

13

LOS PORTALES CIENTÍFICOS COMO UNA HERRAMIENTA PARA EL FOMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: CONTENIDOS Y USUARIOS FOCALIZADOS

José Ángel Martínez Usero

Documentalista de Portal Mayores IEG-CSIC

Profesor asociado de la Universidad Carlos III de Madrid

Consultor de la Universitat Oberta de Catalunya

Elsa Palacios Ramos

Documentalista de Portal Mayores IEG-CSIC

1. INTRODUCCIÓN

La información de carácter público es muy importante para la vida cívica y democrática¹ y su difusión es esencial por varios motivos: facilita las operaciones internas dentro de la propia administración; promueve la integración del ciudadano en los procesos democráticos. La fragmentación de la información pública o la falta de información accesible, por el contrario, provoca una desventaja notable, tanto para los ciudadanos, como para las empresas y las propias organizaciones públicas. Por tanto, se hace necesaria la creación de repositorios de información (portales) que centralicen la información de carácter público.

En el *Libro Verde sobre la información del sector público*, con referencia al gobierno electrónico, se puntualiza que las administraciones aprovechan el potencial de las TIC para aumentar su eficacia. “Esta actividad se denomina a menudo “gobierno electrónico” y abarca tanto las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el sector público [...] Además, la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones no sólo facilita las operaciones internas de la administración pública, sino que también da un fuerte impulso a la comunicación entre diversas administraciones, así como a la interacción entre ciudadanos y empresas”².

La nueva función de los gobiernos como impulsores de las TIC y de las aplicaciones de administración electrónica tiene un efecto directo sobre los propios servicios públicos: incrementa la transparencia de la gestión pública, mejora el acceso a los servicios públicos, reduce costes, promueve la utilización de buenas prácticas y la mejora continua³. Con la aplicación de las TIC y, en concreto, con la aparición de Internet y la posibilidad de utilizar este medio para explotar la información producida por las organizaciones públicas, se ha conseguido un avance importante. Poco a poco, los servicios de la administración vía web, sobre todo a través de los diferentes portales públicos, se han convertido en una plataforma para la difusión de información y el acceso a los servicios públicos.

2. LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LOS PORTALES

Internet ha supuesto un gran avance en la difusión de los recursos informativos de las organizaciones públicas, y desde sus inicios se ha analizado el impacto de internet en la difusión de la información de carácter público⁴. Con el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*⁵, se insiste en la trascendencia de las TIC para conseguir los objetivos de unos servicios de calidad y la mejora de la atención al ciudadano y se aventuran nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano.

El concepto de portal de internet se extiende fundamentalmente a partir de 1997, aunque en España, es a partir de 1999, cuando aparece este concepto como algo novedoso⁶. En cuanto al concepto de portal, hay muchas definiciones, algunas veces coincidentes con la definición de sitio web. Una definición genérica podría ser la siguiente: “Un portal es un punto de entrada común a una colección de recursos electrónicos integrados, donde se ofrecen un serie de servicios complementarios, tales como búsqueda interna, personalización, herramientas de comunicación, servicios de información con tecnología push y otros servicios específicos asociados a la tipología del portal”. En cuanto a tipologías de portales, se puede diferenciar una gran variedad de clasificaciones, entre otras:

Según la financiación (público y privado)

- Según el ámbito (general/horizontal y especializado/vertical/temático)
- Según los destinatarios (ciudadanos, empresas, administración y usuarios internos)
- Según los contenidos (información administrativa, información no administrativa).

En nuestro caso, y con el objetivo de analizar la función de los portales temáticos de carácter público en la administración electrónica, realizaremos una primera clasificación de los portales en torno a las variables financiación y ámbito, tal y como aparece en el siguiente gráfico.

