la Comisión (Comisión Europea 2016) sobre la integración de las personas desempleadas de larga duración en el mercado de trabajo y propuso tres medidas a tener en cuenta:

- **Fomentar el registro de las personas desempleadas de larga duración a través un servicio de empleo**, para lo que se necesitaría proporcionar acceso simplificado y puntos únicos de acceso y de contacto para acceder a los apoyos proporcionados; así como mejorar las ayudas para aquellas personas que están fuera del trabajo por largos períodos;
- **Proporcionar a cada persona desempleada de larga duración registrado una evaluación detallada individualizada** para identificar sus necesidades y su potencial a más tardar antes de cumplir los 18 meses de desempleo;
- **Ofrecer un acuerdo de integración laboral** a todas las personas desempleadas de larga duración inscritos a más tardar antes de cumplir 18 meses en desempleo, que debería consistir en un plan a medida para volver a poner en funcionamiento a las personas desempleadas de larga duración y que puede incluir, en función de los servicios existentes en cada Estado miembro:
  - a. Orientación personalizada (mentoring),
  - b. Ayuda en la búsqueda de empleo,
  - c. Educación y formación continua,
  - d. Apoyo a la vivienda, el transporte, los servicios de cuidado de menores o de rehabilitación.

En octubre de 2016, los ministros de empleo de todos los Estados miembros de la UE aprobaron un marco para supervisar la aplicación de la Recomendación del Consejo y la primera recopilación de datos tendrá lugar a mediados de 2017.

*Será interesante para los policy makers en esta materia analizar las medidas existentes a la luz de dichas recomendaciones y realizar seguimiento de los datos recogidos en el ámbito europeo.*

## 5. Referencias

- Castelló, V. 2014. «El reto del paro de larga duración». *Cinco Días*, 4 de agosto de 2014. Acceso el 10 de diciembre de 2016. [http://cincodias.com/cincodias/2014/08/04/economia/1407170947\\_699626.html](http://cincodias.com/cincodias/2014/08/04/economia/1407170947_699626.html)
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>
- Comisión Europea, 2016. Long-term unemployment. En <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1205&langId=en>
- Duell, N., Thurau, L. y Vetter, T. 2016. «Long-term Unemployment in the EU Trends and Policies». Acceso el 20 de diciembre de 2016. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Studie\\_NW\\_Long-term\\_unemployment.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_Long-term_unemployment.pdf)
- European Employment Observatory. 2012. «EEO Review: Long-term unemployment». Acceso el 10 de diciembre de 2016, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9473&langId=en>.
- Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Euskobarometro. <http://www.ehu.eus/es/web/euskobarometro/home>
- Henry, G., Honorato, A., Azanza, G., Moya, G., López, I. y Martín, S. 2014. «Retos y propuestas para la empleabilidad de las personas desempleadas de larga duración en Bizkaia». *Informe Proyecto Bizkailab*. Universidad de Deusto.
- Jahoda, M. 1982. *Employment and unemployment: A social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matković, T., Babić, Z., y Vuga, A. 2012. «Evaluacija mjera aktivne politike zapošljavanja 2009. i 2010. godine u Republici Hrvatskoj». *Revija za socijalnu politiku* 19 n° 3: 303-336.
- Pérez-Nievas, S, García Albacete, G., Martín, I., Montero, J.R., Sanz, A., Lorente, J., Paradés, M., Navarrete, R.N. y Mata, T. 2013. «Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección». Universidad Autónoma de Madrid. Acceso el 10 de diciembre de 2016, <http://docplayer.es/9556455-Los-efectos-de-la-crisis-economica-en-la-democracia-espanola-legitimidad-insatisfaccion-y-desafeccion.html>

### Buenas prácticas:

- Accompagnement des licenciés économiques (Francia). <http://www.pole-emploi.fr/candidat/le-contrat-de-securisation-professionnelle-csp--@/article.jspz?id=61019>
- Active APS (Bélgica). <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e4>
- Atouts cadres (Francia). <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/evaluation-de-la-prestation-d-accompagnement-renforce-atouts-cadres-@/8727/view-article-55541.html?>
- BIWAQ (Alemania). [http://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home\\_node.html](http://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home_node.html)
- Fit4job (Luxemburgo). [http://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Accueil/programme-fit4-job\\_2/en](http://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Accueil/programme-fit4-job_2/en)

- Incentivos a empresas (Islandia). <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12119&langId=en>.
- ISKUR (Turquía). <http://www.iskur.gov.tr/en-us/homepage.aspx>
- JobPerspektive (Alemania). <http://www.jobperspektive-sachsen.de/>
- Nystartsjobb (Suecia). <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Anställningss-tod/Nystartsjobb.html>
- Plan de sauvegarde de l'emploi (Francia). <http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/maintien-dans-l-emploi/accompagnement-des-licenciements-economiques/article/plan-de-sauvegarde-de-l-emploi-pse>
- Pekking og reynsla (Islandia). <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12119&langId=en>.
- Perspektive 50 plus (Alemania). <http://www.perspektive50plus.de/>
- Programa de Empleos Públicos de Emergencia (Letonia). <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practiceId=13>
- Programa de Empleos Públicos Temporales (Letonia). <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11410&langId=en>.
- Programa SINE (Bélgica). <https://www.leforem.be/particuliers/aides-financieres-sine.html>
- Plan de Trabajo Comunitario (Malta). <https://education.gov.mt/en/Pages/Community-Work-Scheme-Fact-Sheet.aspx>
- Rebond pour l'emploi (Francia). [http://archives.gouvernement.fr/fillon\\_version2/gouvernement/le-plan-rebond-pour-l-emploi.html](http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/le-plan-rebond-pour-l-emploi.html)
- Servicio Público de Empleo (Austria). <http://www.ams.at/en/public-employment-service-austria-ams/unemployment-insurance/general>
- Ungt folk til athafna (Islandia). <https://www.velferdarraduneyti.is/velferdarvaktin/Frettir-Velferd/nr/5270>
- Youth Contract (Reino Unido). <https://www.gov.uk/government/publications/youth-contract-16-and-17-year-olds/youth-contract-provision-16-and-17-year-olds>

## 6. Notas biográficas

### Garbiñe HENRY MORENO

Garbiñe Henry Moreno es Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto y Máster en Dirección de Empresas. Desde septiembre de 2010 es directora de Deusto Innovación Social, cuyo *leit motiv* es «nuevos valores y actitudes para un mundo en transformación». Su trayectoria personal, profesional y docente se centra en los ámbitos de la innovación tecnológica y social; empleo; sostenibilidad económica, social y medioambiental de territorios y ciudades; planificación estratégica; y políticas públicas y gobernanza, y viene marcada por su convencimiento en la máxima de que todo está hecho «por» personas, «para» personas y «con» personas.

