

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA
Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona.

ISSN: 1138-9788

Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XIX, núm. 516

15 de agosto de 2015



La estrategia regional Guadalinfo contra la brecha digital en Andalucía (España). Examen de su red territorial de centros para la dinamización ciudadana

Gustavo Antonio Contreras Cabrera
Depto. de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional
Universidad de Sevilla
gcontreras@us.es

La estrategia regional Guadalinfo contra la brecha digital en Andalucía (España). Examen de su red territorial de centros para la dinamización ciudadana (Resumen)

La investigación de la inclusión sociodigital en Andalucía (España) ha revelado diferentes capacidades y ritmos ciudadanos en su incorporación a la sociedad de la información. La brecha digital, surgida entre usuarios de las tecnologías de la información y la comunicación y otras personas con menor posibilidad de aprovechamiento de estas herramientas de interacción social, es un hecho que se ha tratado de remediar desde la Administración Autonómica, mediante una red territorial de centros de dinamización y acceso público a Internet vinculada a la estrategia integradora Guadalinfo.

En concreto, se ha examinado el proceso configurativo de esta red y su implementación estratégica, comprobándose el grado de equidad socioterritorial producido, algunos impactos derivados de su aplicación y determinadas potencialidades señaladas por sus usuarios. Las conclusiones obtenidas permiten avanzar en la gestión y en la efectividad reductora de la inequidad sociodigital por parte de los poderes públicos.

Palabras clave: sociedad de la información, brecha digital, estrategia pública, territorio, red de equipamientos.

The regional strategy Guadalinfo against the digital divide in Andalusia (Spain). Examination of the territorial network of centres for the citizen dynamization (Abstract)

The research on sociodigital inclusion in Andalusia (Spain) has revealed the existence of different skills and rhythms in the process of joining the information society. The digital divide, produced among users of information and communication technologies and others less

Recibido: 21 de noviembre de 2013

Devuelto para correcciones: 13 de noviembre de 2014

Aceptado: 3 de junio de 2015

likely to use these social interaction tools, is a reality aimed to be counteracted by the regional administration through a regional network of dynamization and Internet public access centres linked to the Guadalinfo integrative strategy.

Specifically, we examined the conformational process of this network and its strategic implementation, checking the degree of socioterritorial equity produced, as well as some impacts arising from its application and certain potentialities identified by its users. The conclusions obtained allow the public authorities to improve the management and effectiveness to reduce the sociodigital inequity.

Keywords: information society, digital divide, public strategy, territory, network equipment.

Las crecientes posibilidades de relación ciudadana e institucional a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son un claro ejemplo del proceso de inmersión en la sociedad de la información producido en el mundo en las últimas décadas. No obstante, la efectividad en la incorporación de las personas a esta realidad ha estado sujeta desde sus inicios a diferentes ritmos y condicionantes, provocando la aparición de bolsas de rezagados y excluidos en el acceso y manejo de estas tecnologías¹, un fenómeno que ha venido a denominarse brecha o divisoria digital.

A escala de la Comunidad Autónoma de Andalucía (España), se han dado muestras crecientes de preocupación por parte de su Administración hacia las dificultades de la ciudadanía para asimilar los cambios globales surgidos en torno al uso y manejo de dichas tecnologías. Las evidentes carencias detectadas en parte de la población, vinculadas a cuestiones tan dispares como el desempleo o la carencia de formación, –a nivel individual y colectivo–, han tenido como principal respuesta institucional la estrategia autonómica Guadalinfo de acceso, alfabetización y dinamización digital, surgida a partir de una experiencia piloto iniciada en 2002 y articulada territorialmente a través de una red de centros integradores en constante evolución, cuyo diseño y cobertura son aquí considerados.

La investigación emprendida en torno a estos impulsos correctores de la brecha digital incluye el examen de su configuración estratégica y territorial, así como su impacto sobre la población y aquellas expectativas de futuro más destacadas en su implementación. Tras una exposición inicial de las metas y de los soportes teóricos más relevantes para el estudio emprendido, se ha procedido a la contextualización de la estrategia integradora Guadalinfo, desvelando asimismo el proceso de formalización de la red de atención ciudadana. Los resultados procedentes del análisis efectuado abren una vía a la reflexión acerca de su aptitud y de las oportunidades de mejora posibles de cara a una más efectiva incorporación a la sociedad de la información en Andalucía.

Por último, las conclusiones expresadas constituyen un referente para la progresión de esta experiencia en materia de diseño estratégico y de gestión, permitiendo al mismo

¹ En similitud con los planteamientos manifestados por E. M. Rogers en su *Difusión de las innovaciones* (1962).

tiempo su cotejo con otros procesos desarrollados en diversos ámbitos geográficos y ofreciendo testimonio de los esfuerzos llevados a cabo en la región, de acuerdo con el modelo de integración digital impulsado en el conjunto de la Unión Europea.

Supuestos iniciales, objetivos y encuadre teórico

El estudio de la realidad Guadalinfo parte de tres supuestos o conjeturas que conforman su referente argumental. En primer lugar, se considera probable la existencia de un diseño estratégico de la integración sociodigital vinculado más a los impulsos y directrices que provienen del contexto operativo institucional en el que se integra esta Comunidad Autónoma española que a un diagnóstico riguroso de la realidad que se pretende transformar. Por otra parte, se suponen rebasados los planteamientos iniciales de implantación y desarrollo de la red Guadalinfo, produciéndose así un desajuste socioterritorial en sus prestaciones. Finalmente, es considerada congruente la optimización de su gobernanza, ampliando la accesibilidad de la población a sus equipamientos y la participación de sus beneficiarios en la resolución de expectativas ciudadanas.

Una vez mostrados estos hitos de partida, resulta posible precisar la batería de objetivos de esta investigación, situando como fin fundamental la determinación de la coherencia en la política de dinamización e inclusión sociodigital en Andalucía, representada por la estrategia en red Guadalinfo, con una incorporación ciudadana más equilibrada en la sociedad de la información. Para conseguir este objetivo se complementan tres metas específicas, consistentes en la interpretación del proceso estratégico-territorial de diseño y configuración de la red de centros Guadalinfo, la comprobación de la equidad socioterritorial resultante de su implantación, y la distinción de los principales impactos y oportunidades vinculados a la acción integradora desarrollada.

El examen de la estrategia de inclusión sociodigital Guadalinfo toma como base teórica aquella referida a las políticas públicas de alfabetización y dinamización digital, concretamente en su diseño estratégico y en el despliegue de una red territorial de equipamientos de atención a la ciudadanía, en este caso en su ingreso a la sociedad de la información. Incluida en esta última consideración aparece la distinción entre modalidades de servicio público de interés general², universal y personal, puesta en relación con la acción positiva que rige las políticas de equidad social y/o territorial aquí examinadas.

La alfabetización-dinamización digital constituye así una aportación esencial en el conjunto de las políticas públicas de capacitación ciudadana en el uso y aprovechamiento de las TIC³. De hecho, su contribución a la mitigación de la brecha digital forma parte de un intento por posibilitar el pleno acceso de la población, individual o colectivamente, a la sociedad de la información, todo ello como fórmula

² Por su capacidad para impulsar los procesos de desarrollo, especialmente en las áreas rurales. Una reciente contribución que trata de explicar su accesibilidad y provisión en el marco de la Unión Europea (Noguera y Ferrandis, 2014).

³ Servon y Pinkett, 2006.

de integración en la nueva sociedad civil global surgida⁴. El diseño de las políticas de integración sociodigital responde, en definitiva, a un intento de supresión de la pantalla de restricciones al pleno acceso a la sociedad de la información (figura 1), expresadas en forma de carencias formativas, económicas o ideológicas de la ciudadanía⁵, sin olvidar su doble vertiente sociodemográfica y territorial⁶.

Figura 1. Esbozo general de la inclusión sociodigital



Fuente: Elaboración propia.

Esta representación asigna a las políticas inclusivas la virtud de posibilitar el acceso y la cualificación en el manejo y aprovechamiento ciudadano de las TIC, como vía compensatoria de las restricciones indicadas. No obstante, la naturaleza de dicha pantalla de impedimentos resulta compleja e incluso confusa, apreciándose divergencia entre corrientes de investigación en la determinación de sus causas y en las fórmulas de superación planteadas, especialmente teniendo en cuenta el acelerado proceso global de inmersión ciudadana en la sociedad de la información⁷.

Si bien, es generalmente reconocida la existencia de esfuerzos públicos y privados que, con mayor o menor éxito, facilitan el acceso ciudadano a las TIC en el territorio, existen acciones concretas que constituyen una herramienta eficaz de inclusión. En dicho sentido, se considera viable la superación de las restricciones señaladas a través de esfuerzos orientados a la socialización de estas tecnologías, como en el caso de los centros de tecnología comunitaria impulsados en Estados Unidos de América desde hace más de 40 años⁸. No obstante, se han podido observar otras líneas interpretativas

⁴ Expresada por autores que analizan su origen y configuración (Masuda, 1984; Bell, 1991, Castells, 1997 y 2006; o Mattelart, 2001).

⁵ Warshauer, 2004.

⁶ Chaparro, 2008.

⁷ Wellman y Haythornthwaite, 2002; Robles y Molina, 2007; o Maoli, 2008.

⁸ Castells, 2006.

que subordinan su eficacia aplicativa a impulsos de cohesión social más extensos, vinculando el planteamiento de la brecha digital con causas variadas y complejas, - como desequilibrio digital multidimensional-, requiriendo así remedios combinados y persistentes relacionados con un eminente desarrollo de la capacitación ciudadana, aplicados de forma integral⁹.

Para determinados investigadores de referencia, la combinación alfabetización-dinamización digital representa una práctica capacitadora válida, planificable y ligada a la consecución de habilidades y conocimientos propios de un individuo o colectividad cívicamente competente¹⁰. La aplicación de una planificación estratégica en las políticas de integración sociodigital aporta orden en su flujo de decisiones y procedimientos y facilita el seguimiento y la evaluación, de acuerdo con el principio de optimización vinculado al diseño y la gestión¹¹. Asimismo, la búsqueda y explicación de un diseño estratégico exitoso centra diversos avances teóricos y metodológicos, destacando especialmente los que incluyen una determinada lógica en el ajuste de los objetivos y acciones de implementación a un adecuado diagnóstico del escenario de partida que se pretende cambiar, además de fijar como referente de concordancia el contexto operativo externo¹².

Existen diversas interpretaciones sobre cómo afrontar la planificación o el diseño estratégico de la integración digital, en base al conocimiento de la naturaleza de los problemas a resolver, como el modelo de Hisschemöller-Hoppe, identificativo de relaciones entre la estructuración de un problema y las estrategias públicas desde un punto de vista cognitivo¹³, que otorga relevancia al reconocimiento de un escenario de referencia para el diseño del plan por parte de sus promotores, o el Enfoque del Marco Lógico (EML), configurado a partir de experiencias internacionales en cooperación para el desarrollo. Esta propuesta se apoya en una situación de partida como base y visualiza un escenario futuro o deseado, cuya consecución dependerá de la calidad de los componentes de la planificación, de la causalidad de sus argumentos y del contexto sociopolítico y territorial dominante.

Las argumentaciones teóricas del EML son dispuestas en forma de cadena secuencial de búsqueda de la eficacia planificadora, teniendo en cuenta además la existencia de condiciones previas y de factores externos que pueden distorsionar el plan de actuación. Así, partiendo de la disponibilidad de recursos necesarios se prevé la realización de las actividades anunciadas; si éstas se realizan, entonces se producirán resultados; si se producen resultados, se logrará el objetivo específico; y a largo plazo, ello contribuirá al cumplimiento del objetivo global¹⁴.

Estas consideraciones se vinculan estrechamente con el proceso de evaluación de políticas públicas, facilitando el examen de su adecuación y calidad estratégica global, y dando alcance a aspectos concretos como sus objetivos o los costes y beneficios

⁹ Algunos investigadores se posicionan o muestran esta vía en sus trabajos divulgativos (Van Winden, 2003; Warshauer, 2004; Boza et al., 2010).

¹⁰ Selwyn, 2004.

¹¹ Noguera *et al.*, 2009.

¹² Aportaciones del Grupo de Trabajo Metodológico de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD, 1993).

¹³ Subirats *et al.*, 2012.

¹⁴ NORAD, 1993.

previstos. En general, la evaluación de políticas públicas ofrece a la estrategia de integración digital la posibilidad de aprendizaje, mejorando el conocimiento de los agentes implicados acerca de sus propias decisiones, lo que redundará en una mejor administración, gestión o acomodo a las necesidades del momento y al contexto donde se desenvuelven¹⁵, y en dicho sentido conviene destacar entre sus diferentes tipologías la denominada evaluación conceptual o de diseño, orientada a valorar la calidad de la estrategia de acuerdo con los argumentos que justifican su necesidad y la forma en que es articulada. Dicha modalidad se adecua a las necesidades y condiciones de la planificación Guadalinfo en Andalucía, integrando la valoración desde el primer momento de la intervención pública y manteniendo en el esquema conceptual del Marco Lógico un respaldo excepcional e inmediato. Dicha afinidad se constata en aspectos como los interrogantes que el evaluador debe resolver en relación con las hipótesis del proceso de planificación¹⁶:

- ¿Están correctamente conceptualizados y cuantificados los problemas/necesidades?
- ¿Qué naturaleza y dimensión poseen?
- ¿Qué distribución tienen y a quién afectan?
- ¿Existe consenso social sobre esos problemas/necesidades y su jerarquización?
- ¿Responden los objetivos del plan a los problemas/necesidades descritos?
- ¿Son unos objetivos realistas y alcanzables? ¿Están cuantificados o son medibles?
- ¿Mediante qué criterios se han establecido jerarquías de objetivos o estrategias?
- ¿Qué idea subyace en las hipótesis que guían la estrategia planteada?
- ¿Está el plan diseñado de acuerdo con los objetivos que establece?

