

INTELIGENCIA TERRITORIAL PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA.
APRENDIZAJES DE 20 AÑOS SOBRE EL TERRENO.

*Blanca Miedes Ugarte**

*Manuela Fernández Borrero***

RESUMEN:

Coincidiendo con el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social las autoras describen los orígenes de la inteligencia territorial como un campo de investigación-acción multidisciplinar que nació en los años ochenta desarrollando métodos y herramientas para que los actores sociales trabajasen de manera participativa y multidimensional precisamente en ese terreno. Se exponen las circunstancias que propiciaron estos desarrollos. Se describen experiencias concretas de implementación por parte de diferentes actores en distintos contextos europeos, así como las principales conclusiones que se derivan de las mismas. Finalmente se argumenta que los aprendizajes de estas experiencias pueden ser muy valiosos para potenciar otros procesos participativos en el ámbito más amplio del desarrollo sostenible.

PALABRAS CLAVE:

inteligencia territorial, exclusión, actor social, desarrollo sostenible, gobernanza.

ABSTRACT:

Coinciding with the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion, authors describe the origins of territorial intelligence, a multidisciplinary field of action-research who was born in the 1980s developing methods and tools

for social actors working in a participatory and multidimensional way precisely in that field. They outline main drivers of these developments. They describe specific experiences of implementation by different actors in various European contexts, as well as main conclusions that are derived from them. Finally they argue that lessons from these experiences can be very useful to enhance other participatory processes in the wider scope of sustainable development.

KEY WORDS:

territorial intelligence, exclusion, social actor, sustainable development, governance.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de “inteligencia territorial” es relativamente nuevo y podría decirse que se encuentra aún en evolución. Una de las definiciones más recientes y que mejor resume su significado es la que lo identifica como un campo científico multidisciplinar en el que el “objeto es el desarrollo sostenible de un territorio y el sujeto una comunidad territorial”¹. Así, la inteligencia territorial produce conocimientos sobre las dinámicas territoriales, especialmente sobre las necesidades de las personas y los recursos disponibles, y lo hace mediante el diseño e implementación de herramientas para la observación y evaluación estratégicas por parte del conjunto de actores territoriales directamente involucrados en la gestión de las tensiones ligadas al desarrollo territorial sostenible.

Es un campo de investigación-acción que surge, por un lado, de la inquietud en el mundo científico de grupos de investigación (el Laboratorio MTI de la Universidad de Franche-Comté, el grupo SEGEFA de la Universidad de Liège, el Grupo de Investigación TIDE de la Universidad de Huelva, entre otros) por generar una ciencia social que no sólo interprete la realidad sino que también contribuya a transformar sus aspectos más insatisfactorios, especialmente en lo referente a las oportunidades vitales y a la dignidad humana. Sin renunciar a los principales valores científicos, especialmente la distancia crítica, el rigor metodológico y la transparencia en los resultados, estos grupos se plantean la necesidad de poner el conocimiento al servicio del desarrollo económico y social, adaptando los métodos y herramientas de análisis utilizados en el terreno de la investigación a las necesidades de los actores más directamente confrontados con las problemáticas sociales. Una parte importante de esta adaptación concernía a los métodos de

1. Para un análisis de la evolución de este concepto véase el artículo de Jean-Jacques Girardot, uno de sus principales exponentes, en este mismo número.

procesamiento y análisis de la información ligados al desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, que se estaban desarrollando desde finales de los 80, y que habían aumentado espectacularmente la capacidad de procesado de información, pero que no estaban al alcance de los actores que más beneficios podrían obtener de este potencial.

Por otro lado están los principales protagonistas de este desarrollo, los actores sociales, diversas entidades y organizaciones sociales europeas cuyo principal punto de convergencia es que todas ellas estaban participando en programas europeos de lucha contra la pobreza a principios de los años 90. Se trataba principalmente, aunque no exclusivamente, de organizaciones no gubernamentales de muy distinta naturaleza, con actividad en diversos contextos sociales y ámbitos territoriales de diferentes países europeos, pero que compartían (y aún comparten) el desafío común de hacer frente, en una situación de desempleo masivo, de emergencia de la denominada “nueva cuestión social”, en un contexto de crisis del Estado de Bienestar, a una problemática cuya compleja y difusa naturaleza acabó siendo conceptualizada como “exclusión social”.

Además de compartir desafíos, estas experiencias tienen otros dos importantes elementos en común. En primer lugar, el deseo de realizar una acción social transformadora, con un enfoque de desarrollo duradero, que mejore las condiciones de vida de los grupos y en los territorios en los que trabajan. En segundo lugar, el objetivo de introducir criterios científico-técnicos en sus acciones, con una lógica de observación y evaluación estratégica basada en la investigación-acción; esta es la razón que les ha llevado a establecer relaciones de cooperación estables durante todos estos años con diversos equipos universitarios y que ha dado lugar a la constitución de la European Network of Territorial Intelligence².

En este 2010, declarado Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, nos ha parecido importante recordar que es precisamente con ese objetivo con el que comienzan a desarrollarse los métodos y herramientas de la “inteligencia territorial”, así como destacar que este origen es el que dota de operatividad al concepto y es el que lo hace especialmente útil hoy en día para identificar y gestionar las tensiones ligadas al desarrollo sostenible de los territorios.

Plantearémos, en primer lugar, las principales circunstancias por las que los actores sociales en el campo de la pobreza se vieron obligados a revisar sus conceptos y métodos de trabajo, a dotarse de nuevas cajas de herramientas para el análisis, gestión

2. Una red a escala europea de investigadores y actores territoriales comprometidos con el desarrollo de los métodos y herramientas de la inteligencia territorial. <http://www.inteligencia-territorial.eu>

y comunicación, y a construir nuevas alianzas con otros agentes económicos, sociales y políticos para mejorar la comprensión de los fenómenos a los que se enfrentaban e incrementar la eficacia de sus acciones. Creemos que son principalmente tres factores los que condicionaron esta toma de conciencia:

- En primer lugar, en un contexto de sucesivas crisis económicas, estas organizaciones estuvieron directamente implicadas en el proceso de reconfiguración de las políticas públicas hacia un sistema pluralista de producción de bienestar social, mediante el cual el propio Estado estaba propiciando el concurso y la participación de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones del Tercer Sector³. Este proceso confería a estas entidades un nuevo protagonismo en el marco de las políticas sociales ante el cual se vieron obligadas a reaccionar.
- En segundo lugar, durante este periodo se produce una reconceptualización de la problemática “pobreza” que pasó a ser planteada en términos de “procesos de exclusión social”. Esto supuso un cambio de enfoque por parte de los poderes públicos conducente a una mayor individualización de las políticas sociales, lo cual tuvo, a su vez, importantes repercusiones en el trabajo cotidiano de estas organizaciones, enfrentadas a una problemática de complejidad creciente⁴.

3 Dos son las expresiones más utilizadas para referirse al Tercer Sector. Por un lado, en los países francófonos, cuando se habla de Tercer Sector es frecuente que se identifique con la *Economía Social*, un término con gran tradición en Francia especialmente a partir de los 70, de hecho, en dichos países se conoce a gran parte de estas iniciativas con el nombre de *nueva economía social* Defourny et alia (dirs.), 1997). Las principales características de las entidades pertenecientes a este sector serían: finalidad de servicio a los miembros de la colectividad más que de beneficio, autonomía en la gestión, decisiones democráticas y primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de beneficios. Las cooperativas, la mutuas, las asociaciones, la fundaciones, formarían parte de este sector. En el mundo anglosajón, en cambio, al hablar de Tercer Sector, se suele hablar de Sector No Lucrativo (en Estados Unidos) o de Organizaciones Voluntarias (Reino Unido). Las principales características de las entidades recogidas bajo esta expresión son: ser una organización formal, privada (aunque puede tener apoyo financiero público), no lucrativa (no existe reparto de beneficios entre sus miembros), autogobernada y con un alto grado de participación voluntaria. Dentro de este último concepto se suele distinguir entre entidades de autoayuda (de beneficio mutuo) y de interés social (Salamon y Anheier, 1994). Nos estamos refiriendo aquí fundamentalmente a este último tipo.

4 Posteriormente, ya a finales de los noventa, se acuñó una terminología más positiva, proactiva si se quiere, mediante el discurso de la “inclusión social”, pero manteniendo el enfoque prácticamente inalterado.

- En tercer lugar, simultáneamente a este proceso de individualización de las intervenciones, estos actores, confrontados con la realidad de su día a día, iban tomando cada vez una mayor consciencia de la dimensión territorial de los fenómenos que estaban encarando, de ahí que creciera su necesidad de comprender los procesos de exclusión social en el marco más amplio de las dinámicas de desarrollo territorial a las que estos procesos estaban asociados, para actuar en consecuencia.

El análisis de los aspectos más relevantes de cada una de estas tres evoluciones es muy ilustrativo para entender el núcleo de los problemas que los métodos y herramientas de la inteligencia territorial siguen intentando resolver dos décadas después. Los retos que se planteaban entonces como futuros, siguen siendo los principales desafíos de hoy en día.

En el segundo apartado describiremos las experiencias concretas de diversos actores que han desarrollado e implementado las herramientas en contextos diversos, planteando sus objetivos, los resultados alcanzados, las principales dificultades encontradas en su desarrollo y los principales aprendizajes. Para el desarrollo de este apartado utilizaremos como referencia las propias declaraciones y reflexiones de estos actores en los debates sostenidos con los investigadores en más de una veintena de reuniones científicas llevadas a cabo en el marco del proyecto europeo CAENTI y que han dado lugar a una extensa documentación⁵.

Concluiremos argumentando cómo los métodos de inteligencia territorial, aún naciendo en un dominio muy específico como es la lucha contra la pobreza, por su enfoque multidimensional, por estar conceptualizados expresamente para ser usados en contextos participativos y por su calidad científico-técnica, aprovechando las potencialidades de la sociedad del conocimiento, constituyen una enfoque idóneo para enfrentar de manera global los problemas de desarrollo sostenible en el marco de una nueva gobernanza territorial.