Garbiñe Henry Moreno (garbine.henry@deusto.es) holds a Bachelor's Degree in Political Science and Sociology from the University of Deusto and a Master's Degree in Business Management. Since September 2010 she has been the head of Deusto Innovación Social, whose motto is «new values and attitudes for a changing world». Her personal, professional and teaching track record is centred on the fields of social and technological innovation; employment; the economic, social and environmental sustainability of territories and cities; strategic planning; and public policies and governance, and is marked by her belief in the maxim that everything is done by, for and with people.

### Garazi Azanza MARTÍNEZ DE LUCO

Garazi Azanza Martínez de Luco es Licenciada en Psicología por la Universidad de Deusto y Doctora en Psicología (Mención Europea) por la UNED. Actualmente, desarrolla su labor como investigadora en Deusto Innovación Social y Deusto Entrepreneurship Centre y es profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto en el Grado en Lenguas Modernas y Gestión. Es coordinadora del programa de emprendimiento DeustoStart e imparte formación y talleres en los ámbitos de la empleabilidad y el emprendimiento.

Garazi Azanza Martínez de Luco (garazi.azanza@deusto.es) holds a Bachelor's Degree in Psychology from the University of Deusto and a Doctorate in Psychology (European Mention) from the UNED (Spain's National Distance Education University). She currently works as a researcher at Deusto Innovación Social and the Deusto Entrepreneurship Centre and lectures on the Degree in Modern Languages and Management at the Faculty of Social and Human Science of the University of Deusto. She is the coordinator of the DeustoStart entrepreneurship programme, and also gives training and workshops in the fields of employability and entrepreneurship.

# Políticas de empleo dirigidas a la juventud: identificación de buenas prácticas europeas para su aplicación regional o local

## *Youth-oriented employment policies: identifying European best practices for regional or local application*

Garazi Azanza Martínez de Luco, Garbiñe Henry Moreno

1. Introducción: la situación del empleo juvenil en Bizkaia . . . . .	232
2. Políticas e iniciativas para el fomento del empleo juvenil. . . . .	233
3. Guía de recomendaciones y propuestas de actuación . . . . .	237
3.1. <i>Formación</i> . . . . .	238
3.2. <i>Orientación</i> . . . . .	241
3.3. <i>Desarrollo de competencias y capacidades</i> . . . . .	243
3.4. <i>Acceso a la primera experiencia profesional</i> . . . . .	244
3.5. <i>Tendencias y nuevas necesidades</i> . . . . .	245
4. Conclusiones. . . . .	246
5. Referencias . . . . .	248
6. Notas biográficas . . . . .	250



# Políticas de empleo dirigidas a la juventud: identificación de buenas prácticas europeas para su aplicación regional o local

## *Youth-oriented employment policies: identifying European best practices for regional or local application*

Garazi Azanza Martínez de Luco, Garbiñe Henry Moreno

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1\(2016\)-pp229-250.pdf](http://dx.doi.org/10.18543/dsib-1(2016)-pp229-250.pdf)

---

### Resumen

El escenario actual de empleo juvenil, agravado por la crisis económica mundial, plantea un desafío urgente con implicaciones a largo plazo, tanto para la juventud como para la sociedad en su conjunto. A partir del análisis de buenas prácticas recogidas en políticas y actuaciones para mejorar la empleabilidad de la juventud llevadas a cabo en países y regiones europeas, se han extraído una serie de conclusiones y recomendaciones que pueden servir de referencia a responsables de políticas de distintos ámbitos territoriales (locales, regionales, nacionales) que pretendan aumentar las oportunidades de empleo de las personas jóvenes en sus territorios.

### Palabras clave

Desempleo, empleabilidad, desempleo juvenil, políticas de empleo, desarrollo regional, innovación social.

---

### Abstract

The current scenario of youth employment has been exacerbated by the global economic crisis, and poses now an urgent challenge with long-term implications for young people and for society as a whole. Starting from an analysis of European best practices of policies and actions focused on making young people more employable, a number of conclusions and recommendations are drawn as guidelines to policy-makers (at local, regional and national level) seeking to increase job opportunities for young people in their territories.

## Keywords

Unemployment, employability, youth unemployment, employment policies, regional development, social innovation.

### 1. Introducción: la situación del empleo juvenil en Bizkaia

El escenario actual de empleo juvenil, agravado por la crisis económica mundial, plantea un desafío urgente con implicaciones a largo plazo, tanto para la juventud, como para la sociedad en su conjunto. Los problemas de fondo son el **gran número de jóvenes** que acceden a los mercados de trabajo cada año, junto con la **falta de oportunidades** de empleo y el **desajuste** entre la oferta educativa y las demandas del mercado laboral.

*La crisis del empleo de la juventud es un desafío mundial, a pesar de que sus características sociales y económicas divergen considerablemente en cuanto a su magnitud y naturaleza según el país y la región de que se trate.*

Buena parte de las políticas de empleo se muestran incapaces de solucionar el problema del acceso de los jóvenes al mercado laboral. Así lo refleja el aumento, en España, del número de 'ninis', jóvenes que ni estudian, ni trabajan, según datos ofrecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016)<sup>1</sup>; o, de acuerdo con la Comisaria de Empleo de la Unión Europea, Marianne Thyssen, la infrutilización del *Plan de Garantía Juvenil*<sup>2</sup> en España.