La aclaración de estas incógnitas resuelve la viabilidad de los dos soportes lógicos que rigen el adecuado diseño de la acción reductora de la brecha digital: la racionalidad, expresada en términos de relevancia y de pertinencia, y la coherencia, tanto interna, como en su correspondencia con las políticas inclusivas del entorno¹⁷.

En cuanto a los instrumentos específicos que otorgan operatividad al proceso de inclusión sociodigital, se han podido identificar modelos y razonamientos teóricos que toman como figura de referencia los propios centros de la red Guadalinfo¹⁸ destinados esencialmente a facilitar el contacto ciudadano con las TIC y/o a tareas de alfabetización y dinamización digital. Surgidos a partir de primitivos impulsos individuales y en su mayoría inconexos¹⁹, se aprecia una marcada evolución hacia el despliegue y funcionamiento en red, en atención a necesidades diversas relacionadas con la corrección de la divisoria digital.

¹⁵ Como indican expertos de la talla de M. Scriven (1967 y 1980), D. L. Stufflebeam (1987), C. E. Lindblom (1991) o C. Weiss (1998).

¹⁶ Planificación y evaluación forman parte de una visión integral para la optimización de políticas públicas. Frente al modelo lineal de incorporación de la evaluación al final del ciclo de las políticas, esta perspectiva la incorpora en todas sus fases, incluyendo su diseño.

¹⁷ Ambos soportes son detallados en la parte metodológica de este estudio.

¹⁸ Conocidos como centros de acceso públicos a Internet, centros de tecnología comunitaria, telecentros, centros rurales de conocimiento o infocentros.

¹⁹ Asociado a iniciativas individuales de entidades públicas o privadas, como la Administración Local y el movimiento asociativo.

El modelo de servicio personal inicialmente prestado es susceptible incluso de universalización, dependiendo de su interpretación por parte de los agentes promotores como complemento válido a otras políticas de bienestar social o de capacitación ciudadana²⁰. En cualquier caso, estos centros intervienen como instrumentos visibles de la acción integradora, en un contexto movilizador y/o educativo compatible con diversos desempeños de búsqueda de la equidad social y territorial en el contexto genérico de la sociedad de la información.

En muchos casos, la divisoria digital surgida entre personas y/o territorios es interpretada como un problema de inequidad, básicamente. Por consiguiente, la acción compensatoria a emprender se visualiza como una recomposición de equilibrio entre la eficiencia económica, los derechos sociales a proteger y la cohesión territorial. El diseño y planificación de redes de integración digital y la distribución espacial de sus centros responde entonces, desde una perspectiva del conocimiento, a la asunción de un escenario de partida compuesto por problemas, necesidades y potencialidades que esperan respuesta, evitando así nuevas inequidades causadas por una implantación territorial desprovista de justificación lógica. La concreción de dicho escenario posibilita el despliegue de objetivos y líneas de intervención ajustados a las condiciones de la población destinataria, como sus características o su localización geográfica, y a los diferentes tipos de recursos disponibles²¹.

Otra aproximación teórica a las políticas de integración sociodigital en red se corresponde con el modelo de gestión aplicable a este tipo de estructura de atención ciudadana. Así, la red creada puede responder a una gestión de responsabilidad unipersonal o, por el contrario, quedar sujeta a la cooperación entre agentes o instituciones interesados, independientemente de su carácter público, privado o mixto. Esta cooperación puede estar basada en un equilibrio entre partes y dotada de mecanismos de coordinación, –asignando recursos o supervisando su buen funcionamiento–, o quedar sometida a una jerarquía de responsabilidades y cometidos, en línea con la escala institucional y competencial concurrente, con la aportación de recursos o con otras distinciones establecidas para el desempeño de los actores²².

De acuerdo con los aportes expresados, se confirma la complejidad de conciliar una base teórica única con los diferentes tipos o criterios de búsqueda de la equidad sociodigital, siguiendo los clásicos modelos descriptivos o metodológicos de planificación espacial de los servicios públicos. La elección de un criterio de implantación adecuado a los propósitos y prestaciones fijados permite definir la topología de red más idónea para su logro a la hora de actuar en el territorio, en base a estándares o proporciones viables –según los diferentes planteamientos de estructura y funciones del espacio geográfico–, pudiendo basar su decisión en variables como el coste, la equidad social y locacional o la demanda del servicio. Esta circunstancia es singularmente significativa cuando las condiciones de igualdad y de equilibrio interterritorial se hallan sometidas a constantes cambios y ajustes, en muchos casos dependientes del conocido contexto sociopolítico y territorial del plan.

²⁰ Tarroja y Camagni, 2006.

²¹ Subirats *et al.*, 2012.

²² Posicionamiento defendido por autores como Albuquerque (2002), Noguera *et al.* (2009) o Romero (2006).

La interrelación producida entre las causas y características de la brecha, la intervención correctora y las propias capacidades de implantación territorial de la red de centros marcará profundamente el seguimiento de la política de inclusión sociodigital iniciada, permitiendo comprobar la validez de su diseño estratégico, y el de la red de centros de atención ciudadana. En concreto, deberán ser objeto de revisión aspectos del ciclo de vida de la estrategia como la percepción de los problemas, necesidades y potencialidades iniciales, su inclusión en la agenda gubernamental o la implementación de acciones específicas de intervención.

Metodología

La metodología seguida en este estudio incluye planteamientos clásicos asumibles en una investigación, como la documentación y el trabajo de campo, –concretado en un estudio de caso–, acometiendo un posterior análisis e interpretación de resultados. Estas consideraciones han quedado formalizadas en un plan de trabajo que incluye la temporalización de tareas, –para un proceso encuadrado entre los años 2010 y 2012–, señalando unos supuestos de partida sujetos a verificación y fijando un conjunto de metas que orientan la implementación de los esfuerzos necesarios hasta su logro. En concordancia con la cadena de objetivos y los soportes teóricos contemplados previamente, la metodología de investigación aquí aplicada queda sintetizada en dos grandes bloques de análisis, abordando la idoneidad del diseño estratégico de inclusión sociodigital emprendido en esta Comunidad Autónoma y precisando el impacto socioterritorial producido por su red de centros.

En principio, el diseño de la estrategia es analizado a través del Plan Estratégico Guadalinfo 2009-2012, primera figura expresamente creada por la Administración Autonómica andaluza en su acción reductora de la brecha digital. Para ello, se toma como referente de trabajo el enfoque teórico y metodológico del Marco Lógico, vinculándolo a la evaluación conceptual o de diseño estratégico de políticas, planes o programas. Ambos soportes encajan en el análisis propuesto, al fijar su forma de proceder en la acción por objetivos, en línea con un adecuado diagnóstico de la brecha sociodigital. La unidad de análisis considerada coincide con el propio Plan Guadalinfo, examinando su contenido, estructura y contexto estratégico.

El estudio de racionalidad del Plan ha consistido en la puesta a prueba de su relevancia, evidenciando la calidad del diagnóstico identificativo del escenario de partida, y de su pertinencia, constatando la validez del árbol de objetivos empleado. Asimismo, el estudio de la coherencia existente ha distinguido entre la concordancia interna (línea lógica de causalidad entre diagnóstico, objetivos, estrategias y acciones operativas concretas) y la adecuación a su entorno (contexto político-administrativo y estratégico al cual se encuentra vinculada la Comunidad Autónoma Andaluza en su actuación inclusiva).

Un segundo bloque de análisis queda orientado a la determinación del alcance socioterritorial de la estrategia en red Guadalinfo. Partiendo del perfil identificativo de su población objetivo y de la lógica de su cobertura socioterritorial, –de acuerdo con los atributos y circunstancias justificativos de su necesidad y de la estrategia empleada en el territorio–, es examinado el impacto producido a diferentes niveles de

concreción e intentando así crear una imagen inequívoca del cambio originado por la acción integradora emprendida en esta Comunidad Autónoma. En concreto, es afrontada la suficiencia de la implementación de esta red de centros en relación con las necesidades y aspiraciones de su población objetivo, planteando un estudio comparativo entre ocho comarcas localizadas en las diversas provincias andaluzas y agrupadas en dos niveles de desarrollo socioeconómico diferentes (cuadro 1).

Cuadro 1. Distinción tipológica de comarcas analizadas

Provincias	Comarcas de reconocido dinamismo socioeconómico	Comarcas a revitalizar
Almería		Campo de Tabernas
Cádiz	Costa Noroeste de Cádiz	
Córdoba	Medio Guadalquivir	
Granada		Guadix
Huelva		Andévalo Occidental
Jaén	Jaén (área metropolitana)	
Málaga	Málaga (área metropolitana)	
Sevilla		Sierra Norte de Sevilla

Fuente: Elaboración propia.

Mediante la distinción entre estos ámbitos supramunicipales según su diferente nivel de desarrollo socioeconómico se ha pretendido comprobar la permanencia del vínculo establecido al inicio de la experiencia Guadalinfo entre las necesidades de acceso y capacitación digital y las deficientes condiciones socioeconómicas registradas en determinados ámbitos territoriales de Andalucía. La selección realizada proviene de dos agrupaciones de municipios de reconocida utilidad en diferentes foros de investigación e institucionales. Así, los territorios a revitalizar propuestos provienen de la zonificación andaluza sujeta a intervención desde el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2010-2014, para impulsar el desarrollo sostenible en determinadas agrupaciones municipales desfavorecidas²³. En contraposición, se han designado cuatro ámbitos comarcales de reconocido dinamismo socioeconómico a partir de la clasificación llevada a cabo por el grupo de investigación de Estudios Geográficos Andaluces adscrito a la Universidad de Sevilla²⁴.

Además del empleo de comarcas testigo citadas, se ha considerado la doble segmentación que la Administración de la Junta de Andalucía establece entre los municipios beneficiarios de la red Guadalinfo, general o básica para aquellas entidades menores de 10.000 habitantes (y su posterior ampliación²⁵ a 20.000 habitantes) con un único centro asignado, y especial para municipios mayores de 20.000 habitantes con uno o más centros ubicados en barriadas con población en situación de exclusión social o en riesgo de acceso (presencia de colectivos

²³ Además de situarse en niveles de desarrollo socioeconómico inferiores a la media del conjunto territorial andaluz, resulta significativo que entre las acciones de revitalización contempladas en este Programa se incluya la reducción de desequilibrios en materia TIC en las zonas rurales seleccionadas.

²⁴ Cano, 2001 y 2003.

²⁵ Orden de 7 de octubre de 2008, reguladora y convocante del programa de incentivos para la implantación y sostenimiento de estos centros en municipios de más de 10.000 habitantes y menos de 20.000. Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (Junta de Andalucía).

pertenecientes a minorías étnicas, inmigrantes extranjeros, bolsas de pobreza o elevados niveles de desempleo), cuya cobertura de la red es solamente parcial.

En consonancia con estas consideraciones, el análisis interterritorial realizado atañe a varios niveles temáticos, como los relacionados con la disponibilidad de centros de la red Guadalinfo, –determinando la existencia de vacíos dotacionales totales o parciales–, con el tamaño poblacional de los municipios, o con el nivel de desarrollo socioeconómico, cuyo interés reside en comprobar la vigencia de sus planteamientos iniciales de implantación.

Por otra parte, cabe confirmar la importancia de la información empleada en este trabajo, como las fuentes bibliográficas o documentales de referencia, relativas a estudios teóricos y prácticos de diversa tipología concernientes al fenómeno de la brecha digital, la exclusión social o las políticas y servicios públicos. También, han sido consultadas diferentes normativas relacionadas con el impulso y regulación de actuaciones en materia de inclusión sociodigital, y estadísticas (directas e indirectas) de apoyo procedentes de variados organismos e instituciones responsables.

Diversos vacíos documentales registrados en torno a la política de inclusión sociodigital en Andalucía han sido contrarrestados con la prospección complementaria, y en ocasiones alternativa, en fuentes vinculadas directamente con la planificación, la gestión y la regulación procedimental o el desarrollo ejecutivo de estrategias²⁶, destacando aquellos instrumentos de planificación e informes de gestión reveladores del desarrollo de estas políticas integradoras desde su origen, o en coincidencia con periodos temporales determinados.

Entre las fuentes estadísticas empleadas en esta la investigación, destaca especialmente una directa que forma parte del propio plan de trabajo establecido. Se trata de un sondeo de opinión dirigido a la población residente en las ocho comarcas mencionadas e implementado a través de mil entrevistas personales realizadas siguiendo un cuestionario de elaboración propia²⁷, cuyo objeto principal se ha centrado en la obtención de un perfil general de la población con necesidades de acceso y manejo de los centros de la red Guadalinfo, identificando además la lógica de su alcance socioterritorial y diversas potencialidades.