5 Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence un proyecto de investigación financiado por el VI Programa Marco de la Unión Europea con ocho universidades europeas y siete actores territoriales de siete países europeos y Taiwan, (FP6 – 2004 – CITIZENS – 5 – 8.2.2 Coordination Action (CA) 029127 – CAENTI, cf. <http://www.territorial-intelligence.eu>). El proyecto se desarrolló de febrero de 2006 a febrero de 2009. La autora fue la Workpackage Leader del WP5-Governance. Las actas de las principales conferencias se encuentran recogidas en la dirección de internet mencionada. Existe también un video sobre las diferentes experiencias disponible en el mismo sitio web.

2. EL CONTEXTO EN EL LADO DE LA ACCIÓN. NUEVAS HERRAMIENTAS PARA NUEVOS ENFOQUES.

A) EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR EN EL MARCO DEL PLURALISMO DEL BIENESTAR. HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA.

Las crisis económicas de los años setenta y la ulterior intensificación del proceso de globalización supusieron importantes transformaciones en el modelo de organización económica empresarial. Éstas implicaron a su vez fuertes cambios en las prácticas de contratación de la mano de obra por parte de las empresas que buscaban un modelo de producción más flexible. Se suscitó entonces una “nueva cuestión social”, cuyos efectos e intensidad se han ido agravando en cada una de las crisis económicas que se han venido produciendo desde entonces.

Esta “nueva cuestión social” se caracterizaba, por un lado, por la diversificación de las formas de contratación y la proliferación del uso de fórmulas más precarias que comenzó a desdibujar la tradicional segmentación del mercado de trabajo (Piore, 1980), haciendo más difusa la frontera entre un sector primario formado por los “buenos” puestos (estables, mejor remunerados, ligados a una carrera profesional y alta protección social) y un sector secundario constituido por las “malas” ocupaciones (inestables, con bajos salarios, empleos “término” que no posibilitan ningún desarrollo profesional, baja protección social). Por otra parte, el desempleo masivo provoca que los trabajadores asociados a ambos segmentos entren en competencia produciéndose un desplazamiento hacia el desempleo y la inactividad de los menos cualificados⁶.

La “nueva cuestión social” así definida tiene un impacto inmediato sobre la configuración de los regímenes de protección social del Estado del Bienestar, que se habían construido en torno a las contribuciones de los trabajadores asalariados, estableciendo sólo de forma periférica prestaciones de tipo asistencial para aquellos casos en los que la población beneficiaria no estaba ligada al mercado laboral (pensiones de tipo no contributivo, por ejemplo). El crecimiento de las situaciones

6. Robert Castel explicó este proceso muy elocuentemente: «el problema actual no es sólo el que plantea la constitución de una “periferia precaria” sino también el de la “desestabilización de los estables”. El proceso de precarización atraviesa algunas de las zonas antes estabilizadas del empleo. Ha habido un nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas que, como hemos visto, había sido lentamente conjurada. En esta dinámica no hay nada de “marginal”. Así como el pauperismo del siglo XIX estaba inscrito en el núcleo de la dinámica de la primera industrialización, la precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno. Es perfectamente lícito plantear una “nueva cuestión social”, que tiene la misma amplitud y la misma centralidad que el pauperismo en la primera mitad del siglo XIX, para sorpresa de los contemporáneos», (Castel, 1997:413).

de fragilidad laboral provoca que desde los años ochenta se difumine la frontera entre seguro social y ayuda social. Esta última, que en su origen estaba concebida como forma de volver a la zona social de seguridad desde la periferia (esto es: como ayudas transitorias) tienden a convertirse a partir de ese momento en permanentes, agravando los problemas financieros del Estado⁷.

En este contexto el Estado de Bienestar tradicional sufre una crisis de legitimidad que pone en cuestión su aparato burocrático, la homogeneidad de sus prestaciones y su capacidad para hacer frente a unas demandas ciudadanas que habían ido sofisticándose en el periodo de expansión previo. El Estado de Bienestar sufre así un ataque en el plano ideológico: socialmente se impone una nueva escala de valores que prioriza lo privado frente a lo público (no tanto para negar la provisión pública, sino la forma en que ésta se realiza) y una revalorización del individualismo como orden social.

Otro factor que contribuye a poner en jaque al Estado de Bienestar es la pérdida de hegemonía del Estado-nación como base política de organización territorial el cual se ve constreñido, por abajo, por los procesos de descentralización que reclaman un Estado más cercano al ciudadano, participativo y democrático y, desde arriba, por un proceso de creación de instancias de decisión política supranacionales (en nuestro contexto la Unión Europea) y por los fenómenos relacionados con la mundialización de la economía y la preponderancia del capital financiero internacional (Borja y Castelles, 1997).

Todos estos elementos condicionaron la capacidad de maniobra de los Estados de Bienestar modernos para hacer frente a la *nueva cuestión social* influyendo considerablemente en su remodelación, en la cual tuvo una formidable importancia la reacción de los ciudadanos ante la crisis económica y social y su organización defensiva en torno a un Tercer Sector que veía aumentado claramente su protagonismo durante el periodo.

Sin embargo, pese a esta crisis material y de legitimidad, se produjo un cierto consenso en torno a la idea de que el Estado debe seguir jugando un papel fundamental en los sistemas socioeconómicos de las sociedades occidentales. También parece haber acuerdo en que la redefinición ha de guardar el equilibrio entre una estatización excesiva (que desbordaría la presión fiscal) y un escenario excesiva-

7. En España, las circunstancias son bastante peculiares dado que, con considerable retraso con respecto a los países de nuestro entorno, es precisamente en esta época de crisis cuando se consolida el sistema de protección público, que si bien tiende a la universalización de las prestaciones se ve con problemas para hacerles frente con la suficiente intensidad (Rodríguez Cabrero: 1995). La actual crisis financiera de varios estados europeos está situando de nuevo en el centro del debate la naturaleza y alcance que han de tener estas prestaciones.

mente liberal que supusiera una regresión en los sistemas de redistribución (falta de legitimidad social de esta opción)⁸. En la misma línea, el futuro del Estado de Bienestar no se puede plantear de modo independiente del papel de la sociedad civil. Se configura así un modelo de bienestar pluralista en el que el sector público y el privado se complementan en la producción de bienes públicos aunque de forma poco coordinada⁹.

En este contexto es en el que se produce en los ochenta la (re)emergencia del Tercer Sector como un heterogéneo conjunto de actores (organizaciones no gubernamentales, entidades sin ánimo de lucro, entidades de la economía social tradicional, etc.) que reclaman un mayor protagonismo en la vida social, económica y política a través de la ocupación de un espacio social que permita la articulación de la solidaridad social y una organización alternativa de recursos más flexible y más próxima a las necesidades de los ciudadanos.

Es indudable que había y hay aspectos muy positivos que hacen realmente apreciable la contribución del Tercer Sector a la producción social: su compromiso con una sociedad más solidaria, su capacidad para detectar nuevos problemas sociales, dada su mayor proximidad a la gente y su especial implicación con las personas más desfavorecidas de la sociedad, su mayor flexibilidad por la versatilidad de sus organizaciones, el potencial innovador para ensayar posibles respuestas a los problemas, su capacidad para la movilización de recursos muy diversos (fondos públicos, donaciones particulares y recursos propios) haciendo viables económicamente actividades dirigidas a cubrir necesidades sociales que de otra forma el mercado, por no ser rentables, no habría cubierto.

Sin embargo, en un plano más operativo, el Tercer Sector, especialmente en los países del sur de Europa presentaba también (y aún hoy día presenta) importantes debilidades que ponían en cuestión su capacidad de aportar lo que en un plano ideológico parecía ofrecer¹⁰. Se trataba de un sector, en rasgos muy generales, frag-

-
8. En palabras de Rosanvallon (1995:113), tanto una como otra opción «son simultáneamente escenarios de bloqueo social y de bloqueo ante el futuro» y la única forma de romper con esos bloqueos es redefinir las fronteras entre el Estado y la sociedad.
 9. «Esto supone no sólo la expansión de oferta privada de servicios sociales y pensiones, sino la privatización de servicios públicos en lo referente a la provisión y gestión así como la creación de mercados internos. También la extensión del sector no lucrativo como modelo que responde a múltiples fuerzas: las pretensiones del Estado por descargar y abaratar servicios, las de la sociedad civil por generar nuevas fuentes de empleo y una mayor proximidad de los servicios, por mencionar algunas» (Rodríguez Cabrero, 2000:7).
 10. Se podría decir que durante la época se pasó «de una injusta relegación a una a una idealización que tiende a exagerar dicho espacio como instrumento óptimo de cohesión social y como espacio efectivo de producción de bienestar» (Rodríguez Cabrero, 2000:15).

mentado, escasamente coordinado, poco profesionalizado y con una gran dependencia financiera del Estado, lo que generaba una clara competencia entre las organizaciones por los recursos públicos y daba lugar a situaciones de clientelismo.

En este contexto, los actores de la ENTI, como el resto de las organizaciones sociales, se vieron enfrentados a una situación inédita, con un mayor acceso a recursos públicos nacionales y europeos, pero también con una mayor responsabilidad social en el marco del pluralismo del bienestar y con una exigencia creciente de rendición de cuentas por los fondos recibidos, lo cual les exigía reforzar sus capacidades mediante la implementación de métodos y herramientas de trabajo más profesionales y eficaces. Todo ello para hacer frente a una problemática, la de la pobreza, cuya estructura se revelaba cada vez más compleja.

B) LA COMPLEJIDAD DEL FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL.

Aunque es un término que ha sido profusamente empleado desde los años setenta el concepto de “exclusión social” no tiene un significado unívoco. En general, hace referencia a los procesos mediante los cuales grupos de personas desarrollan su sociabilidad al margen de los órdenes sociales legítimos, valorados y deseados en nuestra sociedad. Sin embargo, ya en 1974 René Lenoir¹¹ llamaba la atención sobre la complejidad de estas situaciones, que no dejaban aprehender los rasgos de la población «excluida»: «Ni representantes de las clases laboriosas (aunque a veces trabajaban), ni provenientes de las clases peligrosas (aunque cometían ocasionalmente actos delictivos), ni verdaderamente “pobres” (porque no estaban resignados no eran asistidos, y se las arreglaban día por día), ni expresión de una cultura específica de gueto (porque compartían los valores culturales y consumistas de su grupo de edad), ni completamente extraños al orden escolar (porque estaban escolarizados, pero mal), etcétera; no eran verdaderamente nada de eso, y al mismo tiempo un poco de todo. Interrogaban a todas las instancias de la socialización, pero ninguna podía responderles. Plantean una cuestión transversal, de la que puede decirse que era la cuestión de su integración, declinada en múltiples facetas: con relación al trabajo, al marco de vida, a la política y la justicia, a los servicios públicos, a la educación...Problema de lugar, de tener un lugar en la sociedad, es decir a la vez, y correlativamente, una base y una utilidad sociales».