*Nos encontramos ante tasas de desempleo juvenil elevadas que impiden el adecuado desarrollo de las personas y de la sociedad en general. Las personas jóvenes son especialmente vulnerables por la temporalidad, la precariedad y la rotación laboral que registra el empleo juvenil.*

A largo plazo, el desempleo juvenil puede acarrear **pérdida de talento y costes sociales y económicos**, y por ello es fundamental reflexionar sobre el futuro del

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/spain/sag2016-spain.pdf>

<sup>2</sup> *La Garantía Juvenil* es una iniciativa europea lanzada en 2013 que pretende facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo.



empleo, teniendo en cuenta que no se trata de una responsabilidad solo de los políticos sino de toda la sociedad en su conjunto.

Para la juventud de hoy en día, la formación académica ya no garantiza un puesto de trabajo acorde a la misma. Por ello, la **calidad en la enseñanza** y su **adecuación** a las necesidades del mercado laboral es una preocupación creciente en nuestra sociedad. Además, las oportunidades de empleo parecen depender más de las características productivas de cada comunidad, de la estructura y el dinamismo del mercado laboral de cada región, que de los propios estudios en sí.

Van cobrando importancia fórmulas de contratación temporales y más flexibles

Se constata que en general las políticas e iniciativas dirigidas a la juventud son insuficientes e ineficaces

**Este briefing** parte de un **análisis realizado en 2014 sobre la situación del mercado laboral** en Bizkaia «Mercado Laboral y nuevos yacimientos de empleo: mercado laboral juvenil» (Henry et al., 2014). Basado en una revisión de fuentes estadísticas oficiales, entrevistas en profundidad a diversos agentes del ámbito socio-económico y un análisis documental de informes y políticas de empleo, parte de una breve descripción de la situación del empleo juvenil y presenta las oportunidades y retos actuales y a futuro. Además, ofrece una reflexión sobre las iniciativas necesarias para su fomento, el ajuste entre la oferta educativa y la demanda laboral y las tendencias de empleo.

Una vez estudiadas las **buenas prácticas utilizadas en otros países, entornos o realidades regionales**, se plantean **recomendaciones** en materia de juventud y empleo dirigidas a responsables de políticas (policy makers) que pueden ser aplicadas a contextos locales.

## 2. Políticas e iniciativas para el fomento del empleo juvenil

En el ámbito de las políticas de empleo, se ha generalizado la clasificación en dos tipos: **políticas activas de empleo**, referentes a aquellas que intervienen en el mercado laboral para crear empleo para las personas desempleadas; y **políticas pasivas de empleo** que se limitan a ofrecer un salario sustitutorio.

Las siguientes medidas se definen como:

- a. *Programas Activos del Mercado Laboral*, de acuerdo con la definición de la OECD: servicios de mercado laboral, formación, empleo rotativo y empleo compartido, incentivos de empleo, empleo sostenido y rehabilitación, creación directa de empleo, e incentivos a *start-ups* (OECD 2014).

b. *Programas Pasivos del Mercado de Empleo* engloban el mantenimiento de ingresos al desempleo y los programas de jubilación anticipada (Hörisch et al., 2014).

Las políticas activas de empleo, dirigidas a la juventud en los diferentes países, tienen como objetivo combatir el desempleo a través de medidas que inciden en distintas áreas de intervención. **Estimular la demanda es fundamental para la creación de empleo pero, además de esto, existen medidas de empleo complementarias dirigidas específicamente a la juventud, para tratar de amortiguar la precaria situación actual de desempleo.**

En el ámbito europeo, como bien refleja la *Estrategia 2020*<sup>3</sup>, existe una gran preocupación por la problemática del desempleo juvenil. La *Iniciativa para el Empleo Juvenil*, con el *Plan de Garantía Juvenil* como instrumento articulador de las políticas de empleo, es una de las principales apuestas que se están realizando para aglutinar las respuestas y mejorar dicha coyuntura.



En España, el *Plan Anual de Política de Empleo 2014*<sup>4</sup> y la *Estrategia para la Activación del Empleo 2014-2016*<sup>5</sup> marcan como uno de los objetivos «mejorar la empleabilidad de los jóvenes y poner en marcha el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España». Esto se materializa en la *Estrategia de*

*Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*<sup>6</sup>, con un total de 100 medidas a corto y medio plazo para la reactivación de la empleabilidad juvenil. De la misma manera, en el *Plan de Empleo 2014-2016 del Gobierno Vasco*<sup>7</sup> uno de los ejes directores se centra en «el fomento del empleo de las personas jóvenes y la mejora de la transición educación-empleo» como meta.

La *Garantía Juvenil focaliza sus esfuerzos en personas* jóvenes de hasta 25 años, no obstante, las medidas iniciadas no parecen ser suficientes para dar solución a la problemática actual, que en Bizkaia, por ejemplo, alcanza hasta edades superiores a los 30 años. Además, a pesar de la fuerza con que este concepto ha enraizado en países de la Unión Europea, especialmente en aquellas con graves problemas de

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_es)

<sup>4</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/empleo/Documents/PAPE%202014.pdf>

<sup>5</sup> [https://www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_empleo/estrategia\\_14\\_16.pdf](https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/estrategia_14_16.pdf)

<sup>6</sup> [http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ\\_Documento.pdf](http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ_Documento.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.irekia.euskadi.eus/assets/attachments/4140/plan\\_de\\_empleo\\_2014\\_2016.pdf?1391774804](https://www.irekia.euskadi.eus/assets/attachments/4140/plan_de_empleo_2014_2016.pdf?1391774804)

paro juvenil (como es el caso que nos ocupa), los impactos o resultados de este tipo de medidas no son directamente medibles y por tanto generan cierta controversia al no poder demostrar que suponen una acción directa sobre el empleo.