A los contenidos documentales y estadísticos obtenidos, destinados a la evaluación del diseño de la estrategia Guadalinfo, se ha unido la recogida de información suficiente reveladora del impacto socioterritorial de la red de centros, permitiendo un adecuado tratamiento y análisis (estadístico y cartográfico), así como su posterior valoración desglosada desde una perspectiva temática y territorial. Los progresos señalados han facilitado la interpretación de la idoneidad de esta política regional de inclusión sociodigital, basada en los resultados conseguidos, y una posterior fijación de conclusiones.

²⁶ Información procedente en su mayoría de la Administración, en niveles tan variados como la Unión Europea, el Estado Español o las Comunidades Autónomas, y especialmente la andaluza.

²⁷ Las 1.000 entrevistas realizadas han sido precedidas por 648 intentos nulos y 70 parcialmente nulos (ambos casos desechados). La distribución final de éstas se ha ajustado proporcionalmente al tamaño poblacional de las comarcas seleccionadas en el estudio de caso.

Marco externo de referencia para la integración digital en Andalucía

Los esfuerzos de inclusión sociodigital emprendidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía encajan en un contexto más amplio de estrategias y organización político-administrativa centrado en la Unión Europea (UE) y el Estado Español. Ambas realidades constituyen los referentes básicos en las dinámicas de diseño e implementación de la acción desarrollada mediante la red Guadalinfo. Este escenario de integración e interrelación con otros ámbitos de decisión y participación estratégica más complejos se manifiesta siguiendo los principios de cooperación y respeto a una estrategia común acordada por el conjunto de Estados miembros de la UE, incluyendo el aporte de recursos a emplear en dichas acciones.

En materia normativa, los Tratados de Constitución y Funcionamiento de la UE reconocen una serie de principios generales a considerar en materia de cohesión económica, social y territorial o de desarrollo tecnológico. Sin embargo, será a través de otros instrumentos estratégicos, junto con iniciativas y programas concretos de implementación, como se desarrolle la política de integración en la sociedad de la información en su marco territorial, implementando acciones de inclusión digital basadas en la accesibilidad, la capacitación o la dinamización ciudadana.

A mediados de la década de 1980 surgen los primeros impulsos de la política comunitaria en relación con la sociedad de la información, –programas ESPRIT y RACE para el desarrollo de las telecomunicaciones–, pero será más tarde cuando la Comisión Europea lance su emblemática iniciativa eEurope, una sociedad de la información para todos, derivada del encuentro del Consejo Europeo celebrado en Lisboa (2000), confirmando un claro interés por extender a la ciudadanía comunitaria las ventajas y oportunidades de la sociedad de la información, aunque con claras connotaciones desarrollistas con base en la economía²⁸. Así, surge eEurope 2002, que aspira a incrementar las conexiones a Internet en Europa, liberalizando el uso de las redes de comunicación a través de un mercado abierto y estimulando el uso de Internet, especialmente en el marco de la educación. Entre sus acciones contempla la creación de puntos de acceso a Internet en espacios públicos y telecentros para todas las colectividades, favoreciendo también infraestructuras de formación y trabajo electrónico.

Tras esta exitosa experiencia, el Consejo Europeo impulsa nuevos retos a través del Plan eEurope 2005, como el desarrollo de servicios, aplicativos y contenidos, o la extensión de un modelo de acceso seguro a Internet de banda ancha²⁹, priorizando el acceso universal a Internet como respuesta a los fenómenos de exclusión social, y a casos de necesidades especiales (por discapacidad, edad o enfermedad). Las acciones diseñadas para el cumplimiento de esos objetivos son afines a los procesos de integración digital, como las relacionadas con el acceso fácil de todos los ciudadanos a Puntos de acceso público a Internet, en el apartado de e-Government, o con el apoyo al acceso de banda ancha en regiones desfavorecidas.

²⁸ Fijando como meta conseguir para el siglo XXI que la economía de la UE sea la más competitiva y dinámica del mundo a través del conocimiento.

²⁹ El acceso de banda ancha equivale a la alta velocidad y a la conectividad permanente a Internet.

En junio de 2006 se produce un nuevo acontecimiento relacionado con el fomento de la inclusión digital en la UE. Se trata de la Declaración Ministerial de Riga (Letonia), que incluye 31 medidas relacionadas con la alfabetización digital y las acciones de competencia, destacando los sistemas de educación formal e informal, además de promover la administración electrónica con criterios de inclusión digital y la diversidad cultural con carácter incluyente.

De acuerdo con esta Declaración, es presentada en 2007 por la Comisión Europea la Iniciativa i2010 para la inclusión digital. Participar en la sociedad de la información, vinculada además al reto de crecimiento y empleo. Esta iniciativa reconoce la necesidad de conseguir una sociedad de la información para todos, independientemente de las limitaciones o desventajas individuales o sociales existentes. Para ello, se promueve la participación efectiva de los grupos en riesgo de exclusión y mejorar su calidad de vida, o la integración de las medidas de inclusión digital, maximizando su impacto y dilatando su duración.

A través de los compromisos asumidos en Riga y de la Iniciativa i2010, la sociedad de la información y la administración electrónica son consideradas cuestiones universales e irrenunciables, no pudiendo existir brechas digitales que aporten inequidad y falta de cohesión en el contexto de prosperidad europea.

Más tarde (2010), la presentación de la estrategia Europa 2020 por la Comisión Europea abre una nueva orientación en el desarrollo de las políticas de inclusión digital, respondiendo al escenario adverso impuesto por la crisis económica y financiera en el conjunto de la UE. Entre sus retos destaca la consecución de un crecimiento inteligente, mediante una Agenda Digital para Europa que permita acelerar el despliegue de Internet de alta velocidad y el beneficio asociado de un mercado único digital para familias y empresas. Su plan de trabajo prevé la promoción de políticas duraderas de apoyo a la alfabetización y capacitación digitales y la inclusión.

En el proceso de elaboración de la Agenda Digital Europea es necesario destacar un precedente clave en la Declaración Ministerial de Granada (España) para la Agenda Digital Europea³⁰ (2010), cuyos compromisos incluyen el establecimiento de una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo con horizonte en el año 2020, que garantice a todos los europeos la oportunidad y la capacidad para participar plenamente en una sociedad basada en Internet, todo ello a través de la colaboración y coordinación entre las múltiples partes interesadas (institucionales, corporativas o individuales).

Ya en España, los primeros impulsos contra la brecha digital aparecen vinculados a la mejora del acceso ciudadano a las TIC, mediante la apertura y funcionamiento de centros de acceso público a internet con banda ancha en zonas rurales, concretamente las situadas fuera de cobertura de soluciones basadas en tecnologías convencionales

³⁰ Reunión Informal de Ministros responsables de las Políticas de la Sociedad de la Información de los Estados Miembros celebrada en Granada en abril de 2010.

(ADSL, cable, LMDS, etc.). La entidad pública empresarial RED.es³¹ promueve en 2003 una serie de convenios de colaboración con entidades locales, a través del primer Programa de Puntos de Acceso Público Rurales, que da inicio a una red de Telecentros presente en la actualidad. No obstante, los Planes AVANZA representan el principal progreso en las iniciativas públicas de apoyo, impulso y racionalización tecnológica en España, en su convergencia con el conjunto de la UE y la plena integración ciudadana en la sociedad de la información.

El primer Plan AVANZA (programación 2006-2010) fue aprobado como parte del Programa Nacional de Reformas Ingenio 2010³², creado por el Gobierno Español para cumplir con la Agenda de Lisboa del año 2000. Su Área de Actuación Hogar e Inclusión de Ciudadanos persigue garantizar la extensión del uso de las TIC en los hogares y aumentar y potenciar la inclusión, ampliando así mismo los ámbitos de participación ciudadana en la vida pública, con medidas como la conversión de los Telecentros en canal de difusión tecnológica y acercamiento de la prestación de servicios públicos al ciudadano. De este modo, se consolidan las redes de centros existentes en los territorios, como Guadalinfo en Andalucía, unificando servicios y prestaciones.

Tras ello, el Plan AVANZA 2 (2011-2015) añade nuevos objetivos y actuaciones orientados al fomento de la demanda y la creación de una industria TIC española especializada en sectores estratégicos de la economía. Estos cambios responden al reto de la innovación y de la capacitación ciudadana, protagonizando nuevas experiencias de participación electrónica (e-participación) y de gobernanza a través de relaciones más cercanas y transparentes con la Administración. Las estrategias del nuevo AVANZA representan el principal marco de referencia de los actuales centros de dinamización y acceso ciudadano a Internet en Andalucía, además de estimular la cooperación interadministrativa en materia de inclusión digital y de impulso de la sociedad de la información en el conjunto del Estado Español.

El modelo andaluz de impulso modernizador. Configuración de la red Guadalinfo

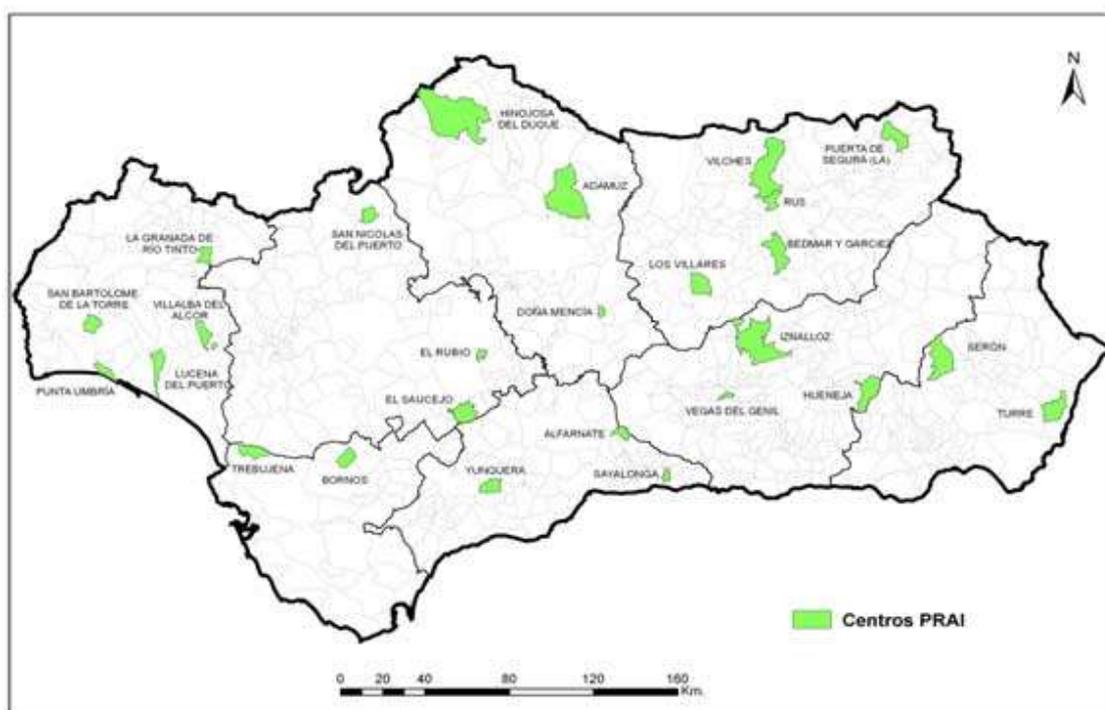
El proceso de inmersión en la sociedad de la información en Andalucía viene marcado en gran medida por el impulso de la llamada Segunda Modernización, iniciada en el año 2001 por el gobierno andaluz. Esta iniciativa pública incluye en su plan de trabajo unas estrategias y líneas de acción concretas para que la Comunidad Autónoma incorpore la innovación y el conocimiento vinculados a las TIC como soportes de un nuevo modelo sostenible de desarrollo económico y social alcanzable para el año 2010.

³¹ RED.es tiene como objetivo la promoción de la sociedad de la información en España y se encuentra adscrita a la Administración General del Estado, en apoyo a Comunidades Autónomas, Diputaciones, Entidades Locales y al sector privado en materia de tecnologías de la información y comunicaciones.

³² Específicamente, el Plan AVANZA coincide con su Eje Estratégico de *Impulso a la I+D+i*, para el fomento de la innovación tecnológica y la sociedad de la información, con horizonte temporal en el año 2010.

Este ideario desarrollista viene acompañado de una implementación reductora de la brecha digital que se inicia con el Programa Regional de Acciones innovadoras (PRAI) Guadalinfo 2002-2004, como herramienta de impulso de la innovación tecnológica y creativa en el ámbito de la ciudadanía, buscando un impacto integrador en determinadas zonas de Andalucía y complementando así el desarrollo socioeconómico regional con la alfabetización digital y tecnológica. Entre sus líneas de intervención se contempla la implantación experimental de 26 puntos o centros de acceso público a Internet en Banda Ancha para el desarrollo de prácticas innovadoras relacionadas con la sociedad de la información en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, identificados como desfavorecidos (figura 2).

Figura 2. Mapa de implantación territorial del PRAI Guadalinfo 2002-2004



Fuente: Elaboración propia, a partir de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (2004).
Guadalinfo. PRAI Guadalinfo: Una visión global.