Así pues, el mismo concepto puede ser discutido dado que el “excluido” no está fuera sino dentro de nuestra sociedad, dentro de los distintos “dentros” posibles en

11. Recogido por Castel, 1997:428.

relación con los distintos “fuera”. Y esta última no es una relación fija dado que cambian con el tiempo en función de las prácticas y los posicionamientos de los actores que convierten a las distintas posiciones en legítimas o ilegítimas a medida que se producen las transformaciones sociales (Eme, 1997) .

Sin embargo, en el contexto de las sociedades industrializadas cuyo rasgo principal es el de ser sociedades del trabajo¹², existe una estrecha relación entre la situación socioeconómica de población en los “márgenes” y su situación precaria con respecto al mercado laboral, dado que en estas sociedades el trabajo asalariado actúa como “integrador social” mediante la asignación de funciones, de estatus y de recursos económicos, amortiguando a su vez las incertidumbres a través del sistema de protección social al que sirve de base. Incluso desde una perspectiva ética el valor dado al trabajo tiene consecuencias sobre la autoestima de los propios individuos que se sigue configurando, mayoritariamente, y en gran parte, a partir de su situación en el mercado laboral.

El papel del trabajo como integrador ha sido firmemente puesto en cuestión por aquellos que afirman que el trabajo está dejando de tener tal posición central cediendo protagonismo al consumo como pilar de la integración social (Bauman, 2000; Rivero Recuenco, 2000). Este es un apunte significativo, pero, aunque cambie la óptica, no cambia en mucho las consecuencias a los efectos de esta argumentación: en la mayor parte de los casos, estar excluido del trabajo, cuando no se dispone de otras fuentes de ingresos, significa disponer de menos recursos económicos y esto merma las posibilidades de acceso al consumo, lo que en última instancia conduciría a la exclusión.

La estrecha relación entre la situación en el mercado de trabajo y la posición de mayor o menor integración en el sistema social provocó la asociación del término *exclusión social* al de *exclusión laboral*. Esto explica que durante los años ochenta la expresión “lucha contra la pobreza” fuese progresivamente desplazada por la “lucha contra la exclusión social” y esta asimilada a la de “*inserción social mediante el trabajo*” o “*inserción por lo económico*”, haciendo referencia al conjunto de prácticas institucionalizadas o no, públicas y privadas, que trataban de suplir a los mecanismos ordinarios de integración social ofreciendo oportunidades directas o indirectas de acceso al empleo a aquellas personas con dificultades para lograr una participación activa en el mercado laboral.

12. «Consideramos con Offe (1992:10) como “sociedad del trabajo” aquella “sociedad en que las oportunidades económicas, participativas y vitales está acopladas –directamente o a través de unidades económicas privadas y públicas- al trabajo lucrativo; los que no encuentran alojamiento duradero en el sistema ocupacional y los que con frecuencia más que suficiente ven desplazado su potencial del trabajo hacia una tierra de nadie, están amenazados por el estigma del fracaso», tomado de Alonso (2000).

Como siempre, los cambios semánticos en el campo de la acción humana, no son meras operaciones intelectuales sino que están estrechamente relacionados con cambios de enfoque con claras consecuencias prácticas. Así, durante los años ochenta, ante la naturaleza estructural de la crisis del empleo que se estaba produciendo en Europa y ante la manera en que ésta estaba afectando a los grupos más vulnerables de la sociedad, las políticas sociales transformaron sus principios de actuación, de la lógica de la *integración* pasaron a la lógica de la *inserción* (Donzelot, 1990). Uno de los rasgos más significativos de las prácticas de inserción, a diferencia del concepto de políticas de integración, es que estas últimas tratan de obtener los grandes equilibrios y lograr la homogenización de la sociedad a partir del centro (condición salarial), mientras que las primeras suponen una discriminación positiva al centrarse en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social y desplegando estrategias específicas. Las políticas de inserción surgen así para cubrir el déficit de integración.

El cambio es sustancial dado que en esta operación se produce un desplazamiento de la responsabilidad con respecto al problema de la exclusión social. Si antes era la propia sociedad la que tenía que articular mecanismos para que los individuos estuvieran integrados, ahora es el individuo el núcleo de intervención sobre el que realizar cambios que le permitan insertarse en la sociedad¹³.

La lectura que hacen las políticas de inserción del problema es que dado que el mundo está cambiando y los entornos de la producción (material y simbólica) se están haciendo cada vez más competitivos, la consecuencia es que muchas personas se están quedando desplazadas del ámbito laboral, o tienen con él un enganche muy precario. A partir de aquí, una actuación consecuente con este planteamiento es marcarse el objetivo de que las personas tengan oportunidades de participar en las mejores condiciones posibles en esa «lucha por la vida» en que se convierte la entrada en el mercado de trabajo. De ahí que el acento de las políticas de inserción gire en torno al concepto de «empleabilidad». Desde esta perspectiva el objetivo de

13. La diferencia es muy significativa. «Un proceso de inserción es aquél que tiene fuerza suficiente para no suprimirse o aniquilarse ante un cuerpo más potente, pero tiene poca fuerza para alterar o influir sobre un cuerpo principal...Con razón hablamos de inserción en el trabajo, en la empresa, inserción profesional, reinserción en el país de origen... La integración es una dinámica por la cual cada elemento mantiene su propia consistencia, ninguno sufre disminución ni restricción y todos intercambian; de la interdependencia todos salen enriquecidos; un proceso integrador es aquel que tiene fuerza suficiente para completar algo, perfeccionar mediante la participación activa al conjunto» (García Roca, 1993:42). Así mientras la inserción suele poner el acento en los individuos, la integración se orienta a crear individuos autónomos e interdependientes, para lo cual ha de orientarse también a crear una sociedad de acogida, una *sociedad accesible*. (García Roca, 1993:43).

los dispositivos de inserción laboral consiste en que la persona alcance un «grado de empleabilidad» que posibilite su contratación en el mercado de trabajo ordinario.

En este contexto cobra fuerza la idea de *itinerario personalizado de inserción* que, aunque se concibe de forma individualizada como el recorrido que una persona concreta ha de realizar para acabar encontrando un lugar en el mercado de trabajo, en la práctica se convierte en el paso del individuo por uno o varios dispositivos articulados en una sucesión de etapas cuya superación conducen a la persona a alcanzar el necesario desarrollo de sus competencias para pasar a formar parte de las categorías de «empleables».

A partir de este planteamiento se desarrolló toda una tecnología de la inserción que no está exenta de mitos y problemas. Ya a principios de los noventa se afirmaba que «de un enfoque excesivamente voluntarista y espontáneo que hubo en los comienzos se ha pasado a otro cuya rigidez conceptual es manifiesta. La consideración fetichista de la técnica y los métodos en planes de inserción social pueden conducir a simulacros de inserción donde las realidades quedan “ninguneadas” y fingidas» (Jover Torregrosa, 1993:61)¹⁴.

Las entidades de ENTI (como muchas otras desde entonces) promovieron y participaron en este proceso de individualización de la intervención social que supuso el giro hacia las prácticas de inserción socio-laboral, pero siempre tratando de evitar un enfoque simplista que redujera toda la cuestión de la pobreza a la situación laboral. Más bien al contrario, la metodología de los *itinerarios personalizados de inserción* puso de manifiesto que la situación de cada persona ante el mercado de trabajo tiene que ver, además de con su educación o formación, con otros elementos más básicos relacionados con su autonomía personal, su situación familiar, su red de apoyos, su estado de salud, la situación y localización de su vivienda, sus niveles de protección social, la actitud hacia la vida y hacia el trabajo en su cultura de origen, su vida social..., en definitiva, con un conglomerado de factores interrelacionados que se concretan en diferentes situaciones personales, donde la necesidad predominante o las principales circunstancias bloqueantes de la incorporación laboral no se identifican inmediatamente.

La experiencia mostraba que el éxito del método dependía crucialmente de dos cuestiones: una, que la persona fuese la protagonista de su propio proceso, es decir, que tuviese la voluntad de cambiar su situación y participara en todas las decisiones; la segunda, que se la apoyase en todas las esferas o dimensiones de forma coordinada.

14. No deja de ser sorprendente que esta afirmación realizada hace casi más de dos décadas siga siendo plenamente vigente hoy día. De hecho la rigidez de los procesos ha ido en aumento a medida que han sido institucionalizados por los servicios públicos de empleo descentralizados, pero esta es una cuestión que se sale del marco del interés de este artículo.

Esta necesidad de coordinación de la acción sobre un mismo individuo chocaba de pleno con la sectorialización de las políticas públicas cuya estructura no estaba en modo alguno preparada para garantizar una atención integral al servicio de los itinerarios individuales. La metodología de itinerarios personalizados pone de manifiesto así que es absolutamente imprescindible mantener un enfoque multidimensional, es decir, que es necesario trascender la sectorialización y buscar fórmulas que permitan articular los diferentes recursos disponibles en cada uno de los sectores para ofrecer un servicio integral a cada persona. De este modo, se hace cada vez más evidente la necesidad de generar alianzas o *partenariados* (término acuñado a partir del francés *partenariats*, y del inglés *partnerships*) entre los diferentes actores públicos y privados que intervienen en las diferentes dimensiones sobre los mismos grupos de individuos, para intentar coordinar las acciones, articulando las intervenciones de un modo coherente en torno a los itinerarios de inserción individuales.

La participación se convierte así en la clave de todo el proceso: por un lado, a través de la necesaria involucración de las propias personas afectadas en la búsqueda de soluciones a su situación; por otro, mediante la cooperación de todos los actores de los diferentes sectores implicados en la coordinación de los recursos.