En muchas ocasiones, se trataría de medidas con un componente de largo plazo, de orientación a lo largo de la vida, cuya acción inmediata quedaría difusa.

Otra de las debilidades reside en la **limitación presupuestaria** y el **tiempo de aplicación de dichas medidas**, que resulta mínimo frente a países con mejores trayectorias y tasas de éxito en la aplicación de la *Garantía Juvenil*.

*Políticas e iniciativas que, si bien están dirigidas a la juventud, resultan insuficientes e ineficaces ante la problemática actual, dado el aumento continuado del desempleo juvenil. Existe un riesgo de paro estructural que es necesario evitar y para ello podría ser conveniente fijar las miradas en países con una situación de desempleo juvenil más favorable.*

Para conseguir avances hacia el objetivo del pleno empleo es necesario que se dé un ajuste entre la oferta educativa y la demanda laboral.

Entre 2011 y 2015 se produce una evolución ascendente de la tasa de desempleo de las personas jóvenes en la CAV y Bizkaia

En Bizkaia, en general, este ajuste entre la oferta educativa y la demanda laboral parece darse en lo que se refiere al número de titulaciones ofertadas (a excepción de unas especialidades muy concretas).

De los datos del estudio realizado, se concluye que son **cuatro** los **ejes básicos** sobre los que actuar a fin de mejorar la relación oferta educativa-demanda laboral:

1. En primer lugar, sería necesario realizar un **cambio en la metodología de enseñanza** a través de la combinación de teoría y práctica.

Existe un discurso bastante crítico con diferentes aspectos pedagógicos y metodológicos de la oferta educativa, principalmente en lo referente a la actualización de su contenido y a la escasez de contenidos prácticos, así como a la falta de metodologías activas o a la falta de profundización en competencia y valores. Así mismo, el contexto socio-económico actual de baja demanda laboral hace más evidente estas carencias, y apremia hacia posturas más enfocadas en la utilidad (actualización, practicidad,



relación con las empresas) que permitan recomponer o reajustar la relación oferta-demanda. Además se identifica la *necesidad de formar a personas con capacidades emprendedoras, creativas y con visión que puedan generar nuevas ideas y propuestas profesionales.*

2. En segundo lugar, la **vinculación de los centros educativos con la empresa** y la realidad labo-

ral. Las instituciones educativas son vistas como distantes de la 'realidad' y con dificultades para anticiparse a necesidades futuras y hacer frente a las demandas del mundo de la empresa.

3. En tercer lugar, **el trabajo conjunto de todos los agentes educativos.** Estos agentes son muchos y muy variados, y la actuación conjunta de todos los que cuentan con capacidad de mejora de la empleabilidad juvenil puede contribuir enormemente a la búsqueda de mejores soluciones a futuro.

Algunos **ejemplos internacionales de diálogo social** son:

- el modelo *MAST*<sup>8</sup> finés, dirigido a desarrollar y establecer un modelo regional que proporcione directrices para las escuelas de formación profesional, talleres juveniles y guía para las personas jóvenes; y
- el programa *Ambassador to Tackle Youth Unemployment*<sup>9</sup> de Holanda, en el que el gobierno holandés selecciona periódicamente a una persona embajadora durante dos años para abordar el desempleo juvenil, visibilizando así la importancia de este problema y concretando la interlocución para la propuesta de medidas.

El **diálogo social** y las **estrategias para mejorar la protección social** para la juventud están adquiriendo cada vez mayor relevancia para la formulación de iniciativas que contribuyan a la reducción del desempleo juvenil.

4. Por último, una **mejora en competencias y contenidos educativos.** En lo referente a las *competencias y cualidades más demandadas, destacan cuatro:*

- **el conocimiento** especializado en las áreas de estudio (especialización) y un alto dominio de idiomas;
- **las habilidades relacionales:** trabajo en equipo, empatía, capacidad de generar redes de contactos sólidos (networking), capacidad de negociación y comunicación intercultural;

<sup>8</sup> <http://www.mastohjaus.fi/>

<sup>9</sup> <https://www.government.nl/topics/youth-policy/news/2013/03/07/government-makes-50-million-extra-available-to-fight-youth-unemployment>

- **las habilidades organizativas:** liderazgo, gestión del tiempo, innovación, creatividad, flexibilidad, adaptación;
- y finalmente **las habilidades personales:** creatividad, pensamiento crítico, motivación, espíritu emprendedor, esfuerzo, compromiso.

### Ajuste entre oferta educativa y demanda laboral

Metodología  
teórico-práctica

Vinculación  
con la  
empresa

Trabajo conjunto  
de todos los  
agentes  
educativos

Mejora en  
competencias y  
contenidos  
educativos

### 3. Guía de recomendaciones y propuestas de actuación<sup>10</sup>

A continuación se presentan recomendaciones y propuestas de actuación para el fomento del empleo juvenil que, con el objeto de proporcionar ideas, puedan ser utilizadas por responsables de políticas (*policy-makers*) para fortalecer las estrategias de empleo dirigidas a jóvenes en distintos ámbitos.

Las recomendaciones se presentan en 5 bloques: formación; orientación; desarrollo de competencias y capacidades; acceso a la primera experiencia profesional; y tendencias y nuevas necesidades.



<sup>10</sup> Las siguientes recomendaciones se basan en las entrevistas en profundidad a diversos agentes del ámbito socioeconómico y en el análisis documental de informes y políticas de empleo realizados en el proyecto BizkaiLab «Mercado Laboral y nuevos yacimientos de empleo: mercado laboral juvenil» (Henry et al., 2014).

### 3.1. Formación

#### *Formación inicial*

El abandono escolar sigue siendo un problema en España. En 2014, el 39% de los hombres y el 28% de las mujeres entre 25 y 34 años no había completado el segundo ciclo de secundaria, aproximadamente el doble de la media OCDE (OCDE, 2016). Así, con el objetivo de abordar y paliar la problemática del **fracaso escolar** sería conveniente instaurar programas de segunda oportunidad que ofrezcan posibilidades de **aprendizaje diferenciadas de la escolarización tradicional**, pero que igualmente proporcionen una titulación mínima necesaria para acceder a titulaciones superiores o al mundo laboral.