El éxito demostrado de esta experiencia piloto y las inercias surgidas del contexto estratégico de referencia (UE y España) suponen un importante acicate para seguir avanzando en la mitigación de la brecha digital. Así, se produce una confluencia de actuaciones públicas que contribuyen a la configuración de la red Guadalinfo al conjunto territorial andaluz. Un hito fundamental, –visto desde una perspectiva normativa–, será la aprobación del Decreto 72/2003, de 18 de marzo, de Medidas de Impulso a la Sociedad del Conocimiento, que contempla la alfabetización digital como un compromiso y garantía del acceso de todos los andaluces a las TIC, sin discriminación, y proponiendo la creación de una red de centros de inclusión sociodigital en los municipios rurales menos poblados. Este Decreto es desarrollado mediante el Convenio Marco 2004-2009 celebrado entre la Administración Autónoma (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía) y las ocho diputaciones provinciales andaluzas, para la implantación de centros en los

637 municipios con población inferior a 10.000 habitantes (casi el 82% del conjunto municipal andaluz), produciéndose una gradual puesta en funcionamiento de centros entre 2004 y 2006 (cuadro 2) destinados a prestar servicio a un conjunto de población cercano a 1.800.000 habitantes (casi el 23% de la población andaluza), y centrados principalmente en la alfabetización digital básica y en facilitar el acceso ciudadano a Internet:

Cuadro 2. Implantación progresiva de la red Guadalinfo (2004-2006)

Provincia	Centros implantados			
	2004	2005	2006	TOTAL
Almería	10	19	64	93
Cádiz	9	11	3	23
Córdoba	18	25	20	63
Granada	33	54	66	153
Huelva	12	25	30	67
Jaén	23	32	28	83
Málaga	17	34	31	82
Sevilla	20	24	29	73
ANDALUCÍA	142	224	271	637

Fuente: Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (Junta de Andalucía), 2007.

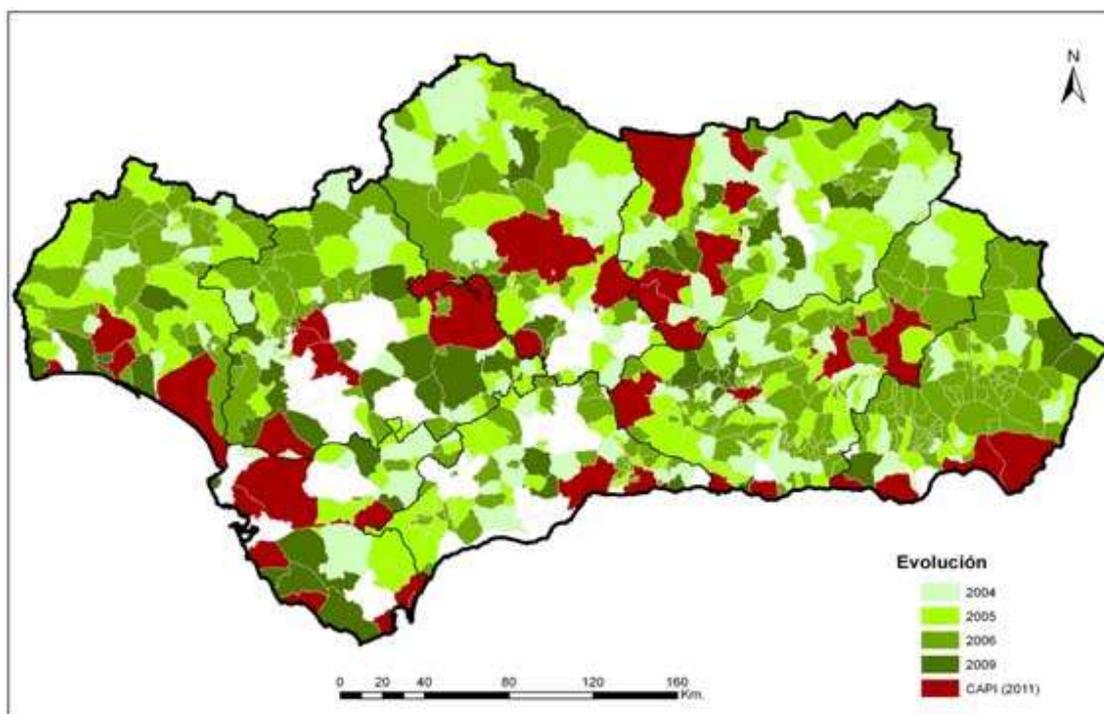
En concurrencia con el despliegue de esta red de centros, es aprobado el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía (PIMA) para el periodo 2005-2010, centrado en la innovación como vía fundamental para alcanzar mayores cotas de bienestar y desarrollo socioeconómico en esta Comunidad Autónoma. Aunque sus metas y estrategias proyectan una intervención multitemática³³, resulta especialmente relevante su esfuerzo integrador de la ciudadanía en la sociedad de la información, mediante la promoción de una cultura innovadora del uso de las TIC, y garantizando la accesibilidad y disponibilidad de infraestructuras en igualdad de oportunidades. De su Línea Estratégica E.1 surge el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información (ASI) 2007-2010, –con posterior prórroga a 2012–, destinado a actuar en materia de inclusión digital, mediante la puesta en valor de recursos e infraestructuras para la dinamización de la sociedad de la información y la introducción del uso de las TIC como vehículo de integración y equilibrio social y territorial. Las acciones de su Área Comunidad Digital están directamente vinculadas con la red Guadalinfo, al resultar ésta su herramienta de integración en el territorio.

El despliegue de medidas impulsoras de dicha red durante el periodo de vigencia del Plan ASI coincide con importantes desarrollos normativos llevados a cabo por la Administración Autonómica, concernientes a la regulación y convocatoria de incentivos para la apertura y funcionamiento de centros integradores. Sus resultados más significativos se resumen en el mantenimiento de Guadalinfo como red estable a partir de 2007, produciéndose incluso una ampliación del servicio a municipios con población situada entre 10.000 y 20.000 habitantes (a partir de 2009), y la extensión a

³³ Incluye actuaciones encaminadas a la igualdad de oportunidades, impulso emprendedor y del conocimiento, promoción de la sostenibilidad, el medio ambiente y la energía, desarrollo de la sociedad de la información y modernización de la Administración (i-Administración).

barriadas desfavorecidas, –o zonas en riesgo de exclusión social–, en grandes municipios, que pasa de los 26 centros de acceso público a Internet, –CAPI–, abiertos en 2007 a 64 en el año 2011. La Figura 3 refleja el proceso de extensión territorial de la red, incluyendo la última actualización CAPI en municipios con barriadas desfavorecidas:

Figura 3. Evolución de la implantación de la red Guadalinfo (2004-2011)



Fuente: Elaboración propia.

De este modo, se constata una sucesión de convocatorias públicas de incentivos para la creación/mantenimiento de centros de acceso público a Internet y dinamización sociodigital que llega hasta la actualidad³⁴, cuyos beneficiarios son los ayuntamientos andaluces, en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, y determinadas entidades asociativas sin ánimo de lucro en las zonas o barriadas socialmente desfavorecidas.

En 2008 se funda en España la Asociación Comunidad de Redes de Telecentros, en la que se integra Guadalinfo, con el objeto de agrupar a instituciones y colectivos que trabajan en la creación, mantenimiento y dinamización de espacios públicos que prestan servicio a la ciudadanía, promoviendo su acceso a las tecnologías digitales. En este sentido, se consensúa la orientación de sus actividades, destinándolas especialmente a personas y grupos en riesgo de exclusión.

Dos hechos más completan la construcción de Guadalinfo, comenzando por un cambio en su modelo inicial de gestión, al crearse el ente Consorcio Fernando de los

³⁴ Tanto los centros municipales como los de barriadas desfavorecidas se encuentran incentivados para un periodo que cubre diversas anualidades hasta la actualidad.

Ríos (2008) como entidad que agrupa a la Administración Autonómica de Andalucía y a las ocho diputaciones provinciales firmantes del mencionado Convenio Marco 2004-2009. Dicha entidad aprueba, a través de su Comisión Ejecutiva, el Plan Estratégico Guadalinfo 2009-2012, como instrumento más representativo de actuación contra la brecha digital en red. Apoyándose en sus ejes de acción general Ciudadanía y Gestión, establece la misión de ser y potenciar el entorno digital en el que la sociedad andaluza progresa cultural, económica y socialmente³⁵.

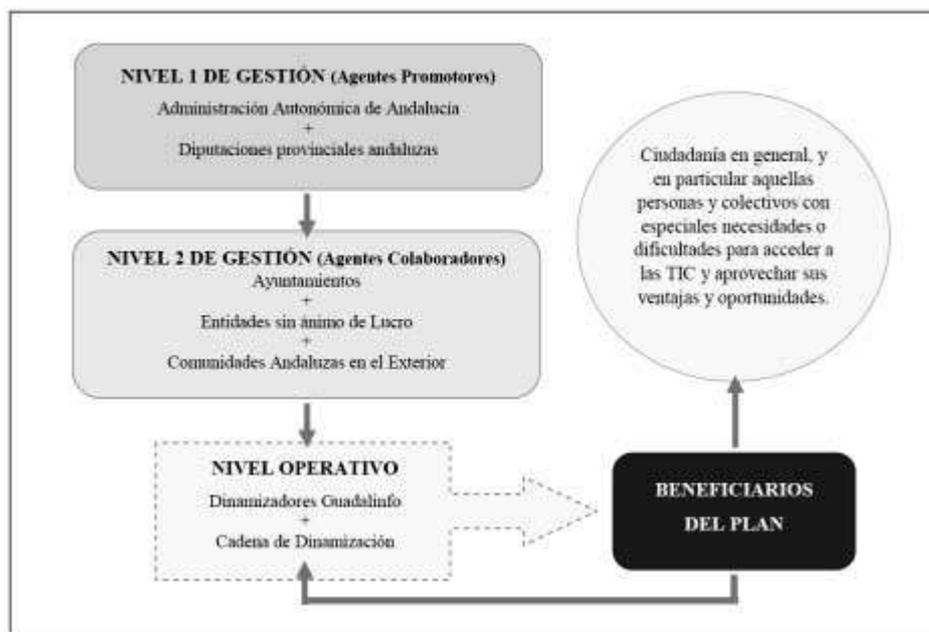
Examen del diseño estratégico de la experiencia

Tras las exposiciones preliminares realizadas acerca de esta investigación, resulta oportuno entrar a valorar los principales resultados obtenidos una vez realizado el análisis de la experiencia Guadalinfo, comenzando por la calidad en su diseño estratégico. Tomando como figura de referencia el Plan Estratégico Guadalinfo 2009-2012, se han examinado determinados aspectos considerados de especial interés, como su estructura organizativa y gestora, además de la adecuación de sus objetivos y actuaciones al escenario de inequidad sociodigital presente en Andalucía en el momento de su redacción. Del mismo modo, se ha comprobado su nivel de conciliación con el contexto estratégico de integración sostenido en el ámbito de la UE y de España, de acuerdo con los principios de coordinación y unidad de acción de la comunidad Autónoma de Andalucía en la Europa de las regiones.

Comenzando por el mapa de actores implicados en el impulso e implementación del Plan Guadalinfo, conviene destacar su solidez estructural y organizativa, respondiendo a una topología en red de jerarquía descentralizada multinivel (figura 4) y aparentemente unidireccional que no se ajusta demasiado a los requerimientos de un servicio compartido y participativo. La desigual asignación/regulación de responsabilidades de los agentes integrantes³⁶ parece lastrar el funcionamiento de la red de centros, dada la excesiva concentración rectora en la Administración Autonómica y en las ocho diputaciones provinciales que constituyen el ente público Consorcio Fernando de los Ríos, frente a una posición subordinada de los ayuntamientos y demás entidades colaboradoras, en su rol de beneficiarios de incentivos para la creación y el mantenimiento de los centros de esta red:

³⁵ Para ello, se pretende un mayor conocimiento ciudadano de los centros de acceso público a Internet, implicándose y participando en sus prestaciones e iniciativas, además de identificar en su gestión aquellos obstáculos que impiden su mejor funcionamiento, permitiendo así una dotación de recursos adecuados y eficaces para la innovación permanente en su relación con la ciudadanía.

³⁶ Se trata de un conjunto estructurado de actores públicos y privados cuyos elementos constitutivos, competencias o grado de coordinación están sujetos a elementos procedimentales diversos y heterogéneos, de acuerdo con el esquema general de la programación político-administrativa, como herramienta de estudio y comparación de las políticas públicas, expresada por Subirats y otros (2012).

Figura 4. Esquema de agentes del Plan Estratégico Guadalinfo 2009-2012

Fuente: Elaboración propia.

Resulta paradójica la debilidad decisoria de estos agentes colaboradores en la fijación de contenidos y líneas de actuación, a pesar de la mayor cercanía a la ciudadanía objetivo, formalizando su acción en labores de selección-contratación del personal operativo (agentes dinamizadores de centro) o en la aportación del inmueble donde se sitúa cada centro de la red. Esta situación limita la aparición de sinergias derivadas de la interacción con otros agentes implicados en la inclusión social o en el desarrollo socioeconómico de los territorios, que en el caso concreto de los ayuntamientos, refleja un reducido aprovechamiento de determinadas potencialidades, como un mejor seguimiento del trabajo realizado o la optimización en la toma de decisiones producidas en los encuentros periódicos de coordinación entre actores clave celebrados. Estas deficiencias podrían quedar resueltas integrando a estas entidades locales en los órganos de gobierno y ejecutivo del Consorcio gestor de la estrategia Guadalinfo³⁷ y regulando sus posibilidades de interacción con el nivel operativo que se describe más abajo.