En este contexto, para mejorar la pertinencia, la coherencia y la eficiencia de sus acciones, las organizaciones se ven confrontadas con la necesidad de desarrollar nuevas cajas de herramientas, dispositivos de información y evaluación, que les permitan captar la complejidad de las trayectorias individuales y valorar la incidencia de sus acciones sobre los itinerarios personales. De hecho, uno de los principales problemas de la época es que en la mayor parte de las ocasiones no existían sistemas de información en absoluto, recuérdese que estamos hablando de una época en las que las nuevas tecnologías de la información y comunicación eran realmente nuevas y de unas organizaciones cuya tradición y escasez de recursos estaba muy alejada de los desarrollos tecnológicos. Sin embargo, la mayor dificultad provenía de la necesidad de que estos dispositivos de observación fuesen compartidos entre los diferentes actores públicos y privados involucrados, los cuales, en la gran mayoría de los casos, no disponían de cauces formales de coordinación, ni de una cultura de cooperación suficientemente desarrollada. El objetivo era pues desarrollar sistemas participativos de observación y evaluación estratégicas en aras de una mejor optimización de los recursos y eficacia de las acciones. Y todo ello tratando, a su vez, de mejorar la participación de las personas en procesos de inserción.

Por otro lado, y simultáneamente, este enfoque más complejo de la multidimensionalidad de los procesos individuales, a la vez que mostraba cierta clusterización de los individuos según la afinidad de sus problemas (lo que permitía hablar de diferentes “colectivos” en dificultad como jóvenes de abandono escolar prematuro, mujeres a cargo de familias monoparentales, personas con discapacidades...) contri-

buyó también a destacar la importancia de una característica crucial de las dinámicas de exclusión social, a saber: la concentración espacial de estos fenómenos. Se pone de manifiesto que los efectos de las crisis económicas, de la fragmentación de los mercados de trabajo y de sus impactos en los sistemas de provisión social no afectan a los individuos aisladamente, ni siquiera sólo a determinados grupos sociales, en realidad, son fenómenos que presentan una marcada dimensión territorial. Así pues, la exclusión social es un fenómeno que hunde sus raíces en la propia estructura del sistema socioeconómico, afectando a diferentes grupos de personas en función de su posición frente a esta estructura, siendo el territorio en que las personas habitan uno de los rasgos definitorios más potentes de esa posición estructural, aunque, por supuesto, no el único. Esto pone en el centro de la lucha contra la exclusión social no sólo a los “colectivos desfavorecidos” sino también a los “territorios desfavorecidos” cuya recuperación exigía, como veremos a continuación, un enfoque integral en el marco de una nueva gobernanza.

C) LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LOS FENÓMENOS LIGADOS A LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

Las peculiaridades en la formación histórica de los tejidos económicos y sociales de los diferentes asentamientos humanos se ha traducido en una gran diversidad de estructuras socioeconómicas observadas sobre el terreno, incluso en el ámbito de un mismo país o región, una diferenciación que se ha mantenido en el tiempo pese a la gestión centralizada de la política económica y social de los Estados Modernos. Esta diferenciación territorial se ha traducido, como era de esperar, en una gran diversidad de respuestas tanto a los problemas de desestructuración económica que se suscitaron tras la crisis de los años setenta como a la reestructuración subsiguiente en los periodos posteriores de expansión económica. Las distintas respuestas a los cambios en el entorno económico se tradujeron en diferentes impactos en las sociedades locales, muchas de las cuales se quedaron rezagadas en el proceso de adaptación a las nuevas formas de organización económica.

Como es sabido, este cambio organizacional se basó fundamentalmente, se sigue asentando pues es un proceso inacabado, sobre el desarrollo de las nuevas tecnologías, lo que supone el declive de los viejos modelos productivos industriales, a la vez que permite, mediante el avance de estas tecnologías, una desconcentración (localización difusa si se prefiere) de la industria y una concentración de los ámbitos de decisión, gestión y ejecución en muy pocas ciudades denominadas globales. Desde estas ciudades los centros de decisión de las grandes multinacionales ejercen su poder trascendiendo los marcos de los estados nacionales, propiciando con ello un proceso de *mayor autonomía de lo económico frente a lo político*. Las inversiones se deciden siguiendo exclusivamente criterios de rentabilidad y esto privilegia a

determinados ámbitos geográficos en detrimento de otros que van quedando sistemáticamente excluidos de los canales de intercambio económico globales (Borja y Castells, 1997:328). El proceso es tan selectivo que privilegia a determinadas zonas incluso en el interior de las propias ciudades dejando al margen a los barrios más desfavorecidos. De esta forma la mundialización y los cambios en el sistema económico productivo provocan la desestructuración económica y social de territorios anteriormente integrados (barrios obreros, por ejemplo) y contribuyen a desmadejar las zonas ya previamente más desvertebradas (suburbios, centros históricos abandonados).

Así pues, los impactos negativos de las transformaciones económicas y políticas se manifiestan con muchísima más crudeza en determinados entornos locales, que si bien son los lugares indicados para generar sinergias entre los diferentes actores, son también los que sufren en su «propia arena» el problema de la globalización económica. Las sociedades locales son el principal soporte de los fenómenos dualizadores y desestructurantes que ésta última trae consigo y que dejan fuera de las comunicaciones globales y de las actividades competitivas a importantes territorios y a los habitantes que en ellos habitan.

Un estudio realizado hace más de una década ya ponía de manifiesto estos problemas al analizar las circunstancias que propician el deterioro de las zonas más desfavorecidas en las ciudades, las cuales pueden ser resumidas en los siguientes puntos¹⁵:

- El proceso por el cual las nuevas tecnologías de la información permiten en las empresas la centralización de los procesos de gestión y la desconcentración de los procesos de ejecución contribuye a que se generen procesos de «dumping social». La “competencia” entre los distintos territorios por captar inversiones para la realización de las tareas de ejecución se traduce en una negociación a la baja del coste de la mano de obra vía moderación salarial, costes sociales de la mano de obra y flexibilización del mercado laboral. En definitiva, se fomenta la actividad en el territorio al coste de una mayor precariedad laboral.

- Esta nueva forma de organización de la producción y su tecnología asociada permite a las empresas plantearse la reubicación de los centros de producción cuando las circunstancias así lo requieran a un coste no demasiado elevado. Cuando una zona (región, ciudad, barrio) deja de ser rentable, la producción se mueve a otra, quedando sistemáticamente excluida adentrándose en un círculo vicioso de degradación y precariedad social.

15. VV. AA. (2000:226): *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio*. Véase también Tezanos (1999).

- Los requerimientos de la flexibilidad laboral implican una mayor segmentación social, dando lugar a una gran heterogeneidad de las formas de empleo que van engrosando las fórmulas del sector secundario y que en muchas ocasiones se traducen en situaciones complejas de alternancia entre empleo y paro. Esta circunstancia afecta especialmente a grupos muy concretos, sobre todo a aquellos con un déficit de cualificación importante, mucho más frecuentes en las zonas más degradadas. Además las políticas públicas de creación de empleo al incidir en la flexibilidad han realimentado estas situaciones (Recio, 1997). Los trabajadores de los barrios con más problemas se están quedando cada vez menos protegidos y esto está creando nuevas formas de pobreza que vienen a complicar la situación preexistente.

- A todo esto se une que una gran cantidad de empleos tradicionales desarrollados por los habitantes locales han sido sustituidos paulatinamente por redes productivas modernas orientadas hacia la competición global destruyendo así parte del tejido productivo tradicional y pronunciando la desvinculación entre la actividad económica y el conjunto de relaciones sociales. Por otro lado, las inversiones encarecen el suelo de las zonas más rentables, de manera que los ciudadanos con menos recursos se ven obligados a permanecer o a mudarse a las zonas menos valoradas. Eso lleva a la concentración de la población más pobre en esas zonas y ello no contribuye a aumentar su ya de por sí escaso atractivo.

En definitiva, estos «barrios desfavorecidos padecen situaciones de fuertes desigualdades múltiples con altos valores de paro, eventualidad, falta de cualificación laboral, falta de estudios, etc., que deben provocar escasez de recursos económicos... Los factores que parecen determinar la vulnerabilidad, según se ha observado en el estudio cualitativo de 50 barrios en los que las administraciones están desarrollando actuaciones, son de índole diversa, incluyendo factores físicos (distorsión de la infraestructura y los usos, deterioro y deficiencias ambientales), sociales (desequilibrios demográficos, inmigración, baja cualificación educativa, rechazo cultural y aparición de actividades marginales) y económicos (precarización de la comunidad, marginación de actividades tradicionales e impacto de las sectoriales). Unos y otros, combinados de distinta forma, interactúan en estos barrios impulsando su desfavorecimiento»¹⁶.

Ante esta situación, los responsables de la intervención sobre el territorio parecen encontrarse enfrentados a una elección (que se presenta como dicotómica)

16. Arias (1999: 5-6. Esta obra recoge un estudio realizado en municipios mayores de 50.000 habitantes en los que se han detectado 374 barrios desfavorecidos mayores de 3.500 habitantes en los que viven aproximadamente tres millones de personas. Tomado de VV. AA. (2000:228): *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio.*

entre el desarrollo de acciones que se enganchen al tren de la globalización y aprovechen las ventajas económicas que ésta ofrece, por un lado, y las acciones orientadas a una mejor cohesión social territorial que aseguren un desarrollo a un más largo plazo, por otro.

Dada la ideología económica dominante, la elección de las autoridades locales (con creciente grado de discrecionalidad debido al desarrollo de los procesos de descentralización política) han solido decantarse hacia medidas centradas en el crecimiento económico con la pretensión de que éste por sí sólo se vería acompañado de una mejora en las condiciones de vida de la población. Esto es algo que, como ha mostrado la experiencia, no resulta en modo alguno tan inmediato, sobre todo, cuando se trata de población excluida de los canales de intercambio económico ordinario.

Robert Castel formuló en *Las metamorfosis de la cuestión social* la famosa hipótesis que establece una segmentación entre las personas a partir de la situación en que se encuentren sobre un eje imaginario de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) en combinación con su posición en un segundo eje que mide la densidad de sus redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Para Castel estas conexiones califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales: *zona de integración, zona de vulnerabilidad, zona de asistencia, zona de exclusión o más bien de desafiliación* (Castel, 1997:418).

Sin embargo, como se está argumentando aquí estas *zonas* deberían ser entendidas «no desde lo social, sino desde lo territorial. [Dado que] aparecen zonas que cada vez generan mayor riesgo, mayor empleo precarizado, menores situaciones de seguridad, ninguna hegemonía en lo económico, ninguna capacidad de decisión; son zonas absolutamente movilizadas por decisiones de otros, y que tienden a generar una dinámica de tipo secundario, una dinámica de características residuales, donde se concentran de manera porcentualmente significativa las actividades más degradadas y los mayores niveles de actividad precaria, imperfecta, de baja innovación y de malas condiciones de contratación y realización del trabajo» (Alonso, 2000:7).