#### *Formación dual*

Según la Organización Internacional del Trabajo, el vínculo con la experiencia laboral es un ingrediente esencial para superar la resistencia a contratar a jóvenes sin experiencia<sup>11</sup>. El **acercamiento temático y procedimental de la formación al ámbito laboral específico** genera mayor satisfacción en las empresas empleadoras y una valoración positiva de la formación. Para conseguir dicho acercamiento a los ámbitos laborales, se proponen recomendaciones y propuestas de actuación de distinta naturaleza. Las primeras dirigidas a la actualización del profesorado y las segundas enfocadas a la mejora de los programas existentes para la formación dual.

#### **Actualización del profesorado**

El aprendizaje a lo largo de la vida se ha constituido como un campo emergente de estudio y práctica y en un principio organizador de las políticas educativas en todo el mundo. Este impulso no es fortuito; es resultado, por un lado, de una búsqueda de nuevas estrategias para afrontar los desafíos que la globalización ha traído consigo en términos de bienestar, cambio demográfico, sostenibilidad ambiental y desigualdad, y por otro, del interés que han puesto diversos organismos internacionales, como la Comisión Europea, la OCDE, el Banco Mundial, o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para que el aprendizaje a lo largo de la vida sea adoptado como modelo para la cooperación y el desarrollo educativos entre los países que los conforman (Vargas, 2015).

<sup>11</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ed\\_emp\\_msu/documents/publication/wcms\\_151462.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_151462.pdf)

Es clave que el profesorado, por su condición formadora, cuente con una actualización continua, con una formación a lo largo de la vida que le permita conocer las nuevas cambiar por tendencias y metodologías, y adaptarlas a su actividad docente.

1. **Mejora de las iniciativas tendentes a la formación dual.** Organizar un programa de estancias en empresas, de manera que se pudiera hacer obligatorio para el profesorado contar con experiencias laborales en el campo en el que imparte su asignatura. Así se puede ayudar a superar la percepción de que una parte considerable de las titulaciones superiores no cuentan con un carácter convergente que facilite el acercamiento. Y reforzaría el esfuerzo que algunas universidades llevan haciendo durante años a través de:
  - a. la incorporación de profesionales en los distintos sectores a sus cuadros docentes,
  - b. la realización de proyectos en colaboración con entidades no académicas y empresas, en las que el aprendizaje y la generación de conocimiento responde a retos sociales concretos y reales (como ejemplo: ver la sección de *Storytellings de la Universidad de Deusto*),
  - c. la incorporación de prácticas obligatorias en los últimos años de las carreras, etc.
2. **Realizar una organización compartida o coordinada entre instituciones de formación y empresas de programas de formación continua.** Esto permitiría la actualización en nuevas competencias profesionales que pudieran traducirse a metodologías pedagógicas y programas docentes. Existe ya la conocida formación dual, con una mayor inclinación hacia la formación práctica en la empresa. Como parte de estos programas se podrían **incluir algunas acciones de orientación para el empleo dirigidas a facilitar el tránsito de la formación al trabajo.**
3. **Repensar y mejorar el concepto de «prácticas» universitarias** para que las empresas no las perciban como una carga y el alumnado cuente con un periodo de aprendizaje bien tutelado y significativo. Se podría realizar un estudio para identificar buenas prácticas: ¿qué elementos están funcionando bien en los programas actuales? Una vez identificados dichos elementos se tendrían que diseñar periodos de trabajo en condiciones reales a fin de potenciar y formar en competencias demandadas como el trabajo en equipo, la toma de decisiones, la comunicación, el análisis crítico, la innovación, etc.

4. **Obligatoriedad de hacer prácticas en una empresa extranjera**, fomentando los programas relacionados con las becas de formación en empresas al terminar la formación como por ejemplo el *Programa de Becas Global Training*<sup>12</sup> para la realización de prácticas en empresas extranjeras.
5. **Compaginar estudios y trabajo** e incluso hacer el proyecto de fin de carrera dentro de la empresa. Como ejemplos pueden tomarse:
  - a. el *modelo de formación dual alemán*<sup>8</sup>, en el que, mientras se está recibiendo formación, el alumnado trabaja unas horas en empresas para tener mejor conocimiento práctico de lo que estudia; y
  - b. el programa de trabajo «*Alternance*»<sup>13</sup> de Francia con un período de formación dual (trabajo y formación simultánea) de dos años de duración en el que la empresa se hace cargo de los gastos educativos y además se realiza un contrato a tiempo parcial, con posibilidad de contrato al final del período.

### *Formación continua*

**Diseñar planes de formación *in situ***, con un enfoque de mejora o **resolución de problemas** en el puesto, equipo o centro de trabajo. Así mismo abrir las fronteras de la formación, mediante **programas pioneros** y mayores inversiones por cada trabajador, incorporando perspectivas internacionales.

La administración y la Universidad, en colaboración con empresas de referencia en el Territorio, están ya **potenciando y financiando la realización de estudios de Doctorado a través de la figura del Doctorado Industrial**. Así, se forman personas investigadoras junior con un desarrollo de carrera profesional no centrado únicamente en la academia, sino preparadas para trabajar en distintos contextos: centros de innovación, departamentos de I+D+i de las empresas, entidades sociales, etc. ayudando así a desarrollar innovación e investigación de referencia y una verdadera sociedad del conocimiento.

<sup>12</sup> <http://www.becasglobaltraining.eus/>

<sup>13</sup> [https://www.alternance.emploi.gouv.fr/portail\\_alternance/](https://www.alternance.emploi.gouv.fr/portail_alternance/)





### 3.2. Orientación

#### *Orientación escolar*

Es necesario **intensificar la orientación profesional en el seno de la orientación escolar**, en aquellos momentos de decisión y tránsito hacia situaciones más próximas al ámbito laboral (final de la ESO y de la secundaria postobligatoria).