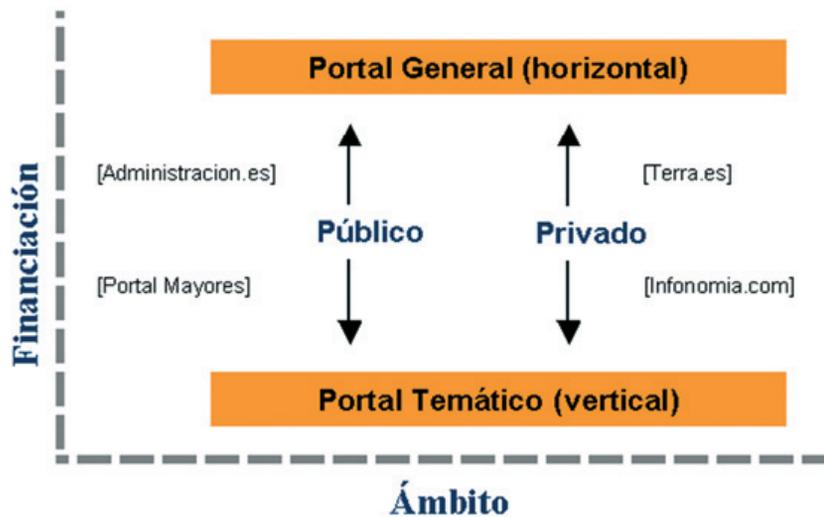


Gráfico: Clasificación de portales

Como vemos, el gráfico ofrece cuatro tipologías básicas de portales (portales generales públicos o privados y portales temáticos públicos o privados). De ellas, nos centraremos en los portales de carácter público, para más tarde hacer hincapié en los portales temáticos públicos y su influencia en el fomento de la i+d y la innovación.

Un portal público orientado a la prestación de servicios propios de la administración electrónica tiene un conjunto de características que lo identifican plenamente, entre ellas se pueden destacar las siguientes:

- Los portales son una solución adecuada para la oferta de servicios electrónicos integrados adaptados a las necesidades de los usuarios sin necesidad de reflejar la estructura organizativa de una o varias organizaciones públicas⁷.
- Los portales públicos son “ricos en contenido” y tienen la capacidad de ofrecer contenidos relevantes para los diferentes grupos de usuarios⁸.
- Los portales pueden construir comunidades virtuales en torno a sus contenidos, facilitando el intercambio de ideas y la cooperación electrónica.
- Los portales se consideran el mayor avance en la administración electrónica y se destaca la posibilidad de personalización de los servicios, que permite al usuario organizar la información según sus intereses y necesidades⁹.

3. LOS USUARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Uno de los aspectos más importantes de la administración electrónica es que consigue hacer los servicios e información de los organismos públicos más accesibles a los ciudadanos. De hecho, según un informe elaborado por Telefónica, “los expertos opinan que el mayor grado de avance obtenido como consecuencia de la incorporación de las TIC a la gestión de las Administraciones Públicas, se producirá en la facilidad de acceso a la información y en la reducción de los desplazamientos de los usuarios de las Administraciones Públicas”¹⁰.

Los portales de la administración pública están básicamente destinados a los ciudadanos y a las empresas, por lo que en este análisis nos centraremos en la relación que se establece entre la administración pública y estos agentes (G2C y G2B). Si bien la administración debe velar por ofrecer unos servicios ajustados a las necesidades de sus usuarios, considerar al ciudadano como un cliente puede resultar abusivo¹¹, puesto que la característica fundamental de un cliente es la capacidad de elegir a su proveedor. Podemos considerar, por lo tanto, que este no es el caso de la administración electrónica en cuanto a portales de carácter administrativo, pero sí, tal vez, en lo referente a portales temáticos públicos.

Si bien es cierto que la propia administración no va a hacerse competencia a sí misma en el ámbito de los portales temáticos, puesto que esto implicaría una mala inversión de sus recursos y una falta de coordinación de sus acciones, sí que tiene que lidiar con otro tipo de competencia. Se trata de la empresa privada que, además de poder ser consumidora de información pública, también puede presentarse como competencia. Sin embargo, no debemos olvidar que el desarrollo de portales temáticos en la empresa pública y la privada se caracteriza por un elemento diferenciador: el objetivo con el que los portales son creados. La administración pública tiene como finalidad servir de puente y de impulso para la investigación y el desarrollo científico de un país, mientras que la empresa privada tiene fines básicamente comerciales. Por lo tanto, si bien pueden entrar en competencia directa, no debemos olvidar que los portales temáticos públicos no tienen ánimo de lucro, y podemos por tanto pasar a considerar ambos ámbitos como complementarios. Por otra parte, la existencia de este atisbo de competencia no hace sino incentivar y estimular un mayor grado de desarrollo y profundización en el desarrollo de este tipo de portales.