La concepción de un ente instrumental de gestión donde estén representadas todas las instituciones implicadas en el funcionamiento de la red resulta altamente atractiva, al permitir cambios en los criterios de respuesta a los resultados y expectativas planteados y evitar la situación observada de sometimiento de las entidades colaboradoras al sistema de incentivos aplicado. En este caso, se aprecia la posibilidad de aplicar fórmulas alternativas, como los convenios plurianuales de colaboración.

³⁷ El Consorcio Fernando de los Ríos se compone de un Consejo Rector como órgano de gobierno y administración y de una Comisión Ejecutiva u órgano de trabajo delegado del Consejo. En este ente instrumental participan la Administración Autónoma de Andalucía y las ocho diputaciones provinciales andaluzas desde mayo de 2008.

Estas consideraciones conllevan una diferente aplicabilidad en el caso de las asociaciones sin ánimo de lucro que mantienen centros en zonas o barriadas desfavorecidas, debido a que el movimiento asociativo que conforma esta tipología de agentes colaboradores es heterogéneo y responde a objetivos en gran parte alejados de una visión integral de intervención frente a la inequidad sociodigital. De hecho, tras un acercamiento efectuado a estas entidades en los territorios andaluces, difícilmente se han podido apreciar coincidencias elevadas en sus respectivos planes de acción, pudiendo volcar sus esfuerzos en objetos tan específicos como la integración social de inmigrantes, la lucha contra la drogadicción o la igualdad de género, entre otros. Por consiguiente, queda aquí abierta la posibilidad de mantener el actual sistema de incentivos, en régimen de competencia competitiva, u optar por una gestión combinada con entidades locales colaboradoras, como ayuntamientos o entidades de derecho público, que queden integradas en el Consorcio Fernando de los Ríos, habida cuenta de la inseguridad percibida en la capacidad de mantenimiento del servicio en determinadas zonas con manifiesto riesgo de exclusión, en ocasiones debido a la fragilidad de medios del movimiento asociativo, o motivados por cambios de compromiso de sus órganos decisorios.

El mapa de actores implicados en la gestión de la red Guadalinfo se completa con un tercer nivel, denominado operativo, que abarca al conjunto de dinamizadores de los centros de acceso público a Internet, en contacto directo con la población beneficiaria, facilitando su acceso a las TIC y su capacitación en el uso y aprovechamiento de estas herramientas. A su vez, actúa como cadena de transmisión multidireccional, abajo-arriba para las necesidades y aspiraciones ciudadanas, de arriba-abajo para las estrategias de actuación propuestas en cada centro, o facilitando una capilaridad horizontal mediante el impulso de comunidades ciudadanas virtuales y a través de su participación en encuentros periódicos (a nivel regional y provincial) de seguimiento y coordinación.

La fluidez de las relaciones entre dinamizadores de centro y usuarios es impulsada por medio de cadenas de dinamización, una iniciativa exitosa formada por determinados usuarios con capacidad de convocatoria ciudadana, como los miembros activos del movimiento asociativo o agentes de centros y áreas de la administración local de marcado contacto con la ciudadanía, como agentes de dinamización juvenil, técnicos de servicios sociales, monitores deportivos o técnicos de igualdad. No obstante, se advierte fragilidad en esta propuesta, al no existir un protocolo de intervención que aporte homogeneidad al proceso interactivo, circunstancia que se confirma a raíz de los variados comportamientos de estas cadenas de dinamización en los territorios analizados.

Tras este primer examen de la estructura organizativa y de funcionamiento de la realidad Guadalinfo, se ha procedido al doble análisis de la racionalidad y de la coherencia de su Plan 2009-2012, siguiendo un modelo de evaluación vinculado al planteamiento metodológico del Marco Lógico. Su racionalidad ha sido abordada a través de la relevancia o adecuación del diagnóstico de esta planificación a las condiciones objetivas de inequidad sociodigital existentes en Andalucía, así como de su pertinencia o correspondencia lógica de los objetivos fijados al diagnóstico de situación llevado a cabo. Por último, la coherencia se ha podido determinar a dos niveles: internamente, comprobando la idoneidad en el encadenamiento estratégico de

objetivos, líneas o ejes de intervención y acciones concretas de consecución del escenario deseado, y externamente, según su encaje con las metas e implementaciones de las políticas y figuras de integración sociodigital más destacadas del entorno operativo³⁸. El esquema expresado en la Figura 5 refleja fielmente el proceso seguido en esta investigación:

Figura 5. Esquema de evaluación del diseño estratégico del Plan



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la racionalidad analizada, este Plan Estratégico carece de relevancia en su diseño, circunstancia motivada por la ausencia de un diagnóstico formal y adecuado a la situación de inequidad que se pretende modificar, que incluya aspectos básicos como la identificación y cuantificación de los colectivos afectados, su localización geográfica o la incidencia reductora de la brecha digital de Guadalinfo hasta el momento. El examen en profundidad de sus objetivos y elementos de intervención ha permitido deducir que la construcción de su estructura estratégica adquiere soporte argumental en el contexto operativo de acción contra la divisoria digital, y más concretamente en el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía 2005-2010 y en el Plan Andalucía Sociedad de la Información 2007-2010. Así mismo, se ha observado similitud entre algunos aspectos de la trayectoria seguida desde los inicios de creación y funcionamiento de la red Guadalinfo (2002) y el Plan que culmina esta última etapa de desarrollo, permitiendo vislumbrar la existencia de un soporte estratégico, no expresado formalmente, basado en la experiencia acumulada por sus diseñadores.

³⁸ El Plan Estratégico Guadalinfo se vincula especialmente con otra figura de planificación de rango superior: el Plan Andalucía Sociedad de la Información 2007-2010. Esta circunstancia es considerada en el análisis de su diseño estratégico, al coincidir con el impulso de la sociedad de la información que esa figura realiza.

Como complemento al análisis anterior se ha procedido a examinar su pertinencia, determinando así la calidad y el grado de ajuste en sus objetivos, cuyo principal resultado ha sido la comprobación de que no es fijada una meta concreta, sino que pretende, por un lado, ser y potenciar el entorno digital en el que la sociedad andaluza progresa cultural, económica y socialmente, y por otro intenta aportar valor al proyecto trabajando para conseguir una mayor implicación de la ciudadanía, las instituciones y el resto de actores implicados en la transformación del territorio a través de la red social Guadalinfo. A esta duplicidad en el objetivo principal se une cierta falta de claridad y de concreción en su desarrollo. En este sentido, se percibe confusión en la presencia de objetivos estratégicos o de desarrollo planteados doblemente, al exponerse primero una batería de cinco fines bajo la denominación de objetivos estratégicos, y después incluir una nueva distinción de objetivos estratégicos (que son considerados igualmente ejes estratégicos) de Ciudadanía y de Gestión, desplegados mediante temáticas de acción estratégica que incluyen nuevos objetivos específicos. Así mismo, se aprecia una batería de intenciones que responden, en algunos casos, a aspiraciones excesivamente imprecisas, globales o idealistas, que debilita su fiabilidad, rompiéndose la regla lógica de un solo resultado o producto por objetivo.

La valoración del diseño estratégico del Plan Guadalinfo se completa con la coherencia analizada, que en su enfoque interno revela una destacada ruptura argumental entre los objetivos de desarrollo inicial y las estrategias de actuación diseñadas en el eje de intervención centrado en la gestión. De hecho, es preocupante la falta de correspondencia lógica de los once fines específicos marcados para el modelo de gestión basado en la excelencia y los cinco objetivos estratégicos diseñados para el cumplimiento de la misión global del Plan. Dicha circunstancia choca con su concordancia externa, exenta de conflicto con las figuras de su contexto operativo seleccionadas para esta valoración: la Iniciativa i2010 para la Inclusión Digital (Unión Europea), el Plan AVANZA I 2005-2010 (Estado Español) y el Plan Andalucía Sociedad de la Información 2007-2010 (Comunidad Autónoma de Andalucía). En los tres casos, la coherencia externa se confirma en sus objetivos y en las acciones estratégicas fijadas, de forma explícita o a través de vínculos indirectos.

De acuerdo con los principios metodológicos del Marco Lógico empleados en la evaluación del diseño de este Plan, la consideración por parte de sus redactores de la capacidad condicionadora, e incluso determinante, de los factores externos interactuantes con el mismo resulta ser también un indicador válido de coherencia sujeto a comprobación. En dicho sentido, tras un examen detallado se ha constatado la ausencia formal de identificación de esos factores por parte de los planificadores. No se aprecia en el documento estratégico referencia alguna que clarifique o prevenga acerca de posibles incidencias, directas e indirectas, en el desarrollo de las actuaciones diseñadas. Resulta, por tanto, incoherente la omisión de esta importante cuestión, precisamente cuando dicha figura estratégica ha sido diseñada y aprobada coincidiendo con un contexto socioeconómico especialmente cambiante y marcado por influjos de diversa intensidad, magnitud y grado de estabilidad.

Evaluación de los impactos y potencialidades de la red

Mediante el análisis del impacto o alcance socioterritorial se ha afrontado la verificación de la equidad derivada del despliegue que la red Guadalinfo ha tenido en el territorio andaluz, así como de la adecuación de su estrategia de funcionamiento a las necesidades y aspiraciones de la población objetivo. La aclaración de estas cuestiones se inicia con la elaboración del perfil general de la población beneficiaria y la comprobación de la vigencia de los criterios iniciales de implantación de los centros de acceso público a Internet. Así, el trabajo de campo desarrollado ha permitido conocer que la población sondeada se corresponde mayoritariamente con mujeres, de nacionalidad española y con edad igual o superior a 25 años, sin estudios o con estudios primarios, –terminados o no–, cuyas deficiencias en acceso y manejo de las TIC e Internet obedecen a falta de conocimientos para su uso, junto a carencias de recursos económicos y de tiempo. No obstante, el sondeo de opinión efectuado ha resultado insuficiente para mostrar una correlación clara entre afectados por la brecha digital y su situación laboral, registrándose cierta equidad en el reparto de personas con bajos niveles de integración digital entre ocupados, desempleados y jubilados/pensionistas.

Por otra parte, se ha podido comprobar la superación de la vigencia de algunas condiciones que dieron lugar a la actual distribución de centros en el territorio de Andalucía, como la reducida población de muchos municipios y su grado de aislamiento o ruralidad, o la carencia de infraestructuras de telecomunicaciones de banda ancha, como se demuestra en la comparativa siguiente, relativa a la proporción de líneas ADSL por habitantes entre los años 2003-2010³⁹ en municipios con diferentes intervalos poblacionales (cuadro 3):

Cuadro 3. Población/líneas ADSL, según tamaño poblacional de los municipios (2003-2010)

	Municipios 10.000 ó menos habitantes	Municipios 10.001 a 20.000 habitantes	Municipios >20.000 habitantes
Población/Líneas ADSL en servicio (2003)	84,45	38,46	26,16
Población/Líneas ADSL en servicio (2010)	8,41	7,16	8,91

Fuente: Elaboración propia, a partir del Instituto de Cartografía y Estadística de Andalucía (Junta de Andalucía).

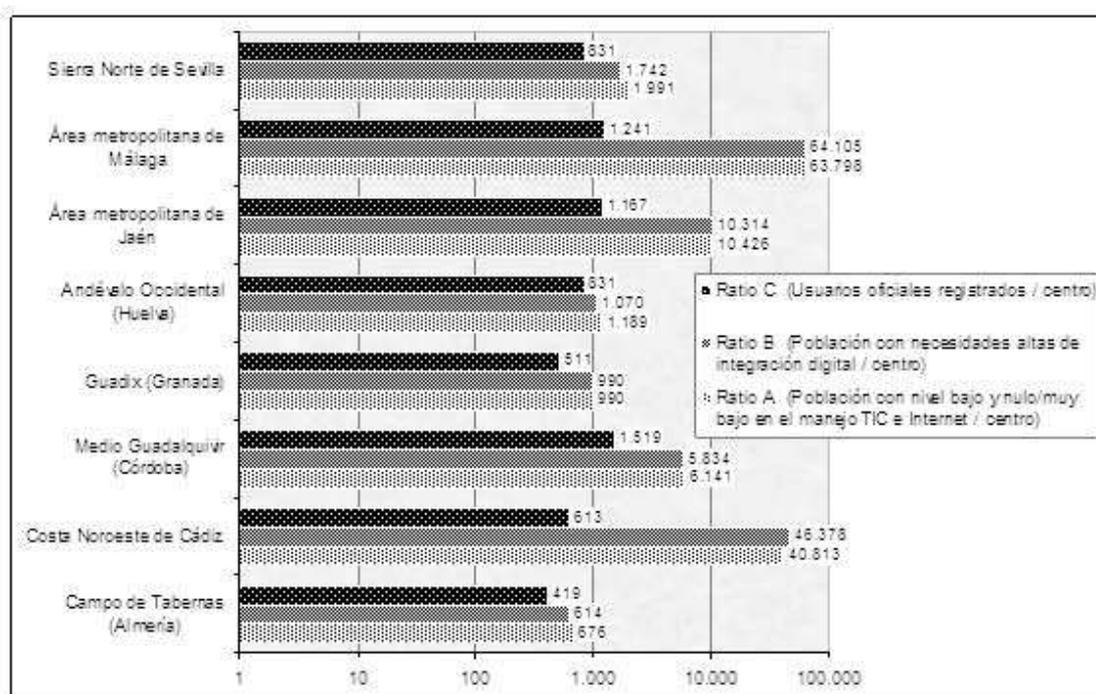
En este sentido, resulta difícil justificar el desequilibrio existente en el reparto de centros entre municipios con menor población y otros mayores que no poseen este tipo de equipamiento o cuya presencia se concreta en alguna barriada desfavorecida.