Comienzo de la orientación laboral hacia el empleo y el acercamiento al lugar de trabajo desde edades tempranas, con por ejemplo **pequeños módulos en prácticas para jóvenes** en los últimos años del período escolar, como el *Schüler- Betriebspraktikum*<sup>14</sup> alemán, programa de prácticas de corta duración para jóvenes de 14 a 18 años.

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors_en.pdf)

### *Orientación personalizada*

Ofertar servicios de **orientación tanto a personas desempleadas como empleadas** con un doble enfoque, de orientación profesional y para el empleo. Esta orientación debe ser personalizada, guiada por personas con un conocimiento **menos generalista y más especializado** en función de las necesidades de cada persona.

Como propuestas de actuación para los servicios de empleo, se podría:

1. Instaurar **nuevas fórmulas de orientación** (individuales o colectivas) más ajustadas a las necesidades individuales de cada joven,
2. Realizar un **seguimiento y evaluación del proceso de mejora de la empleabilidad** y de acceso a un empleo, como ejemplo destaca el programa belga *Monitoring of job-search activity in young unemployed*<sup>15</sup> para la monitorización y activación de la actividad de búsqueda de empleo de personas jóvenes desempleadas en el período de integración.



### *Acompañamiento a lo largo de la vida*

**Fortalecer los servicios de orientación, asesoramiento y apoyo al empleo** (tanto público como privado) para todos los niveles de cualificación.

Generar **nuevas fórmulas de orientación**, situando a la persona desempleada como agente activo en su proceso de empleabilidad, **generando colectivos de personas** que colaboren en su búsqueda de empleo. La realización de un **seguimiento y evaluación exhaustivos** de dichos servicios, permitiría asegurar la utilidad y el éxito de los mismos.

<sup>15</sup> <http://www.conseildelajeunesse.be/wp-content/uploads/2014/08/Belgian-Youth-Guarantee-Implementation-Plan.pdf>

### 3.3. Desarrollo de competencias y capacidades

#### *Desarrollo de competencias*

Una buena formación es clave. Los programas de formación pueden mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes especialmente cuando se combinan componentes de capacitación en el trabajo<sup>16</sup>.

Las acciones educativas deben ir encaminadas al desarrollo de **competencias y actitudes vinculadas a la empleabilidad**, como el esfuerzo y compromiso, la iniciativa, la capacidad para trabajar en equipo y relacionarse, la capacidad de crítica y reflexión, así como una formación sólida.

#### *Responsabilidad en el desarrollo profesional*

Las **personas con empleo y cualificaciones básicas** también deberán estar instruidas para demostrar su talento y habilidades, para asumir la responsabilidad de su desarrollo profesional basándose en sus fortalezas individuales y no solo en las necesidades del mercado.

#### *Capacidades emprendedoras*

Observando las tendencias de empleo, se concluye que ciertos **sectores emergentes requieren** no sólo de titulados en dichas especialidades, sino de **personas con capacidades emprendedoras** que puedan iniciar una actividad propia aprovechando la oportunidad que se presenta en dicho sector. Por ello es especialmente importante **formar en capacidades emprendedoras, transversales a cualquier titulación**.

Facilitar al máximo el emprendimiento, reduciendo al máximo la enorme **burocracia** que actualmente sufren las personas emprendedoras; de hecho, gran cantidad de personas que han inscrito patentes han emigrado, debido a las enormes facilidades que desde otros países dan para el desarrollo de los productos con la creación de nuevas empresas.

<sup>16</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ed\\_emp\\_msu/documents/publication/wcms\\_151462.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_151462.pdf)

El **alumnado** debería **reunirse regularmente con una persona emprendedora** o empresaria para ir acercándose al mundo laboral; existen en la actualidad buenos ejemplos de proyectos de Mentoring como el impulsado por el Ayuntamiento de Bilbao «Bilbao Mentoring Conference»<sup>17</sup>.

**Fomentar el emprendimiento, la innovación y la reinención de sectores tradicionales** como el rural o el pesquero. Como ejemplo de referencia internacional cabe mencionar la iniciativa *First Business Year Baskets for Youth*<sup>18</sup> de Lituania, un ejemplo interesante que ofrece consultoría estratégica a start-ups.



### 3.4. Acceso a la primera experiencia profesional

Sería necesario un **acuerdo para crear oportunidades de acceso a la primera experiencia profesional**. Esto supondría organizarse e invertir mayores esfuerzos para generar consensos; requiere un compromiso con la formación por parte de los centros educativos, un compromiso laboral por parte de las personas empleadoras y un compromiso profesional por parte de la juventud que busca empleo. Como ejemplos internacionales destacan los *Graduate Schemes*<sup>19</sup> y los *Sandwich Placements*<sup>20</sup> del Reino Unido, dirigidos a jóvenes sin experiencia laboral para adquirir una primera experiencia a través de prácticas, subsidios a empleadores, etc.

<sup>17</sup> <http://www.escueladementoring.com/noticias/bilbao-mentoring-conference-22-junio-mayor-evento-mentoring-espana/>

<sup>18</sup> [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/the-missing-entrepreneurs-2014/lithuania-first-business-year-baskets-for-youth\\_9789264213593-30-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/the-missing-entrepreneurs-2014/lithuania-first-business-year-baskets-for-youth_9789264213593-30-en#page1)

<sup>19</sup> <https://www.gov.uk/topic/work-careers/government-graduate-schemes>

<sup>20</sup> <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/commonshro/hofc-ssp/>

### 3.5. Tendencias y nuevas necesidades

#### *Información actualizada sobre tendencias*

Junto a la información personal necesaria para tomar decisiones relacionadas con la profesión y el empleo, sería recomendable utilizar **información actualizada** sobre tendencias de los distintos sectores económicos y de ocupaciones, perspectivas laborales, etc.