Los actores de ENTI estaban entre todos aquellos que tomaron conciencia de que cualquier planteamiento de lucha contra la exclusión debía contemplar una estrategia de vertebración económica, social y cultural de las zonas en las que el fenómeno se manifiesta. Se plantea pues un nuevo desafío que es el de trascender el enfoque de la gestión territorializada de los problemas, para poner en marcha genuinos procesos de desarrollo territorial centrados en los conglomerados de necesidades de la población y de sus recursos y capacidades para tratar los problema *in situ*.

Desde entonces se sabe que para aportar soluciones a los principales problemas de la población de forma duradera, se necesita trabajar en los dos frentes, por un lado, se trata de aproximar a los individuos a la sociedad mediante la metodología de itinerarios personalizados, por otro, se trata de propiciar una sociedad más accesible, trabajando para generar el desarrollo integral de las zonas con mayores dificultades, articulando una mejor combinación de los objetivos económicos, sociales y ambientales.

El foco en el territorio pone de manifiesto la exigencia de propiciar nuevas alianzas entre los actores involucrados en el desarrollo de estas zonas. Para lograr el objetivo es necesario el concurso en todos los ámbitos, locales, regionales, nacionales y globales¹⁷, públicos y privados, del campo económico, social o político-institucional. Del mismo modo es necesario activar nuevas fórmulas de complicidad con la ciudadanía más afectada por los problemas, potenciando su voz, su poder de confrontación y su capacidad de proposición en las soluciones. Era necesario, en definitiva, generar una “nueva gobernanza territorial” más participativa, más democrática y más inclusiva. De nuevo, los instrumentos disponibles tanto técnicos como organizacionales e institucionales no están a la altura del complejo desafío. Para propiciar esta nueva gobernanza se necesitaban nuevos marcos teóricos para encuadrar los problemas de una forma multidimensional, nuevas herramientas de análisis y prospección territorial y nuevos métodos de decisión participativa. Los métodos y herramientas de inteligencia territorial desarrollados por los actores de ENTI a lo largo de estos años son un intento de respuesta a estos desafíos.

3. LAS EXPERIENCIAS SOBRE EL TERRENO. PRINCIPALES APRENDIZAJES.

Los métodos y herramientas desarrollados por los equipos de ENTI, en una dinámica de investigación-acción en la que colaboran estrechamente tanto los actores territoriales como los equipos de investigación, han sido modelizados en el método CATALYSE¹⁸, dirigido al diagnóstico de necesidades individuales, grupales

17. La acción individual y la acción local han de combinarse con las actuaciones en un plano global, dado que la posibilidad de realizar redistribuciones globales y negociaciones colectivas con asociados representativos está más allá del alcance de cada territorio. Se trata de evitar que la intervención sobre el terreno se convierta en un reordenamiento de los elementos internos del sistema, sin provocar la transformación de los datos que estructuran la situación desde fuera.

18. Véase el artículo de Jean-Jacques Girardot, su principal conceptualizador, en este mismo número y Masselot (2008). Un acceso libre a alguna de estas herramientas puede encontrarse en la página web de ENTI <http://www.territorial-intelligence.eu>

y territoriales, el análisis de recursos disponibles en un territorio y la evaluación de acciones desarrolladas. Las principales características de este conjunto de herramientas es que están basadas en las tecnologías de la información y comunicación, permiten combinar los enfoques cualitativo, cuantitativo y espacial y están especialmente concebidas para ser usadas conjuntamente por partenariados de actores que actúan sobre una misma problemática o territorio. Como los actores participan en su diseño, están específicamente adaptadas a las necesidades de sus proyectos, además son accesibles tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista de la facilidad de su manejo. A lo largo de los últimos 15 años la evolución de las especificaciones científico-técnicas de estos instrumentos ha venido determinada por los resultados de la experimentación y uso de los actores en contextos institucionales y territoriales muy diferentes en función de sus necesidades prioritarias y de la naturaleza de los desafíos a los que se estaban enfrentando. De este modo, han sido las necesidades de los actores las que han condicionado la evolución de los métodos y herramientas y no al contrario.

En una sesión celebrada en la Sexta Conferencia Internacional Anual de Inteligencia Territorial en Besançon (Francia) en Octubre de 2008¹⁹ exponentes de diferentes organizaciones pusieron de manifiesto la diversidad de situaciones en las cuales las herramientas han sido diseñadas e implementadas y, en consecuencia, los diferentes usos y apropiación que los actores han hecho de ellas en función de sus diferentes objetivos.

En general, se describen dos grandes tipos de usos:

Por un lado, los orientados a que distintos actores (organizaciones) recojan, compartan y analicen conjuntamente información sobre los beneficiarios de sus acciones, sobre los territorios en los que operan y sobre sus propias acciones. La metodología de observación estratégica cooperativa y de evaluación participativa se realiza con el propósito de establecer sinergias, buscando la complementariedad de las acciones, la articulación racional de los recursos y una mejor adaptación de las respuestas a las verdaderas necesidades territoriales.

Y por otro, con un enfoque más centrado en la gestión interna de las organizaciones y en los procesos de calidad, las herramientas son también empleadas para que los miembros de una misma organización con diferentes servicios o sedes establezcan sistemas de mutualización de la información sobre sus propios usuarios y acciones, también en una lógica de observación estratégica y evaluación participativa, que les permita incrementar la eficacia y la eficiencia de su actividad.

19. Pueden consultarse las actas en <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/eng/Publications>

Con respecto al primer tipo de usos, en la mayor parte de los casos, los dispositivos partenariales de observación territorial han evolucionado con las herramientas, de manera que su consolidación ha sido un proceso complejo y lento en el tiempo. Un buen ejemplo, es el caso de la asociación INTEGRA+ que desarrolla un observatorio, creado en 1997, constituido por los servicios sociales y otros actores territoriales de ocho municipios en la región valona de Bélgica. La insuficiente formalización inicial del proceso, las dificultades de apropiación de las herramientas por parte de los actores, en parte por la falta de competencias para su comprensión y uso, en parte por una deficiente comunicación de los resultados, fueron mencionadas por su ponente como las principales dificultades encontradas en el camino. De ahí que actualmente, en el marco de ENTI, trabajen en mejorar las condiciones de transferencia de la experiencia, clarificando los objetivos, la articulación de los dispositivos de observación en el territorio, las modalidades de acompañamiento técnico necesarias en cada caso, tratando de construir los procesos a partir de las experiencias de los actores participantes en los dispositivos.

Aunque sigue en proceso, este trabajo de sistematización, realizado en coordinación con el resto de actores y grupos de investigación de ENTI, está dando ya sus frutos, incrementando la eficacia y eficiencia de los procesos de transferencia, como muestra el desarrollo de la experiencia del dispositivo de observación parternarial para la cohesión social puesto en marcha en el Ayuntamiento de CHAPELLE-LEZ-HERLAIMONT, de la misma región belga, en colaboración con la asociación Optima@. Este nuevo observatorio ha permitido poner a prueba todo el proceso y revisar las condiciones de transmisión de la metodología CATALYSE en un nuevo contexto. La mayor claridad en los objetivos y especificaciones del método y contar con la base de la guía europea elaborada en la acción de coordinación CAENTI en 2006 son elementos que han contribuido a que esta nueva experiencia se ponga en marcha en un tiempo record de 12 meses, presentando desde el principio un satisfactorio resultado en términos de movilización del partenariado.

En cuanto al segundo tipo de uso, las experiencias ponen de manifiesto la potencialidad de estas herramientas para ayudar a las organizaciones complejas a desarrollar una gestión participativa de los proyectos y a construir una visión global de las necesidades de los usuarios, confrontada con el tipo de respuestas que ofrece la organización, en una búsqueda permanente de la coherencia de los dispositivos de acción y de la pertinencia de las acciones desarrolladas.

Así, ADAPEI, una asociación de apoyo a los discapacitados mentales con 20 establecimientos en la ciudad de Besançon en Francia, ha empleado el método Catalyse desarrollando una herramienta de observación para el conjunto de la organización. Esta herramienta, denominada OSSUA, les permite recoger toda la información que ha de ser incorporada por ley en sus informes anuales y en los indicadores de

evolución de los diferentes procesos de calidad (ISO-9000), de evaluación (seguimiento del contrato-programa con la administración pública) y de visibilidad de los resultados (resto stakeholders) en los que la entidad está involucrada. La información recogida permite a los equipos hacer el análisis de necesidades-resultados en el marco formalizado de los procesos de calidad. La economía de esfuerzos que supone el uso de la herramienta favorece la apropiación de la misma por parte de los técnicos de la institución. Por otra parte, el impacto también es notable en la comunicación de la organización con sus interlocutores sociales (stakeholders) debido a una mejora en la visibilización de los resultados. El desarrollo del dispositivo de observación requiere un proceso de mejora continua. Actualmente ADAPEI está profundizando en los métodos de gestión de proyectos y la gestión de equipos, en mejorar la formación en evaluación, para lograr una mejor apropiación de los métodos y herramientas y en trabajar aspectos editoriales para mejorar la comunicación interna y externa de los resultados.

JARDINS DE COCAGNE (Francia), una red de 80 huertas ecológicas para la inclusión social de grupos desfavorecidos, que reúne a 3000 jardineros, 500 técnicos, 13000 familias clientes, 1200 voluntarios más las entidades socias de los partenariados de los diferentes jardines, también utiliza el método CATALYSE para la detección de las mejores prácticas en su red en relación con la calidad de la jardinería en el marco del desarrollo sostenible. En este contexto, han elaborado una guía muy detallada para la reflexión de los equipos y formación en la dirección de proyectos. El proceso evaluador, basado en la información cuantitativa y cualitativa que posibilita el dispositivo de observación, les permite orientar la estrategia del conjunto de la red, contribuyendo a la pertinencia de las acciones y a la coherencia de los objetivos. Actualmente, su trabajo se centra en sistematizar y concentrar el calendario de la evaluación, de modo que los resultados sobre el año anterior estén listos en el segundo semestre del año en curso para aportar un mayor dinamismo al proceso de mejora continua.