En suma a estas consideraciones, destaca el elevado desconocimiento de la población sondeada acerca de la existencia de centros de la red Guadalinfo en sus respectivos

³⁹ Años seleccionados por coincidir con la situación previa a la suscripción del *Convenio Marco 2004-2009* celebrado entre la Administración Autonómica y las ocho diputaciones provinciales andaluzas, para la implantación de centros en los 637 municipios con población inferior a 10.000 habitantes, y con la última convocatoria de incentivos para el mantenimiento de dichos centros.

municipios de residencia, constatándose en los territorios una preocupante inequidad en la distribución de afectados por altos niveles de carencias de acceso y necesidades de uso y aprovechamiento de las TIC e Internet. Tras calcular la afección de esta cobertura Guadalinfo en el conjunto poblacional de los territorios incluidos en el estudio de caso, –a partir de las respuestas obtenidas en el sondeo de opinión–, se comprueba que las comarcas testigo con mayores déficits son aquellas con un desarrollo socioeconómico superior, destacando especialmente Málaga y su área metropolitana y la Costa Noroeste de Cádiz, como se refleja en las 3 ratios elaboradas a tal efecto (figura 6).

Figura 6. Ratios territoriales de cobertura de la red Guadalinfo



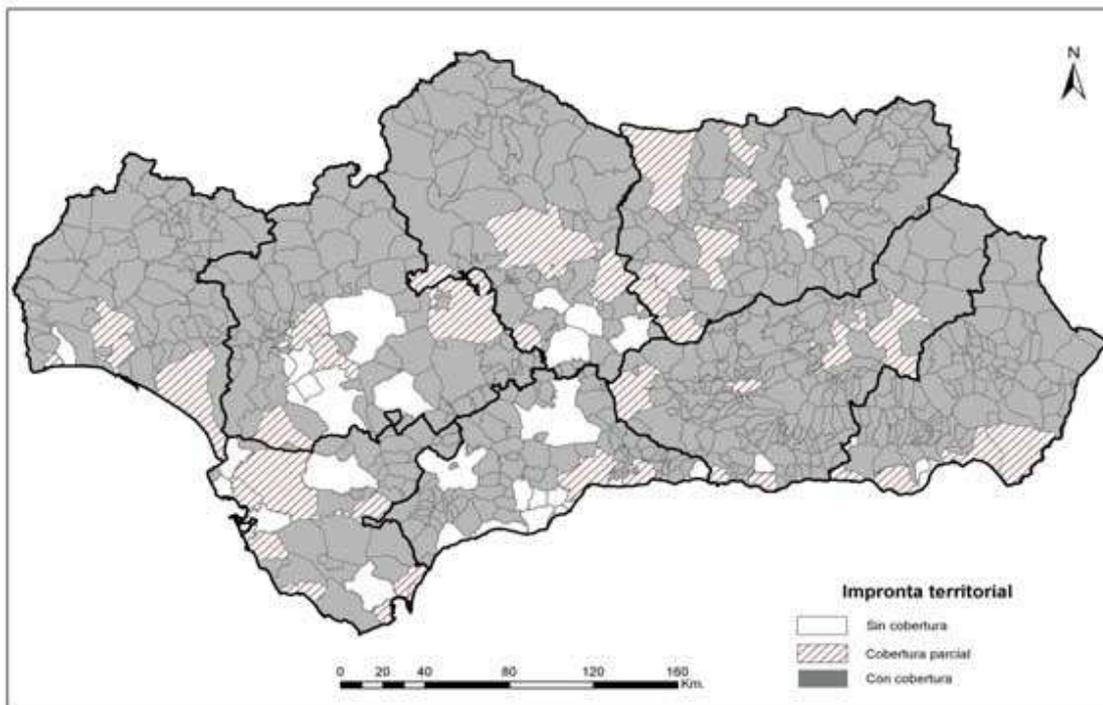
Fuente: Elaboración propia.

En especial, la menor presencia de la red Guadalinfo en las cuatro comarcas de reconocido dinamismo socioeconómico provoca una diferencia global significativa entre las ratios de necesidad-capacidad de manejo TIC e Internet (ratios A y B) y la correspondiente al número de los usuarios registrados en dicha red por cada centro existente (ratio C), cuya desventaja con las comarcas a revitalizar es demostrativa de la inequidad socioterritorial que provoca la actual distribución de centros en base a los criterios iniciales de localización.

Otro impacto resultante del análisis de cobertura territorial de esta red en el conjunto de Andalucía ha sido la confirmación de 37 municipios carentes de centros de acceso público a Internet, donde residen casi 1.700.000 habitantes (20,14% de la población andaluza). Ello es aún más grave, si cabe, dada la existencia de otros vacíos parciales de cobertura, por presencia de 64 centros en barriadas desfavorecidas pertenecientes a 40 municipios mayores de 20.000 habitantes que no ofrecen necesariamente servicio al conjunto de su población, al vincularse a proyectos de actuación dirigidos a

determinados colectivos en riesgo de exclusión social, como los inmigrantes, las personas drogodependientes o las minorías étnicas presentes (figura 7):

Figura 7. Cobertura municipal de la red Guadalinfo



Fuente: Elaboración propia.

Junto a los condicionantes normativos⁴⁰ que provocan la existencia de vacíos de cobertura de la red, centrados principalmente en el techo poblacional de los municipios o la exclusión social detectada en determinadas zonas urbanas, coexisten otras razones relacionadas con la disponibilidad de asociaciones colaboradoras con capacidad (y actitud) para mantener un centro de acceso público a Internet o la supresión de ayudas destinadas a la creación de nuevos equipamientos desde 2010 en las convocatorias públicas realizadas. Estas circunstancias confirman de nuevo las mayores carencias dotacionales en los territorios más desarrollados, lo que prueba la necesidad de reorientar la actual cobertura de la red Guadalinfo hacia aquellos ámbitos con debilidades precisas de prestación.

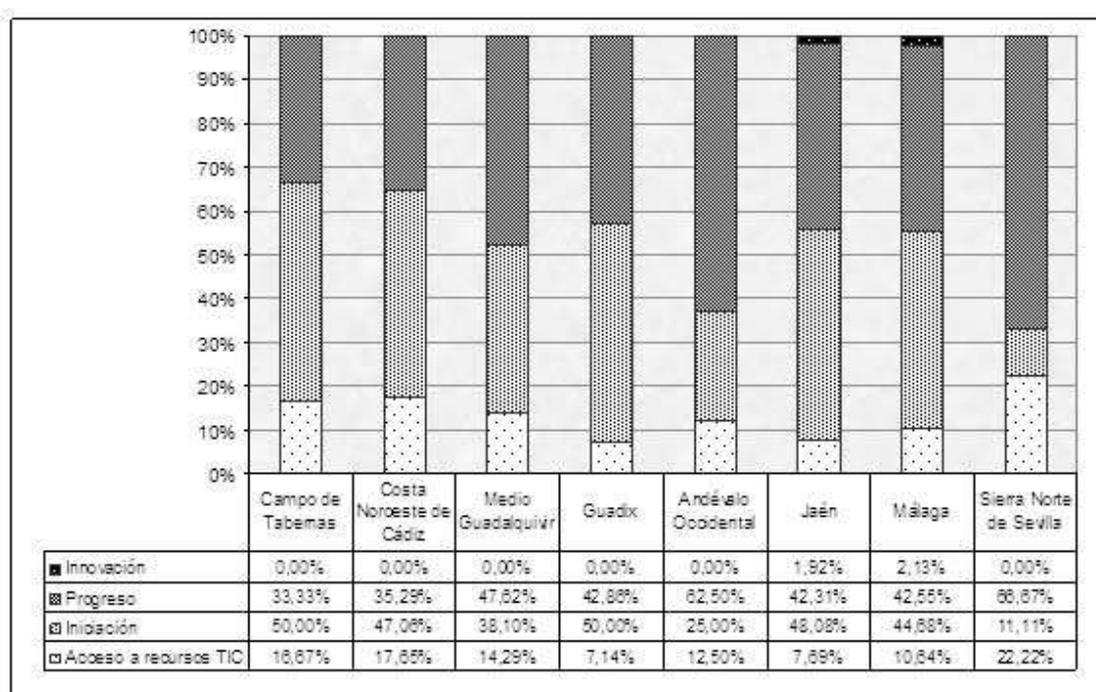
En cualquier caso, resulta significativa la ausencia reglamentaria y de estudios técnicos que definan unos estándares de cobertura más adecuados para este tipo de equipamiento, superando la actual doble asignación aplicada en las ayudas públicas, – por municipios y techo de habitantes o por bolsas de exclusión localizadas en determinadas barriadas–, todo ello en concordancia con los modelos de localización de otros equipamientos socioeducativos, culturales o sanitarios ya arraigados en el territorio andaluz (centros de enseñanza, bibliotecas o centros básicos de atención

⁴⁰ Disposiciones dirigidas a la regulación y convocatoria de ayudas destinadas a la creación y mantenimiento de centros de de la red Guadalinfo, que incluyen condiciones en torno a su finalidad y posibles beneficiarios. Las últimas convocatorias de ayudas han tendido a la reducción de casuísticas, concretándose incluso los municipios y barriadas desfavorecidas destinatarias de la cobertura.

sanitaria). En la práctica, se confirma la existencia de centros de la red en municipios con escasa población residente, independientemente de sus usuarios reales o potenciales, mientras otros con un número más elevado de habitantes no disponen de este tipo de equipamiento. Por tanto, queda abierta a la reflexión la idoneidad de la cobertura Guadalinfo en materia de equidad.

Además de afrontar la adecuación del modelo de implantación territorial de esta red, el sondeo de opinión llevado a cabo en las ocho comarcas citadas ha permitido el análisis e interpretación de los principales beneficios a la población declarados por los usuarios de los centros. Asimismo, se han identificado sinergias importantes con otros servicios de promoción social complementarios, junto a potencialidades de la red y expectativas de futuro como servicio ciudadano que orientan acerca del modelo estratégico a considerar a partir de la evaluación de resultados e impactos concretos del Plan Estratégico Guadalinfo, una vez finalizado su periodo programático de implementación.

Figura 8. Distribución comarcal de beneficios globales entre los usuarios entrevistados



Fuente: Elaboración propia

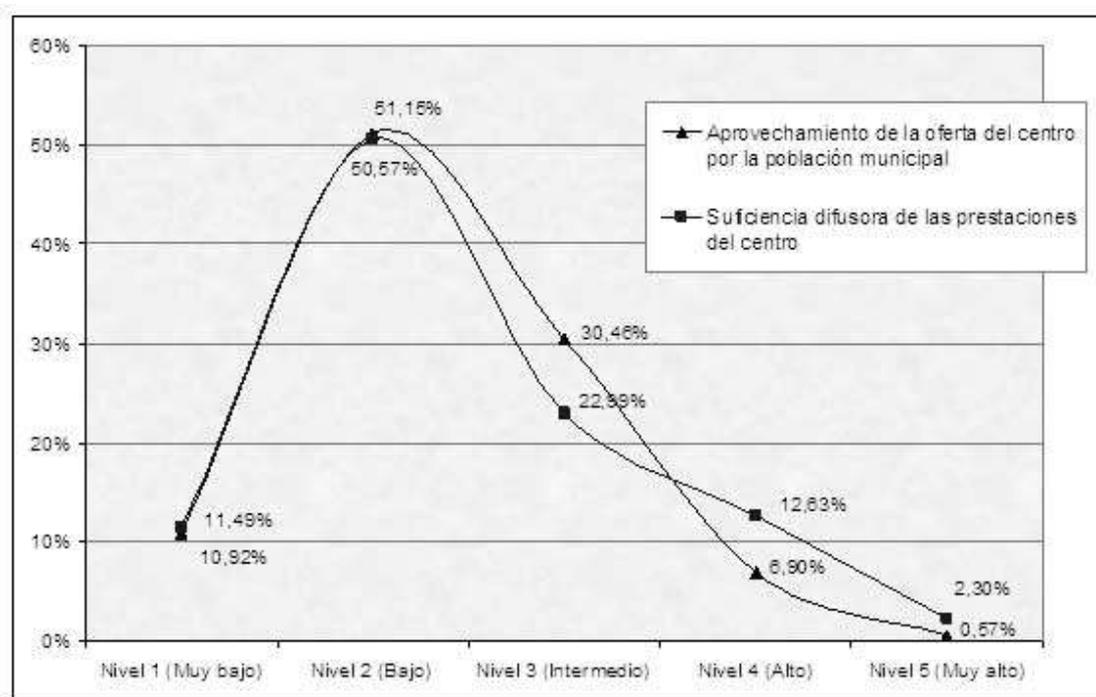
Las mejoras ciudadanas más trascendentales aportadas por Guadalinfo representan una parte fundamental del impacto examinado. En este sentido, se requirió a las personas sondeadas que señalasen las improntas globales más significativas recibidas de la red Guadalinfo⁴¹, resultando un reparto desigual entre comarcas, aunque siempre

⁴¹ Estos impactos globales se agrupan en cuatro categorías, y representan una serie progresiva de mejoras, desde las más básicas, disponibilidad de recursos TIC e iniciación en su uso y aprovechamiento, hasta el aprovechamiento de aplicativos y funciones más avanzados y la participación en procesos innovadores (iniciativas creativas, individuales o colectivas).

bajo el predominio de la iniciación y del progreso en el uso y aprovechamiento de las TIC e Internet en estos centros. Solamente en la Sierra Norte de Sevilla el acceso a los recursos tecnológicos beneficia a más personas que la iniciación en su empleo (figura 8). Por su parte, la participación en procesos e ideas innovadores limita su reconocimiento a las áreas metropolitanas de Málaga y Jaén.