**Anticiparse** en este sentido **es esencial**, así como construir una formación basada en esas previsiones futuras y no exclusivamente en las necesidades actuales. Ir por delante contribuye a establecer una educación y formación más acorde a necesidades futuras, logrando así un mejor ajuste entre la oferta educativa y la demanda laboral. Ofrecer información sobre las competencias demandadas y las oportunidades formativas para adquirirlas, así como realizar propuestas para elaborar proyectos personales y brindar ayudas para hacerlo.

#### *Nuevas respuestas a nuevas necesidades*

Los entornos socio-económicos se encuentran en constante evolución. Por ejemplo, la CAV ha cambiado de una economía más industrial o financiera hacia una economía más de servicios avanzados o de sectores «postindustriales», como la economía del conocimiento, que requerirá nuevas respuestas para nuevas necesidades.

De esta manera, **la elaboración de estudios ágiles y constantes** sobre la situación del mercado laboral y las tendencias futuras es primordial. Parece que como tendencia futura la filosofía demandante del **mercado laboral apuesta por una demanda combinada de profesionales pertenecientes a sectores tradicionales a la vez que profesionales en sectores «emergentes»**. Los sectores tradicionales como la agricultura parecen empezar a tomar fuerza nuevamente, principalmente debido a una incipiente tendencia de vuelta al campo y a zonas más rurales, atrayendo a un sector de la población más joven. Tampoco podemos olvidar la transición hacia una economía sostenible con todo lo que ello conlleva (energías renovables, tratamiento de basuras y residuos, el transporte, la agricultura ecológica...) y las posibilidades de empleo verde que ésta abre.

### *Perfiles profesionales mixtos*

En determinados sectores «emergentes» en la CAV –como la Biociencia o la Biotecnología–, hay una serie de **necesidades sin cubrir** que están siendo ocupadas por personas egresadas procedentes de otras titulaciones –como Biología o Bioquímica–. Se trata de profesionales con **perfiles mixtos** –se señalan incluso la Biogestión o la Bioinformática– que harán falta para cubrir necesidades muy concretas.

### *Adaptación a las necesidades reales*

En las sociedades modernas, vivimos un **envejecimiento demográfico** en el que las profesiones sanitarias absorberán una gran demanda laboral. Asimismo, los **estudios técnicos** que están **directamente relacionados con el tejido productivo** del país, están siendo también muy demandados. Por ello, será necesario adaptar estas titulaciones a las necesidades reales que están en constante evolución.

## 4. Conclusiones

Una inserción exitosa de las personas jóvenes en el mercado laboral debe asentarse en una sólida y excelente **planificación educativa** en tándem con estudios continuados de tendencias futuras y nuevas oportunidades laborales generadas por la propia realidad social, cultural y económica tanto a nivel local, como regional, nacional o internacional.

El objetivo es contar con una buena **capacidad de adaptación**, que responda de manera ágil a las necesidades del mercado laboral, ofreciendo programas formativos punteros y oportunidades reales a los jóvenes que se incorporan a él.

Para ello es necesario:

- a. **Diseñar métodos ágiles de captación de nuevos nichos, tendencias profesionales y necesidades futuras**, que permitan identificar los sectores y las necesidades de formación. Resulta esencial anticiparse, a través de **análisis de tendencias** y la identificación temprana de **sectores emergentes**, con el fin de adaptarse a las necesidades y demandas del mercado laboral, como el envejecimiento demográfico o las demandas relacionadas con el tejido productivo.

- b. **Realizar el volcado de la información**, obtenida a través del sistema de captación de tendencias laborales, **a los agentes clave de la planificación de políticas** (policy makers) y **planificación docente** (sistema universitario, formación profesional, formación continua...).
- c. **Mantener actualizado al cuadro docente mediante la puesta en marcha de un plan de formación continua** que permita conocer las nuevas tendencias y que posibilite adaptar los planes de estudio e introducir nuevos contenidos y competencias desde edades tempranas.

Partiendo de la realidad y de las características de cada contexto, y en base a la detección temprana y la regulación de futuras necesidades de formación, es factible introducir en el sistema:

- a. Una buena planificación de la orientación. Hemos destacado la necesidad de intensificar la **orientación profesional en el ámbito escolar**. Para ello se puede plantear un programa de voluntariado y/o colaboración intergeneracional para la orientación en centros escolares, que promueva, por una parte, el 'aprovechamiento' de la experiencia acumulada en distintos ámbitos laborales de personas con cierto recorrido, y por otro, la reflexión e intercambio de perspectivas de salidas profesionales futuras que planteen los jóvenes.

Subrayamos también las necesidades de ofrecer una orientación laboral **personalizada**, así como reforzar el **acompañamiento** a lo largo de la vida (a través de programas de *mentoring*, por ejemplo).

- b. La introducción de nuevos contenidos y el desarrollo de competencias y capacidades *ad hoc* para los sectores identificados en las distintas acciones formativas. Así, con respecto a la *formación*, se propone
  - **reforzar la formación inicial** para hacer frente al fracaso escolar;
  - **desarrollar planes de formación *in situ*** para la mejora de la formación continua;
  - **acercar la formación al ámbito laboral** a través de la formación dual;
  - **fomentar los perfiles profesionales mixtos**, e
  - **incluir, desde edades más tempranas, acciones educativas encaminadas al desarrollo de la empleabilidad y las capacidades emprendedoras**, eliminando barreras para la puesta en marcha de las ideas y la explotación de las mismas.