En España, dos experiencias que merecen especial mención son la de la Asociación ACCEM y la de la Fundación VALDOCCO.

La primera de ellas, una ONG española creada en 1992 que trabaja en el campo de la inmigración, es actualmente una de las entidades europeas que, en asociación con un equipo de investigación de la Universidad de Franche-Comté en Francia, más ha profundizado en la experimentación de los métodos y las herramientas de inteligencia territorial, tanto desde el punto de vista de la promoción de dispositivos de observación estrategia y evaluación participativa en los territorios en los que opera, como desde el punto de vista de la articulación a nivel de la propia organización de la información sobre sus usuarios, recogida en sus 26 dispositivos locales de intervención repartidos por todo el territorio nacional.

La evolución de rápido crecimiento de la entidad en las últimas dos décadas, ha corrido en paralelo, por un lado, con el fuerte incremento del fenómeno de inmigración en España (según los datos del Instituto Nacional de Estadística se había pasado de 542.314 personas empadronadas de nacionalidad no española en 1996 a 5.268.762 en 2008) y, por otro, con el desarrollo de los métodos y herramientas de la inteligencia territorial, a los que su experimentación ha contribuido de manera significativa.

Así, la observación cooperativa y la evaluación participativa en el territorio de acción forma parte consustancial de la estrategia de ACCEM desde 1996, cuando la entidad, en el marco de diferentes proyectos europeos, comenzó a plantearse la necesidad de trabajar los procesos de integración de los inmigrantes en el marco más amplio de los procesos de desarrollo territorial de las zonas en las que éstos se estaban estableciendo. La búsqueda de complementariedad con las acciones de otros actores económicos y sociales territoriales de cara al aprovechamiento de los recursos, así como la necesidad de conocer mejor las necesidades de los inmigrantes y la evolución de su situación en la zona, en relación con la dinámica territorial, les llevó a promover en 1998 sus primeros observatorios locales (ODINA en un ámbito urbano en la región de Asturias y OPASI en un entorno rural en la región de Castilla-La Mancha). Estos observatorios, haciendo uso de las primeras versiones de las herramientas del método CATALYSE, se desarrollaron como espacios de intercambio y análisis conjunto de la información por parte de los diferentes actores que trabajaban en la integración de inmigrantes en cada zona y pronto dieron lugar a otros observatorios satélite (Oviedo y Gualdalajara). Estas experiencias, que constituyeron verdaderos bancos de prueba sobre dinámicas participativas, cada una en su contexto, supusieron una importante innovación en la búsqueda de fórmulas alternativas para el desarrollo de una gobernanza territorial más efectiva en el campo de la inmigración.

A partir de 2004, como resultado de un importante esfuerzo de sistematización en estas cuatro experiencias previas, ACCEM comienza una estrategia de transferencia que les lleva a la creación de otros tres observatorios León y Sevilla (2006) y Girona (2007).

Simultáneamente, y también desde 1998, como una estrategia de cara al rápido crecimiento de la entidad y a la creciente necesidad de profesionalización de la organización en un contexto cada vez más complejo, ACCEM introduce el método CATALYSE en el conjunto de la organización, a fin de introducir la misma lógica científico-técnica de investigación-acción en los procesos de evaluación interna. La herramienta informática desarrollada para este proceso permite basar el análisis en el diagnóstico de la evolución de las necesidades individuales de los usuarios. Los datos cuantitativos y cualitativos son discutidos en talleres en los que participa

personal técnico de la entidad de diferentes departamentos y grados de responsabilidad. Julia Fernández Quintanilla, directora de ACCEM, suele decir que esta metodología de trabajo ha llevado a la organización a dar el paso de “la intuición al conocimiento” como base para la acción.

Un aspecto que deja clara la experiencia de ACCEM es que tan importante es la calidad científico-técnica de las herramientas como saber qué hacer con ellas y estar decidido a usarlas. En este sentido la apuesta de la organización por poner en marcha un proceso de investigación-acción sistemático y duradero sobre su propia actividad, sobre sus usuarios, sobre los actores con los que operan y sobre las características del territorio ha sido definitiva.

Otro aprendizaje que puede extraerse es que los procesos participativos de observación y evaluación, especialmente en sus comienzos, cuando los resultados no son tan inmediatos, son dinámicas delicadas que dependen de cada contexto y que, en estas primeras etapas, es más importante identificar los puntos de unión, construir lenguajes comunes y favorecer participación que la calidad técnica de la información obtenida. La madurez del proceso participativo es la que permitirá ir incrementando la calidad de la información.

Por otro lado, otra conclusión importante es que el desarrollo de esta metodología supone una importante inversión de recursos para la entidad. La continuidad del acompañamiento técnico, la formación de los trabajadores de la organización y de los socios de los partenariados, el tiempo empleado en reuniones y actos de presentación, en la elaboración de métodos, manuales, protocolos, guías armonizadas, etc., todas ellas actividades esenciales para el desarrollo del método, son altamente intensivas en atención, tiempo y dinero.

Muy importante también es que el método permeabilice la entidad. El desarrollo de la sesión evidenció el grado de apropiación que el personal técnico de la entidad tenía de toda la metodología, desde el personal más veterano hasta las nuevas incorporaciones a los equipos. Esto tampoco es un proceso espontáneo también supone una importante inversión de la entidad a favor del empoderamiento de los equipos sobre el terreno, lo que supone un claro ejercicio de transparencia y cooperación horizontal.

En cuanto a los resultados, las diferentes presentaciones de los dispositivos de ACCEM pusieron de manifiesto que los dispositivos de observación habían contribuido significativamente al incremento de la eficacia y eficiencia en las acciones propias y de los partenariados que dinamizan. Otro importante elemento es el incremento del poder de interlocución de la organización a todos los niveles, debido a la imagen de profesionalidad que proporciona la calidad técnica de sus argumentos y proyectos. Especialmente, los dispositivos han resultado muy útiles en la generación de visiones compartidas en los diferentes territorios sobre

los principales problemas. Esto permite discutir proyectos de acción sobre las tendencias y riesgos observados en una dinámica de largo plazo que trasciende el marco habitual y se sitúa en una lógica de desarrollo sostenible.

Por su parte, la FUNDACIÓN VALDOCCO es una ONG cuyo campo original de actividad es la atención a menores y jóvenes en situación de riesgo social en un barrio muy desfavorecido de la ciudad de Huelva y que actualmente trabaja con un enfoque integral de lucha contra la exclusión en el Distrito V de la misma ciudad, con 21.000 habitantes distribuidos de manera heterogénea en siete barrios y catalogado como Zona de Necesidad de Transformación Social por el gobierno regional andaluz. VALDOCCO también ha contribuido al desarrollo de las herramientas de la inteligencia territorial en un doble sentido.

Desde el punto de vista de su propia actividad original, han desarrollado un sistema de observación y evaluación cooperativa para los 7 servicios de la entidad denominado GEYSA, que permite obtener una visión transversal del itinerario de inserción individual de cada usuario a nivel de cada acción, servicio y también a nivel del conjunto de la entidad (Asensio, 2006). Como en el resto de los casos, la implementación del sistema no ha estado exenta de dificultades, especialmente en lo tocante a la apropiación de las herramientas por parte del personal técnico. Sin embargo, el paulatino desarrollo del GEYSA está permitiendo que la entidad pueda tener en todo momento una visión global de las atenciones que realiza así como de los servicios que presta, confrontándolas con las necesidades de partida de sus usuarios. Esta información estratégica le permite una mejor evaluación y, por lo tanto, la reorientación de sus acciones y proyectos. Como en el caso de ACCEM, la entidad ve incrementado su poder de interlocución social, a la vez que proyecta una imagen de profesionalidad y eficacia muy necesaria en un contexto de escasez y de competencia por los fondos públicos y privados.

Desde el punto de vista de la acción territorial, la entidad, en colaboración con el Observatorio Local de Empleo de la Universidad de Huelva, trabaja en una lógica de investigación-acción en el desarrollo del Plan Integral del Distrito V, del cual ambas entidades son promotoras.

Este Plan, que ha sido considerado como una buena práctica incluida en el catálogo de las Naciones Unidas de 2009, lleva desarrollándose 10 años y en él participan 53 entidades de diferentes sectores (salud, educación, vivienda, empleo, asociaciones de vecinos, culturales, etc.) de los distintos niveles territoriales (nacional, regional, local). Se trata de un plan de acción participativa, integral y estratégica, basado en la movilización de todos los agentes involucrados en la resolución de las diferentes problemáticas de la zona, que tiene la finalidad de transformar la realidad y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. El Plan Integral pone en práctica los principios fundamentales de los sistemas de participación y del empowerment co-

munitario, desarrolla la promoción de una política de liderazgo compartido, a través de un proyecto local/comunitario que permite que los ciudadanos y los agentes sociales y económicos sean protagonistas de todas y cada una de las etapas del proceso, superando los límites de los tradicionales planes de desarrollo elaborados al margen de los actores sociales y de sus particulares sesgos sectoriales o políticos.

Tras una larga andadura de más de una década, el Plan cuenta en la actualidad con la voluntad política, con un compromiso institucional por parte de los distintos agentes sociales y económicos del territorio, con una eficiente estructura técnico-operativa y de partenariado capaz de llevar a cabo los procedimientos pertinentes para su desarrollo. En la actualidad, se está logrando trabajar desde las potencialidades y oportunidades, desde el consenso, asumiendo una visión proactiva y flexible (inherente a las problemáticas y dinámicas socio-económicas), fijando y construyendo horizontes temporales que permiten proyectar y realizar logros concretos.

Un aspecto muy importante de la metodología del Plan es que las actuaciones propuestas se apoyan en diagnósticos compartidos por todos los participantes (representados en un comité director que se reúne una vez al mes y en el que están los representantes de los seis grupos de trabajo en los que se articula). Desde el comienzo, una preocupación de los promotores es que estos diagnósticos, al menos los de los aspectos más importantes, estén apoyados en sólidos estudios científicos y técnicos, pero que a su vez, para potenciar la participación y la implicación en la propuesta de soluciones, se hayan elaborado con el concurso de todos los actores involucrados, los cuales están llamados a colaborar tanto en la selección y recogida de la información pertinente como en la fase de análisis y elaboración de las conclusiones. En este sentido la utilización de las herramientas del método CATALYSE ha resultado muy provechosa, tanto en términos de la calidad de la información obtenida, como en términos de la apropiación de los actores de las conclusiones de los estudios y análisis realizados²⁰.