Especificando en los beneficios resultantes de la participación de estos usuarios en los centros, predominan la consulta de información y el combinado comunicación-relaciones sociales (en ambos casos, más del 75% de los beneficiarios se adscriben a dichas temáticas). Además de esos impactos, existe un grupo destacado de usuarios que se declaran afectados positivamente por las acciones de formación-perfeccionamiento en el uso y aprovechamiento de las TIC y de alfabetización digital desarrolladas por esta red de inclusión sociodigital, además de otros impactos menores relacionados con la realización de tramitaciones mediante medios electrónicos o la participación en comunidades virtuales de carácter temático. Por contra, cabe resaltar la reducida incidencia que han tenido el comercio electrónico o la participación en iniciativas innovadoras para la población usuaria de los centros (beneficios reconocidos por casi el 13% de las personas sondeadas, respectivamente).

Figura 9. Distribución comparativa de los niveles de aprovechamiento de la oferta de los centros y su efectividad difusora percibida



Fuente: Elaboración propia

Estos impactos tienen también una expresión territorial reseñable, al arrojar diferencias sobre las ocho comarcas estudiadas. Si bien, no se aprecian excesivas

disparidades interterritoriales en las respuestas emitidas, existen algunos beneficios especialmente significativos en zonas como la Sierra Norte de Sevilla y el Campo de Tabernas, con elevados niveles de acceso a información y de comunicación-relaciones sociales a través de los recursos TIC de los centros, o en la capacitación ciudadana, merced a la alfabetización digital y al perfeccionamiento en el manejo tecnológico. Así mismo, los territorios con mayor desarrollo socioeconómico que han mostrado mejoras a través de dicha alfabetización son Jaén y su Área Metropolitana y la Costa Noroeste de Cádiz, situando la existencia de este tipo de aprovechamiento en aquellas barriadas en riesgo de exclusión dotadas de centro de esta red.

Al mismo tiempo, se ha podido apreciar en los usuarios sondeados una escasa percepción del aprovechamiento que los centros han proporcionado al conjunto de la ciudadanía, cuestión que guarda un curioso paralelismo con la insuficiente difusión institucional observada acerca de las prestaciones de Guadalinfo (figura 9). Estas circunstancias son especialmente destacadas por aquellos usuarios que reconocen la insuficiencia dotacional en comarcas de mayor desarrollo socioeconómico (por ausencia o escasa presencia de estos centros en los municipios examinados).

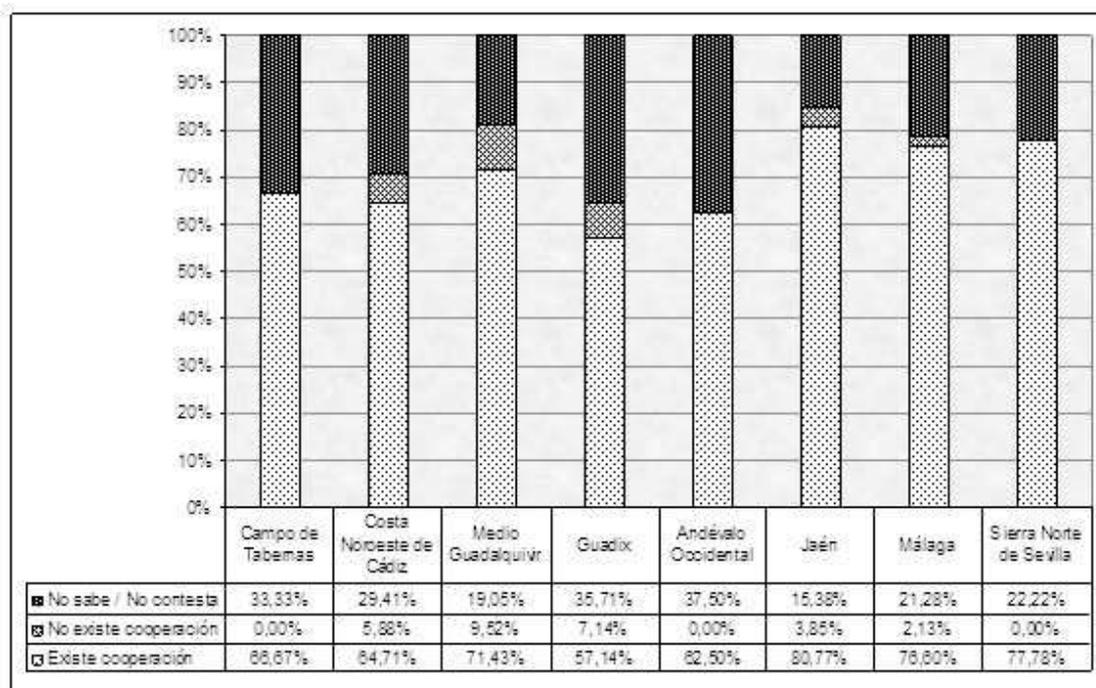
Otra variante del impacto percibido por los usuarios entrevistados ha sido fruto de la interacción entre los centros de la red Guadalinfo y otros agentes con capacidad de beneficio sobre la población usuaria, tomando como referencia las diferentes áreas o delegaciones de acción social que la Administración Local despliega en los municipios. De este modo, se han reconocido sinergias en casi el 74% de las opiniones formuladas, resultando una distribución de respuestas por comarcas que refleja una elevada confirmación en las áreas metropolitanas de Jaén y Málaga, así como en la Sierra Norte de Sevilla (figura 10). Por el contrario, Guadix y el Andévalo Occidental de Huelva concentran los niveles más bajos de reconocimiento, y en menor proporción el Medio Guadalquivir de Córdoba, ámbito con mayor número de rechazos a la existencia de impacto en dicho sentido.

Para los usuarios sondeados, las áreas o departamentos municipales más vinculados al proceso de integración sociodigital en cooperación con los centros Guadalinfo son Asuntos Sociales (57,7% de opiniones), Educación (54,4%) y Promoción Económica/Empleo (48,8%), en clara diferencia con otras opciones menos reconocidas (Deportes, Sanidad o Medio Ambiente), con un reconocimiento inferior al 25%. Estas repercusiones mayoritarias pueden entenderse en un contexto de crisis económica donde las instituciones implicadas proyectan sobre la población usuaria diversas actuaciones relacionadas con la información y acceso a prestaciones sociales, o enfocadas a la búsqueda activa de empleo y la cualificación profesional (mediante acciones de aprendizaje electrónico).

Este apartado de investigación concluye con una proyección de futuro del impacto que Guadalinfo presenta. Para ello, se han identificado determinados beneficios o innovaciones para los centros percibidos por la población sondeada, relacionados principalmente con la mejora de la cualificación ciudadana, mediante una oferta de temáticas formativas especializadas (presenciales y/o a distancia), acompañadas de medios técnicos y de aplicativos a tal efecto, así como de una adecuada captación de usuarios, por medio de una política difusora eficaz con alcance al conjunto de la red. Esas valoraciones son compartidas en la totalidad de los territorios analizados,

registrándose además un significativo interés ciudadano en participar en próximos procesos de diseño de esta estrategia en red, cuestión directamente relacionada con un cambio en la percepción del modelo de gobernanza desarrollado por los agentes gestores.

Figura 10. Cooperación percibida entre los centros de la red Guadalinfo y la Administración Local, según comarcas sometidas a estudio de caso



Fuente: Elaboración propia

Las expectativas anteriores encierran una visión ciudadana de las prestaciones de la red Guadalinfo que se puede resumir en forma de servicio esencial, estable y en crecimiento, aunque sin llegar a distinguir con claridad su futuro papel en la lucha contra la divisoria digital, dada la división de opiniones registrada en torno a una posible modalidad de servicio complementario de la educación, la formación y el bienestar social, o exclusivamente enfocado al acceso-aprendizaje de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Se trata, por tanto, de una indefinición que sobrepasa los límites de la preferencia ciudadana, requiriendo el aporte de opiniones expertas, de nuevos estudios sobre resultados e impactos y de experiencias exitosas comparables. En cualquier caso, la información desvelada mueve a la reflexión en torno al tipo de servicio más adecuado para Andalucía en los próximos años para perfeccionar la integración ciudadana en la sociedad de la información.

Conclusiones

El examen realizado a la experiencia Guadalinfo emprendida en Andalucía para afrontar la brecha digital permite la exposición de algunas apreciaciones finales que servirán como reflexión acerca de los principales resultados, interpretaciones y

avances producidos, tanto en su conjunto como en referencia a los bloques temáticos explorados.

El reconocimiento de determinados componentes relativos al diseño estratégico de la experiencia Guadalinfo, así como de sus principales impactos y potencialidades socioterritoriales, –por medio del análisis de su contexto estratégico exterior y de su configuración como red integradora–, han posibilitado advertir y comprender con mayor fiabilidad diversas tendencias o expresiones asociadas a la implantación y funcionamiento de los centros de acceso, cualificación y dinamización digital, además de afrontar con mayor rotundidad el impacto resultante sobre la población beneficiaria. Al mismo tiempo, se constata un importante logro derivado de la gestión documental emprendida en las fases iniciales de la investigación. En concreto, se ha llevado a cabo una minuciosa recopilación e interpretación de conocimientos y doctrinas existentes acerca del fenómeno de la sociedad de la información, sus principales implicaciones, retos e inequidades surgidas en su proceso de desarrollo, incluyendo la corrección de la divisorio surgida como resultado de las diferentes capacidades de acceso y aprovechamiento de las TIC.

Al tratar la evaluación realizada al diseño estratégico de Guadalinfo, es preciso puntualizar que ésta alcanza más allá del propio Plan 2009-2012, dada su vinculación interna a una trayectoria que se inicia a partir de la experiencia piloto del Programa Regional de Acciones Innovadoras Guadalinfo 2002-2004 y el creciente impulso en el territorio de la red de centros que actualmente implementa su acción contra la brecha digital. Ese recorrido es el que justifica con mayor firmeza su falta de ligazón a un diagnóstico formal y la idea de completar el trabajo desarrollado a través de las mejoras en la gestión y del incremento de su interacción con la ciudadanía. Al mismo tiempo, se aprecia un contexto estratégico que rige con gran solidez los ejes de acción del Plan, demostrando la fuerte articulación de las políticas de inclusión sociodigital de esta Comunidad Autónoma con el marco político-institucional de referencia que proporcionan el Estado Español y la Unión Europea. Por consiguiente, cabe destacar algunos hechos probatorios de un diseño estratégico que es mejorable, como su atípica racionalidad expresada en términos de relevancia indirecta y pertinencia incompleta, además de una coherencia interna que encaja con dificultad en el orden lógico de planificación en base a objetivos claros, a líneas de intervención consecuentes y a un escenario de cambio bien definido.

Estas consideraciones avivan la conveniencia de acometer una labor efectiva de diagnóstico de la brecha sociodigital en Andalucía que sirva para cubrir determinadas necesidades de reprogramación o adecuación estratégica de la red, conciliando en lo posible con las directrices del contexto estratégico externo que envuelve a Guadalinfo.

En referencia a los impactos observados tras el análisis de esta red, resulta oportuno concretar acerca de su doble orientación, territorial y social. Así, con relación a la impronta territorial de esta red, hay que reconocer el importante esfuerzo de implantación realizado, cuya magnitud y aporte de recursos han sido condicionantes de su desarrollo progresivo, –en forma de programación temporal y económica–, orientando su acción hacia áreas rurales caracterizadas por un mayor aislamiento y debilidad en la disponibilidad de efectivos TIC e Internet de banda ancha, así como a determinadas zonas o barriadas ubicadas en núcleos de población con más de 20.000

habitantes declaradas por la Administración Autonómica como desfavorecidas o en riesgo de exclusión social. Sin embargo, estos criterios iniciales de implantación han venido reproduciéndose a lo largo de los años, sin reparar en la necesidad de ofrecer asistencia a otras zonas, supuestamente menos desfavorecidas, pero con una demostrada presencia de población con necesidades de acceso a las prestaciones de esta red integradora. De este modo, los vacíos territoriales de cobertura apreciados evidencian una necesaria solución, ampliando así el servicio a la totalidad del territorio andaluz o reconfigurándolo, de forma que garantice su alcance al mayor número posible de usuarios.