## 5. Referencias

- Comisión Europea. «Estrategia 2020». Acceso el 19 de diciembre de 2016. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm)
- Gobierno de España. «Plan Anual de Política de Empleo 2014». Acceso el 19 de diciembre de 2016. <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/empleo/Documents/PAPE%202014.pdf>
- Gobierno de España. «Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016». Acceso el 19 de diciembre de 2016. [http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ\\_Documento.pdf](http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ_Documento.pdf)
- Gobierno Vasco. «Plan de Empleo 2014-2016». Acceso el 19 de diciembre de 2016. [https://www.irekia.euskadi.eus/assets/attachments/4140/plan\\_de\\_empleo\\_2014\\_2016.pdf?1391774804](https://www.irekia.euskadi.eus/assets/attachments/4140/plan_de_empleo_2014_2016.pdf?1391774804)
- Henry, G., Honorato, A., Iglesias, A., Azanza, G., Varghese, G., Moya, G., López, I. y Martín, S. 2014. «Mercado Laboral y nuevos yacimientos de empleo: mercado laboral juvenil». Informe Proyecto BizkaiLab. Universidad de Deusto.
- Hörisch, F., Shore, J., Tosun, J., y Werner, C. 2014. «Policy Brief I: Labour market policies and youth unemployment». Acceso el 19 de diciembre de 2016. <http://cupesse.eu/uploads/media/Policy-brief-I.pdf>
- OECD. 2014. «OECD.StatExtracts». <http://stats.oecd.org/>
- OECD. 2016. Panorama de la Sociedad 2016. Un Primer Plano sobre los jóvenes, en <https://www.oecd.org/spain/sag2016-spain.pdf>. Acceso el 5 de diciembre de 2016
- Servicio Público de Empleo Estatal. «Estrategia para la Activación del Empleo 2014-2016». Acceso el 19 de diciembre de 2016. [https://www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_empleo/estrategia\\_14\\_16.pdf](https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/estrategia_14_16.pdf)
- Vargas, Carlos. 2015. La adaptación y la transformación sociales como metas del aprendizaje a lo largo de la vida: la contribución de las organizaciones internacionales. Sinéctica. Revista Electrónica de Educación, 45 (2), 1-24.

### Buenas prácticas:

- Alternance (Francia). [https://www.alternance.emploi.gouv.fr/portail\\_alternance/](https://www.alternance.emploi.gouv.fr/portail_alternance/)
- Ambassador to Tackle Youth Unemployment (Países Bajos). <https://www.government.nl/topics/youth-policy/news/2013/03/07/government-makes-50-million-extra-available-to-fight-youth-unemployment>
- Becas Global Training (España). <http://www.becasglobaltraining.eus/>
- First Business Year Baskets for Youth (Lituania). [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/the-missing-entrepreneurs-2014/lithuania-first-business-year-baskets-for-youth\\_9789264213593-30-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/the-missing-entrepreneurs-2014/lithuania-first-business-year-baskets-for-youth_9789264213593-30-en#page1)
- Graduate Schemes (Reino Unido). <https://www.gov.uk/topic/work-careers/government-graduate-schemes>
- MAST (Finlandia). <http://www.mastohjaus.fi/>



Modelo de formación dual (Alemania). [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors_en.pdf)

Monitoring of job-search activity in young unemployed (Bélgica). [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors_en.pdf)

Sandwich Placements (Reino Unido). <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/commonshro/hofc-ssp/>

Schüler- Betriebspraktikum (Alemania). [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors_en.pdf)

## 6. Notas biográficas

### Garazi Azanza MARTÍNEZ DE LUCO

Garazi Azanza Martínez de Luco (garazi.azanza@deusto.es) es Licenciada en Psicología por la Universidad de Deusto y Doctora en Psicología (Mención Europea) por la UNED. Actualmente, desarrolla su labor como investigadora en Deusto Innovación Social y Deusto Entrepreneurship Centre y es profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto en el Grado en Lenguas Modernas y Gestión. Es coordinadora del programa de emprendimiento DeustoStart e imparte formación y talleres en los ámbitos de la empleabilidad y el emprendimiento.

Garazi Azanza Martínez de Luco (garazi.azanza@deusto.es) holds a Bachelor's Degree in Psychology from the University of Deusto and a Doctorate in Psychology (European Mention) from the UNED (Spain's National Distance Education University). She currently works as a researcher at Deusto Innovación Social and Deusto Entrepreneurship Centre and lectures on the Degree in Modern Languages and Management at the Faculty of Social and Human Science of the University of Deusto. She is the coordinator of the DeustoStart entrepreneurship programme, and also gives training and workshops in the fields of employability and entrepreneurship.

### Garbiñe HENRY MORENO

Garbiñe Henry Moreno (garbine.henry@deusto.es) es Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto y Máster en Dirección de Empresas. Desde septiembre de 2010 es directora de Deusto Innovación Social, cuyo *leit motiv* es «nuevos valores y actitudes para un mundo en transformación». Su trayectoria personal, profesional y docente se centra en los ámbitos de la innovación tecnológica y social; empleo; sostenibilidad económica, social y medioambiental de territorios y ciudades; planificación estratégica; y políticas públicas y gobernanza, entre otros, y viene marcada por su convencimiento en la máxima de que todo está hecho «por» personas, «para» personas y «con» personas.

Garbiñe Henry Moreno (garbine.henry@deusto.es) holds a Bachelor's Degree in Political Science and Sociology from the University of Deusto and a Master's Degree in Business Management. Since September 2010 she has been the head of Deusto Innovación Social, whose motto is «new values and attitudes for a changing world». Her personal, professional and teaching track record is centred on the fields of social and technological innovation; employment; the economic, social and environmental sustainability of territories and cities; strategic planning; and public policies and governance, among others, and is marked by her belief in the maxim that everything is done by, for and with people.





Elaboración de un Plan de Empleo Social  
Resolución del 19 de junio de 2014 (BOE 19/06/2014)



## Briefings No. 1 (2016)

### Introduction

**Reunited migrant families and integration. Key psychosocial intervention elements for specialists**

Silvia Peñas Martín, Ana Martínez Pampliega

**Do social media generate gender stereotypes? A critical reflection for educators**

María Pilar Rodríguez, María J. Pando-Canteli, Miren Berasategi

**Guidelines for innovation in public-sector policies: maximising research potential**

Patricia Canto, Ion Irurzun, Miren Larrea

**Proposals for employability. How can long-term unemployment be dealt with?**

Garbiñe Henry Moreno, Garazi Azanza Martínez de Luco

**Youth-oriented employment policies: identifying European best practices for regional or local application**

Garazi Azanza Martínez de Luco, Garbiñe Henry Moreno