Una vez que el partenariado está llegando a su fase de madurez y se ha creado el oportuno clima de confianza en una dinámica de trabajo compartida, los actores se están planteando ir más allá y profundizar en los métodos hasta ahora utilizados para compartir información. El objetivo es establecer mecanismos y procedimientos

20 Algunos de estos diagnósticos han sido publicados: VV.AA. (2008). *Estudio sobre las necesidades de las personas mayores del Distrito V de la ciudad de Huelva*. Plan Integral del Distrito V de la ciudad de Huelva Comisión de Salud y Hábitos Saludables; De Paz y Franco (Coords) (2001): *Diagnóstico Socio-económico. Plan Integral Distrito V*. Observatorio Local de Empleo. Universidad de Huelva; DE Paz.; Asensio y Franco (Coords) (2005): *Plan Integral del Distrito V de Huelva. 2000/2003*. Universidad de Huelva.; De Paz.; Asensio; Franco y Rodríguez. (Dirs) (2005): *Estudio del mercado laboral del Distrito V de Huelva*. Universidad de Huelva.

más sistemáticos que permitan generar sinergias entre sus diferentes sistemas de información organizacionales. Se trata de diseñar un dispositivo conjunto de observación permanente que provea de la información necesaria para los diagnósticos, tanto a nivel de grupos de personas, como del conjunto del territorio y que permita detectar las evoluciones, tanto desde el punto de vista interno como con respecto a otros territorios. Queda aún un largo camino para que esto sea una realidad, pero se ha realizado la parte más difícil, a saber, que los actores hayan detectado la necesidad de una mayor cooperación y confíen en que las herramientas pueden dar respuestas eficaces que redunden en una mayor eficacia de las acciones y una optimización de los recursos.

Un paso de gigante dado en este proceso es la puesta en marcha de un proceso sistemático de evaluación participativa del Plan Integral en el que están implicadas las 53 entidades y que implica un importante ejercicio de mutualización de información. Se está diseñando un sistema de evaluación continua, global y sistémica donde además de los resultados de las acciones, se evalúen los procesos y el tiempo de desarrollo. Se trata de analizar todas las fases del Plan, desde la detección de necesidades iniciales hasta la evaluación de los resultados de los planes, programas, proyectos y acciones concretas. El objetivo último es detectar los aprendizajes comunes, los impactos, los empoderamientos y los liderazgos que a nivel territorial se generen (Fetterman et al. 1995, Rappaport, 1981).

Como todas las dinámicas participativas, se trata de un proceso lento, en esta primera fase se han elaborado los cuestionarios y se ha dinamizado al partenariado para hacer efectiva una primera recogida de información. Una vez que los instrumentos y procedimientos de recogida de información sean validados por el grupo se procederá a sistematizar e informatizar todo el proceso, probando las diferentes herramientas hasta encontrar la que mejor se adapte a las necesidades, competencias y recursos disponibles de los actores. En este sentido, la principal virtud del Plan Integral es que ha generado una estructura de participación a largo plazo que, aún con la dificultades asociadas a los cambios políticos e institucionales, permite respetar los tiempos de los actores y su adaptación a complejos procesos de aprendizaje, permitiéndoles el desarrollo de sus capacidades y la profundización en sus lazos de confianza.

Esta cuestión del tiempo constituye un denominador común con el resto de las experiencias comentadas en este apartado pues, independientemente del uso que se les dé, la apropiación de las herramientas por parte de los actores no es automática, requiere tiempo, una inversión importante en formación y formalización y, especialmente, una gran esfuerzo de comunicación a todos los niveles, incluyendo la comunicación entre los investigadores y los actores.

Por otra parte, otro aspecto comúnmente destacado es que el impacto de las herramientas sobre la participación depende en gran medida del contexto institu-

cional y de las culturas organizacionales, que presentan grandes diferencias por sectores y también por países y esto condiciona en gran manera la transferencia de buenas prácticas. Así pues, aunque se pueden extraer algunos aprendizajes comunes de carácter muy general, cada proceso de inteligencia territorial es único y no directamente reproducible.

Otra cuestión interesante en el debate en torno a las herramientas y usos de la inteligencia territorial es la discusión sobre la contribución efectiva de estas fórmulas al desarrollo de la gobernanza territorial. Podría plantearse que los procesos de investigación-acción aquí presentados pueden ser muy útiles para favorecer la participación, sin embargo, ésta ha de ser un medio para transformar las cosas, no un fin en sí misma. En este sentido, la composición del partenariado que forma parte del dispositivo de observación y evaluación es de capital importancia, pues es imprescindible que en el mismo estén involucrados los actores legitimados y con competencias para tomar decisiones en las problemáticas abordadas, algo que no se consigue en todos los casos. Sin embargo, la experiencia demuestra, que aún en el caso en el que en el partenariado no estén involucrados los principales decisores, el trabajo de observación y evaluación compartida puede incrementar la fuerza del partenariado, su poder de confrontación y de proposición frente a los que toman las decisiones (ganado mediante la legitimidad que da la propia participación y la calidad de las argumentaciones) así como un mayor potencial mediático, lo que puede propiciar una mayor influencia en los procesos decisionales. En cualquier caso es importante señalar, que aunque los métodos y herramientas de inteligencia territorial constituyen un instrumento muy eficaz para llenar de contenido y profundizar en una gobernanza más participativa, su éxito depende enormemente de la presencia de unas estructuras político-institucionales que favorezcan dicha participación.

4. CONCLUSIÓN.

Como hemos mostrado, el concepto y los métodos de la inteligencia territorial nacen en un contexto muy concreto y respondiendo a una serie de necesidades que surgen directamente de un conjunto de actores que estaban trabajando en la lucha contra pobreza en Europa entre finales de los años ochenta y principios de los noventa. Es desde estas experiencias desde donde emergen los principios de multidimensionalidad, partenariado y participación que inspiran los programas europeos, nacionales, regionales y locales sobre estos temas desde entonces. El método Catalyse y las herramientas que en él se articulan responden al desafío de dotar a esos principios de aplicación práctica. Son instrumentos especialmente concebidos para fomentar la cooperación y la participación entre los actores involucrados en una misma problemática.

Desde el punto de vista técnico, su principal innovación es que se basan en las tecnologías de la información y de la comunicación desarrolladas desde los años setenta. Se trata de un intento de aproximación de los sectores sociales a estas nuevas tecnologías ya ampliamente utilizadas en las universidades y por los sectores económicos pero que aún, por falta de medios y por falta de formación, no eran suficientemente conocidas en este ámbito. La cuestión de fondo era democratizar la tecnología, diseñando herramientas informáticas, suficientemente accesibles, tanto desde el punto de vista económico como del uso, para que los sectores involucrados en solucionar los problemas más graves, como la pobreza, tuvieran acceso a las potencialidades de la sociedad de la información, reduciendo la importante brecha digital de la época.

Desde el punto de vista del proceso, también se trata de un enfoque innovador pues no se trata de una mera cuestión de transferencia tecnológica, sino más bien de un proceso de co-construcción en el que participan diversos equipos de investigación y diferentes actores interesados en recoger, analizar y compartir su información. Estos equipos de investigación-acción trabajan conjuntamente tanto en el planteamiento de los problemas como en la búsqueda de soluciones; los investigadores proponen soluciones técnicas y los actores las experimentan. Se trata de un método de prueba y error que inyecta el conocimiento en la acción, que se desarrolla a largo plazo y que tiene como objetivo fundamental que grupos de actores que trabajan juntos, mediante la observación estratégica de los problemas y la evaluación participativa de las acciones, puedan identificar mejor las necesidades de las personas y de los territorios, coordinar mejor sus acciones y mejorar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

Las experiencias descritas aquí, muestran cómo la aplicación de los métodos y herramientas de inteligencia territorial, incorporando una lógica de la investigación-formación-acción continua por parte de los participantes a largo plazo (algunos llevan más de quince años con estos procesos), aún con las limitaciones organizativas y financieras descritas, permite que las organizaciones y los partenariados se acerquen a esos objetivos paulatinamente, proporcionándoles un mayor poder de confrontación, de proposición, de interlocución social, en un proceso permanente de empoderamiento.

Hoy en día, en el ámbito europeo, el problema de lucha contra la pobreza se ha visto desplazado, al menos en el terreno mediático, por uno más amplio, y que lo incluye, que es el de la sostenibilidad del actual modelo de desarrollo. Se habla de la necesidad de realizar una gran transición-socioecológica hacia un nuevo modelo de desarrollo que permita abordar conjuntamente los principales problemas y gestionar articuladamente las tensiones en diferentes áreas: la crisis energética, el cambio climático, el envejecimiento de la población, la integración de la inmigración, la emergencia de la competitividad asiática, las bolsas de pobreza...

Tener alguna garantía de éxito en esta transición implica, sobre la base de una gobernanza renovada, tomar decisiones globales y locales, por parte de todos y por

parte de cada uno, sobre problemas muy complejos en relación con el uso de la energía, del agua, el sistema alimentario, los flujos migratorios, los modelos productivo, tecnológico de consumo, de transporte, de urbanización, de educación, de cultura.... Todos estos problemas tienen su origen normalmente en diferentes causas anidadas y su resolución democrática requiere llegar a compromisos en todas las escalas, donde los esfuerzos sean equitativos, y esto exige un gran ejercicio de concertación política y social en un contexto de fuerte desequilibrio de poderes.