Por otra parte, el análisis de la impronta social que la red Guadalinfo ha tenido en Andalucía revela importantes posibilidades de optimización en el proceso de cooperación entre instituciones y de corrección de determinadas insolvencias o inequidades detectadas en el funcionamiento y mantenimiento de los centros. También, se evidencian necesidades relativas a la equiparación de los agentes públicos en la toma de decisiones, mediante el descarte de su condición de beneficiarios en los incentivos de creación y mantenimiento de centros, a la ruptura de la inestabilidad del servicio en barriadas o zonas desfavorecidas, o a una adecuada labor difusora de los objetivos, prestaciones, oportunidades y resultados de Guadalinfo, cuya enmienda aumentaría el alcance de su acción integradora.

Aunque la población beneficiaria ha sido capaz de distinguir beneficios globales resultantes de la cooperación establecida entre los centros Guadalinfo y diversas áreas o delegaciones municipales presentes en las comarcas examinadas, existe un desequilibrio importante en la distribución de dichas interacciones, tanto en las temáticas abordadas como en su materialización territorial. Si bien, la coyuntura de crisis económica y de pérdida de empleo han condicionado las prioridades de estas interacciones, –con una clara concentración de esfuerzos en la mejora de la empleabilidad o en la cobertura pública de aquellas necesidades sociales más perentorias–, resulta conviene ampliar los beneficios a la ciudadanía en otras materias donde el aporte de conocimiento a través de los recursos TIC consiga mejorar las condiciones de bienestar y de inserción en la sociedad de la información. Por ello, se sugieren interacciones relacionadas con la salud, la cultura, el deporte o el consumo, además de otras posibilidades transversales, como la tramitación electrónica, el acceso ciudadano a los servicios públicos, la participación en procesos de e-democracia y el diseño estratégico de las propias prestaciones que esta red ofrece. En dichos términos, se ha podido observar la eventualidad de emprender una actividad Guadalinfo estable y extensiva al conjunto regional, que combine flexibilidad o adecuación a las condiciones de cada territorio, –a diferente escala geográfica–, con capacidad para encajar la cooperación interinstitucional de forma normalizada y compatible con la deseada integración sociodigital.

Junto a las oportunidades citadas, existen otras relacionadas con el equilibrio de la actual distribución territorial de centros, con independencia del techo de habitantes fijado para su implantación en las disposiciones oficiales o de la condición singular de determinadas barriadas para disponer de este equipamiento. A la ubicación de centros en determinados ámbitos en detrimento de otros se suma la evidencia de un elevado desconocimiento ciudadano acerca de la existencia de la realidad Guadalinfo en sus respectivos municipios, especialmente en los grandes núcleos incluidos en este

estudio de caso, donde se han constatado importantes deficiencias personales en el acceso y aprovechamiento de las TIC. Estas circunstancias justifican la apertura de un debate amplio sobre la geografía de la integración sociodigital en Andalucía, de cómo optimizar el actual modelo de implantación Guadalinfo y de aquellos aspectos que frenan o impiden una integración más eficaz y equitativa, si cabe. Dicha dialéctica contribuiría, asimismo, a dilucidar el modelo de prestación más adecuado al escenario recreado, optando por un servicio integral y vinculado a la capacitación global de la ciudadanía, o bien promover una especialización basada en la inmersión social en el universo Internet y de las tecnologías digitales.

Atendiendo a los resultados obtenidos y a las consideraciones finales expresadas, quedan validados los supuestos de partida formulados en esta investigación, de acuerdo con los vínculos mayoritarios encontrados en la acción estratégica Guadalinfo con su contexto político-institucional de referencia, en especial a través de sus principales figuras de integración sociodigital. Del mismo modo, ha quedado patente la inviabilidad del despliegue de la red de centros amparada en unos reiterativos cupos poblacionales y de identificación de la brecha digital con determinados ámbitos urbanos donde la exclusión social es más intensa. En dicho sentido, se evidencia la necesidad de revisar los argumentos iniciales de implantación, acondicionándolos a un diagnóstico actualizado de la brecha digital en Andalucía y fijando un sistema de seguimiento para la cobertura dispuesta. Finalmente, se ha corroborado la posibilidad de aprovechamiento de las diferentes potencialidades observadas, mediante una mejora de la gobernanza, implicando a los propios beneficiarios en las dinámicas de diseño y optimización de las prestaciones e innovaciones de la red, a modo de proceso de mejora continuo.

La confirmación de las hipótesis iniciales resulta paralela a la consecución de las metas establecidas al comienzo del proceso investigador, incluida la lógica prefijada en su cadena secuencial. A través de la interpretación del proceso estratégico y territorial de diseño y configuración de la red de centros, de la comprobación de la equidad socioterritorial derivada de su implantación, y de la determinación de los impactos y potencialidades más representativos de su desarrollo estratégico, se ha podido determinar la consistencia de la política de dinamización e inclusión sociodigital en Andalucía, representada mediante la experiencia Guadalinfo, precisando aspectos de su diseño y gestión que contribuyan a mejorar la efectividad y el equilibrio en sus acciones.

Los resultados de este estudio permiten avanzar en el conocimiento de los procesos de incorporación ciudadana a la sociedad de la información, especialmente en la formulación de herramientas y metodologías de gestión adecuadas contra la brecha digital, a la vez que propician su confrontación con los de otros trabajos de similares características centrados en esta misma Comunidad Autónoma o en otros ámbitos geográficos. Su explotación como caso abierto o la puesta en marcha de futuras investigaciones que revisen, completen o desarrollen este examen son otras posibilidades que quedan aquí expresadas.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, F. *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1997.

BALLESTERO, F. *La brecha digital: El riesgo de exclusión en la sociedad de la información*. Madrid: Fundación Retevisión, 2002.

BELL, D. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Universidad, 1991.

BOZA, A. et al. *Educación, investigación y desarrollo social*. Madrid: Nancea S.A. de Ediciones, 2010.

CANO, G. M., (Dir.) *Una propuesta de comarcalización para Andalucía. Pueblos, Ciudades y Comarcas Andaluzas*. Sevilla: Tartessos, 2001.

CANO, G. M., (Dir.) *Conocer Andalucía: Gran Enciclopedia Andaluza del siglo XXI*. Sevilla. Tartessos, 2003.

CASADO, R., (Coord.) *Claves de la Alfabetización Digital*. Madrid: ARIEL - Fundación Telefónica, 2006.

CASTAÑO, C. y ROMÁN, C. (Coords.) *Andalucía ante la sociedad de la información*. Sevilla: Consejo Económico y Social de Andalucía, 2002.

CASTELLS, M. *La era de la información. Vol. 1: La sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

CASTELLS, M. *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

CHAPARRO, J. Una aproximación a la segregación digital metropolitana y urbana: Las comarcas de la provincia de Barcelona y los distritos de la ciudad de Barcelona en el año 2000. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*. [En línea. Acceso libre]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, nº 17, 2008, p. 39-61. <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/viewFile/10898/11485>>. [Octubre de 2013].

CHAPARRO, J. La segregación digital en América Latina y el Caribe: reflejo de las inequidades sociales y la dependencia tecnológica. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea. Acceso libre]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2007, vol. XI, nº 245 (23). <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24523.htm>>. [Noviembre de 2012].

ESPARCIA, J. y PANIAGUA, A. Políticas Públicas, Sustentabilidad y Geografía Rural. Una Agenda de Estudio. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. [En línea. Acceso libre]. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles, nº 41, 2006, p. 3-10. <<http://www.boletinage.com/articulos/41/00-PRESENTACION.pdf>>. [Mayo de 2012].

FERRERO, F. y DE LA CUESTA, G. A. *Libro Blanco de Buenas Prácticas para el despliegue de redes inalámbricas de banda ancha en municipios de Andalucía*. Sevilla: Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (Junta de Andalucía), 2007

HERNÁNDEZ, M. (Coord.). *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia, 2008.

HIGUERAS, A. M. *Teoría y método de la Geografía. Introducción al análisis geográfico regional*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2003.

HOFF, J., HORROCKS, I. y TOPS, P. *Democratic Governance and new Technology*. London: Routledge, 2000.

LINDBLOM, C. E. *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: INAP, 1991.

MASUDA, Y. *La sociedad informatizada: como sociedad post-industrial*. Madrid: Tecnos. 1984.

MATTELART, A. *Histoire de la société de l'information*. París: La Découverte, 2001.

NOGUERA, J. *et al. Gestión y promoción del desarrollo local*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2009.

NOGUERA, J. y FERRANDIS, A. Accesibilidad y provisión de servicios de interés general en las áreas rurales de la Unión Europea: Un análisis a partir del Eurobarómetro. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. [En línea. Acceso libre]. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles, nº 64, 2014, p. 377-404. <http://www.boletinage.com/articulos/64/17_noguera.pdf>. [Junio de 2014].

NORAD. *El enfoque del marco lógico: Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. UCM-CEDEAL, 1993.

OSUNA, J. L. y MÁRQUEZ, C., (Coords.). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: IDR, Fundación Universitaria, 2002.

PIKE, A. *et al. Desarrollo local y regional*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2011.

PARSONS, W. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Madrid: Miño y Dávila, 2007.

PIRES, H. F. Internet, Software Livre e Exclusão Digital: Impasses e opções no desenvolvimento de políticas públicas de alcance social no Brasil. *Revista Geo UERJ*. [En línea. Acceso libre], Rio de Janeiro: Instituto de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, nº 12, 2002, p. 11-22. <<http://www.cibergeo.org/artigos/GEOUERJ12.pdf>>. [Julio de 2012].

PITARCH, M. D. Los modelos de planificación espacial de los servicios públicos: El caso de los servicios educativos. *Cuadernos de Geografía*. [En línea. Acceso libre]. Valencia: Universidad de Valencia, nº 67-68, 2000, p. 119-136. <http://www.uv.es/cuadernosgeo/CG67_68_119_136.pdf>. [Junio de 2012].

ROBLES, J. M. *La Sociedad de la Información en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2005.

ROBLES, J. M. y MOLINA, O. La Brecha digital: ¿una consecuencia más de las desigualdades sociales? Un análisis de caso para Andalucía. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. [En línea. Acceso libre]. Madrid: UNED, nº 13, 2007, p. 81-99. <<http://revistas.uned.es/index.php/empiria/article/view/1160/1065>>. [Mayo de 2011].

ROGERS, E. M. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press, 1962.

ROMERO, J. La cooperación territorial en España. Tradición, transición y nueva etapa. In TARROJA, A. y CAMAGNI, R., (Coords.). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2006, p.487-504.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In TYLER, R. W., GAGNE, R. M. y SCRIVEN, M. (Eds.). *Perspectives of Curriculum Evaluation*. Chicago: Rand McNally and Company, 1967, P. 139-83.

SCRIVEN, M. *The logic of evaluation*. Inverness: Edgepress., 1980.

SELWYN, N. *Literature Review in Citizenship, Technology and Learning*. Bristol: Futurelab, 2004.

SERVON, L. J. y PINKETT, R. D. Estrechando la brecha digital: potencial y límites del movimiento de tecnología comunitario norteamericano. In CASTELLS, M. *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial, 2006, p. 390-412.

SERRANO, A. y MARTÍNEZ, E. *La brecha digital. Mitos y realidades*. Baja California: Departamento Editorial Universitaria de la Universidad Autónoma de Baja California, 2003.

STUFFLEBEAM, D. L. *Evaluación de contexto, entrada, proceso y producto*. Barcelona: Paidós, 1987.

SUBIRATS, J. *et al. Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2012.

TARROJA, À. y CAMAGNI, R. (Coords.). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2006.

TRAVIESO, J. L. y PLANELLA, J. La alfabetización digital como factor de inclusión social: una mirada crítica. *UOC papers. Revista sobre la Sociedad del Conocimiento*.

[En línea. Acceso libre]. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, nº 6, miscelánea, 2008, p. 1-9.
<http://www.uoc.edu/uocpapers/6/dt/esp/travieso_planella.pdf>. [Noviembre de 2010].

TRINIDAD, A. *Análisis y evaluación de políticas sociales*. Madrid: Tecnos, 2010.

VAN DIJK, J. *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*. London: Sage Publications, 2005.

VAN WINDEN, W. *Essays on urban ICT policies*. Rotterdam: Tinbergen Institute. Erasmus University Róterdam, 2003.

WEISS, C. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. New Jersey. Prentice Hall, 1998.

© Copyright Gustavo Antonio Contreras Cabrera, 2015.

© Copyright *Scripta Nova*, 2015.

Ficha bibliográfica:

CONTRERAS CABRERA, Gustavo Antonio. La estrategia regional Guadalinfo contra la brecha digital en Andalucía (España). Examen de su red territorial de centros para la dinamización ciudadana. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de agosto de 2015, vol. XIX, nº 516. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-516.pdf>>. ISSN: 1138-9788.