La historia muestra como ante escenarios tan complejos han emergido posturas clamando soluciones simplificadoras que han acabado cristalizado en regímenes autoritarios de nefastas consecuencias. Por esta razón, si el objetivo es preservar y profundizar en el desarrollo democrático, es crucial, hoy más que ayer y menos que mañana, potenciar la cultura de la participación y cooperación entre diferentes sectores y entre diferentes escalas. Se necesitará una mayor coordinación de las acciones y abordaje conjunto de los problemas por asociaciones de actores de muy diferente naturaleza. Tendremos que seguir invirtiendo en construir métodos y herramientas que nos permitan trabajar juntos, que nos permitan construir conjuntamente un conocimiento integral sobre los riesgos, diagnosticar mejor las necesidades de la población y evaluar mejor los impactos de las acciones. Tendremos que construir, en definitiva, un conocimiento colectivo, una inteligencia colectiva, que favorezca el aprendizaje para abordar los problemas individualmente y en grupo, que empodere a los actores, particularmente a aquellos con menos capacidades y poder de negociación, y que les convierta en una fuerza de proposición en el territorio, una voz que tenga que ser tenida en cuenta en los procesos de toma de decisión. Por todo lo expuesto hasta aquí, creemos que la experiencia desarrollada por los actores de ENTI, inicialmente en el contexto de la lucha contra la exclusión social y posteriormente en otros campos, puede ser muy valiosa para potenciar estos procesos en el ámbito más amplio del desarrollo sostenible.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, L.E. (2000): "Crisis de la sociedad del trabajo, exclusión social y acción sindical: notas para provocar la discusión", disponible en http://www.ccoo.es/arcadia/arc_07_alo.html.

ANAND, S. y SEN A. (1994): "Desarrollo Humano Sostenible: Conceptos y Prioridades". Available in [http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/\(%20traduccic3%B3n\)%20Desarrollo%20humano%20sostenible.pdf#search=%22Sen%20Anand%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible%3A%20Conceptos%20y%20Prioridades%22](http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/(%20traduccic3%B3n)%20Desarrollo%20humano%20sostenible.pdf#search=%22Sen%20Anand%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible%3A%20Conceptos%20y%20Prioridades%22)

- ASENSIO, M.J. (2006). *Evaluación de proyectos socioeconómicos. Metodología e instrumentos. El sistema de información GEYSA*. Universidad de Huelva.
- BAUMAN, Z. (2000): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona.
- BERVEJILLO, F. (1998): *La reinención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores*. Universidad Católica de Uruguay, Borrador mimeografiado.
- BOISIER, S. (1997): “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, *Estudios Regionales*, n.º 48, 41-79.
- BORJA, J. y CASTELLES, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CAENTI (2009): Coordination action of the European Network of Territorial Intelligence. Final scientific Report March 2006, 1st – February 2009, 28th Deliverable 08, February 2009, 28th, 272 pag. Available in <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable08>
- CASTEL, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, (e. o. 1995: *Les métamorphoses de la question sociale*, Librairie Arthème Fayard, París).
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001): *Gouvernance européenne. Un livre blanc*. COM(2001) 428 final.
- DEFOURNY, J. (1998): “La longue marche du concept d’économie sociale”, *Reflets et Perspectives*, XXXVII, págs. 5-19.
- DEFOURNY, J. *et alia* (dirs.) (1997): *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional*, CIRIEC- España, Valencia.
- DE PAZ, M.A.; ASENSIO, M.J. y FRANCO, M.I. (Coords) (2005): *Plan Integral del Distrito V de Huelva. 2000/2003*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva.
- DE PAZ, M.A.; ASENSIO, M.J.; FRANCO, M.I. y RODRÍGUEZ, R. (Dirs) (2005): *Estudio del mercado laboral del Distrito V de Huelva*. Universidad de Huelva.
- DE PAZ, M.A. y FRANCO, M.I. (Coords) (2001): *Diagnóstico Socio-económico. Plan Integral Distrito V*. Observatorio Local de Empleo. Universidad de Huelva.
- DONZELOT, J. (1990): “D’une securite passive à une solidarite active”, *Autrement*, mayo.
- EME, B. (1997): “Órdenes legítimos de participación social y lógicas de cambio social” en DEFOURNY, J. *et alia* (dirs.) (1997): *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional*.

- FARINÓS, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible : estado de la cuestión y agenda", *Boletín de la AGE*, n.º46-2008, 11-32.
- FETTERMAN, D. M. (1995): "Empowerment evaluation: An introduction to theory and practice". En D. M. Fetterman, S. J. Kaflarian and A. Wandersman (Eds.), *Empowerment evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- FRAGO, E.; JOVER, D.; LÓPEZ, V.M.; MÁRQUEZ, F. y MORA, G. (1996): *El empleo de los inempleables. Metodologías y recursos para la inserción laboral*, Editorial Popular, Madrid.
- GARCÍA ROCA, J. (1993): "Lo público y lo privado frente a la exclusión social" en VV. AA. (1993): *La inserción sociolaboral a debate ¿del paro a la exclusión?*, Editorial Popular, Madrid.
- GIRARDOT J.-J. (Ed.), 2009. *Acts of the Annual International Conference BESANÇON 2008*, deliverable 16 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union, 653 pages <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable16>>
- GIRARDOT, J.J. (2008): "Evolution of the concept of territorial intelligence within the coordination action of the European network of territorial intelligence". *Res-Ricerca e Sviluppo per le politiche sociali*, n.º1-2, 11-30.
- GIRARDOT J.-J., MIEDES-UGARTE B. (Eds.), 2008. *International Conference of Territorial Intelligence, Huelva 2007. Papers on territorial intelligence and governance, participative action-research and territorial development* (deliverable 14 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union), Observatorio Local de Empleo, Huelva, 2008, 699 pages. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable14>>
- GIRARDOT J.-J., PASCARU M., ILEANA I. (Eds.), 2007. *International Conference of Territorial Intelligence, Alba Iulia 2006. Vol.1, Papers on region, identity and sustainable development* (deliverable 12 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union), Aeternitas, Alba Iulia, 2007, 280 pages. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable12a>>
- GIRARDOT J.-J., PASCARU M., ILEANA I. (Eds.), 2007. *International Conference of Territorial Intelligence, Alba Iulia 2006. Vol.2, Proceedings of caENTI - Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence* (deliverable 12 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union), Aeternitas, Alba Iulia, 2007, 113 pages. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable12b>>
- GIRARDOT, J. J. (2005): *Intelligence territoriale et participation*. Disponible en <http://labiso.be/ecolloque/forums/read.php?3,197,197>.

- JÁUREGUI, G. (2000): *La democracia planetaria*, Nobel, Oviedo.
- JOVER TORREGROSA, D. (1993): “Los excluidos del empleo: la inserción por lo económico”, en VV. AA. (1993): *La inserción sociolaboral a debate ¿del paro a la exclusión?*, Editorial Popular, Madrid.
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2004 : “La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?”, Actes des 4emes journées de la proximité “Proximité, réseaux et coordinations”, 17-18 juin 2004, 15 p. Disponible en http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/publications/documents%20en%20ligne/pequeur_proximite_04.pdf
- LÉVY, P. (1994) : *L'intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace* La Découverte, París.
- LÉVY, P. (1994a): “Inteligencia Colectiva, Humanidad emergente en el mundo del ciberespacio”, Disponible en <http://espora.org/biblioweb/cultura/inteligencia1.html>
- LÉVY, P. (1998b): «L'intelligence collective, une nouvelle utopie de la communication?» Disponible en <http://membres.lycos.fr/natvidal/levy.htm>
- LÓPEZ-ARANGUREN, G. (coord.) (1999): *Cuadernos para la inserción laboral ¿cómo desarrollar la empleabilidad?*, Cáritas, Madrid.
- MASSELOT, C. (2008): “Territorial Intelligence Communicational and Community System (TICCS)”. *Res-Ricerca e Sviluppo per le politiche sociali*, n.º1-2, 90-104.
- MASSON-VINCENT, M. (2008): “Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space” *Boletín de la AGAE*, n.º 46-2008, 77-95.
- MIEDES B. (2009): “Territorial intelligence and the three components of territorial governance”. En *International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008. Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence*, MSHE, Besançon, 2009. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/besancon08/Miedes> >
- MIEDES, B. (2008): “Territorial Intelligence: Towards a New Alliance between Sciences and Society in favour of Sustainable Development”. *Res-Ricerca e Sviluppo per le politiche sociali*, n.º1-2, 105-118.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (1996): *Derechos sociales de ciudadanía y ordenamiento laboral*, Colección de estudios del Consejo Económico y Social, Madrid.
- MORIN, E. (1992): *Las ideas*, Cátedra, Madrid.
- NAVARRO, P. (1994): *El holograma social. Una ontología de la socialidad humana*, Siglo XXI, Madrid.

- OECD (2006): *Successful partnerships a guide*, LEED Forum on Partnerships and Local Governance, Paris. www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships
- OFFE, C. (1992): *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas del futuro*, Alianza, Madrid.
- PIORE, M.J. (1980): “Los fundamentos tecnológicos del dualismo y de la discontinuidad”, en TOHARIA, L. (comp.) (1983): *El Mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*. Alianza Editorial, Madrid.
- PRIGOGINE, I. y STENGERS, I. (1990): *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*, Alianza, Madrid, (e. o. 1979).
- RAPPAPORT, J. (1981) “In praise of paradox: A social policy of empowerment over prevention”. *American of Community Psychology*, n. °9, 1-25.
- RECIO, A. (1997): *Trabajo, personas, mercado*, Economía Crítica, Barcelona.
- RIVERO RECUENCO, A. (2000): “En torno a la «exclusión social». Sujetos, predicado e ideología”, *Claves de la razón práctica*, núm. 108, págs. 39-43.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2000): “La economía política de las organizaciones no lucrativas”, *Economistas*, Vol. 83 «Economía del Tercer Sector», 6-17.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1995): “Estado de Bienestar y Sociedad Civil en España: hacia una división pluralista del bienestar”, en *Hacienda Pública Española*, n. °1, 91-104.
- ROSANVALLON, P. (1995): *La crisis del estado providencia*, Civitas, Madrid.
- ROSSI, P.H. y FREEMAN, H.E. (1985). *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage, Beverly Hills, C.A.
- SALAMON, L.M. y ANHEIER, H.K. (1994): *The Emergin Sector. An Overview*, The Jhon Hophins University, Institute of Policy Studies, Baltimore.
- TEZANOS, J.F. (ed.) (1999): *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales*, Editorial Sistema, Madrid.
- VV.AA. (2008). *Estudio sobre las necesidades de las personas mayores del Distrito V de la ciudad de Huelva. Plan Integral del Distrito V de la ciudad de Huelva Comisión de Salud y Hábitos Saludables*. Observatorio Local de Empleo. Universidad de Huelva.
- VV.AA. (2000): *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio*, FOESSA, Cáritas, Madrid.
- WASSENHOVEN, L. (2008): “Territorial governance, participation, Cooperation and Partenership:a matter of national culture”, *Boletín de la AGE*, n.º 46-2008, 53-76.