Teniendo en cuenta que la administración electrónica tiene un público tan amplio, debe velar para que toda la información de carácter público sea fácilmente accesible a todos sus usuarios, sea cual sea su condición y procedencia. De hecho, “antes de finalizar 2004, los Estados miembros deben haber garantizado que los servicios públicos básicos sean interactivos, cuando proceda, sean accesibles a todos y exploren las posibilidades tanto de las redes de banda ancha como del acceso multiplataforma”¹². Por ello, la administración electrónica debe permitir una transformación en la forma de ofrecer los servicios de la Administración General del Estado (AGE), pasando a prestarlos con un enfoque menos departamental, como ha venido siendo habitual, y más centrado en el usuario¹³. El objetivo final es que el ciudadano perciba progresivamente una visión única de los servicios de la administración, totalmente integrados y coordinados en función de sus necesidades, constituyendo un núcleo virtual que reúna los servicios tradicionalmente dispersos. Las administraciones deben organizarse, por lo tanto, alrededor de los usuarios, y no a la inversa, con la finalidad de simplificar las relaciones que el ciudadano establece con la administración. De acuerdo con algunos informes elaborados al respecto, los futuros desafíos de la administración electrónica están muy ligados a

la flexibilidad, es decir, a la oferta de soluciones orientadas al usuario que funden las estrategias y los procedimientos de las instituciones políticas¹⁴.

Ante este planteamiento, la administración pública española considera uno de los objetivos prioritarios personalizar los servicios de información y documentación administrativa¹⁵. Con este fin, en algunos sectores de la Administración se están desarrollando una serie de proyectos que persiguen facilitar el acceso de información personalizada a los ciudadanos. Cabe suponer, que el siguiente paso, una vez cubiertas las necesidades básicas de los ciudadanos en lo que a información administrativa se refiere, será priorizar la oferta de información personalizada no administrativa. Esto es, el desarrollo de portales públicos temáticos adaptados a las necesidades de cada usuario, promoviendo así un mayor desarrollo de la innovación tecnológica y de la investigación.

4. LOS CONTENIDOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Según un estudio realizado por Telefónica¹⁶, en España “las preferencias [de los usuarios] en cuanto a la oferta de contenidos se centran sobre todo en portales y buscadores. Según datos de marzo de 2002, un 43% de las visitas se realizaban a estos sitios. Les siguen los diarios y los servicios de información temática”. Si a estas estadísticas añadimos el hecho de que el sector público, por la naturaleza de sus dimensiones y el alcance de sus actividades, representa el mayor recurso único de información para crear contenidos y servicios de valor añadido¹⁷, se puede deducir que la oferta de servicios de la administración electrónica por medio de portales se constituiría como uno de los servicios más demandados por los usuarios.

La información pública no es únicamente de carácter administrativo. El libro verde La información del sector público realiza una clasificación de los tipos de información existentes en este sector desde diferentes puntos de vista (COM 1998, 585).



Gráfico: Clasificación de la información pública y su representación en los portales

Si nos basamos en esta clasificación, podemos afirmar que existen dos tipos bien diferenciados de portales de la administración pública. Por una parte, aquellos que son de interés gene-

ral y que recogen información de tipo administrativo a propósito de las funciones y actividades que definen a la propia administración. Por otra parte, aquellos portales que abordan un tema específico y que aportan información científica y técnica no relacionada con el ámbito de actuación de la administración. El grupo de usuarios de estos portales es mucho más reducido, y suele estar relacionado con el ámbito académico o investigador¹⁸.

4. LOS PORTALES CIENTÍFICOS Y LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Para abordar la importancia de los portales temáticos, y en nuestro caso, los portales temáticos de carácter público, como herramienta para el fomento de la i+d y la innovación, se hace necesario tener en cuenta tres conceptos básicos cuya confluencia resulta indispensable: las tecnologías de la información, la información y los portales.

En los comienzos de la revolución tecnológica, las TIC ofrecían productividad y economías de escala, pero en la actualidad, hemos llegado a una fase en la que pueden contribuir significativamente a la innovación científica y técnica a la vez que a la competitividad empresarial. En este sentido, Isidro de Pablo y Begoña Santos, al estudiar los sistemas y tecnologías de la información como una herramienta para la innovación y la competitividad, afirman que *“con ellas se pueden desarrollar nuevos productos y servicios, facilitar el acceso a nuevos mercados y la comunicación con clientes y proveedores, integrando actividades y procesos, o haciendo posible el manejo de grandes volúmenes de información para seguir de cerca la evolución del negocio”*¹⁹.

Tradicionalmente se ha considerado que “administración electrónica” se podía identificar con la aplicación de las TIC a las actividades de la administración pública. Actualmente, el concepto ha evolucionado y se ha convertido en algo mucho más genérico, en cuanto que la administración electrónica supone una reorganización de los procesos de trabajo de la administración, una mejora en la gestión (e-governance) y una participación ciudadana más activa (e-democracy).

La **información** se considera una pieza clave como base para la investigación y la innovación. De hecho, *“la disposición de las organizaciones y las empresas para competir, innovar y avanzar está directamente relacionada con la capacidad para captar, procesar y entender las señales informativas de todo tipo que genera el entorno”*²⁰. La generación de contenidos científicos que fomenten el intercambio de conocimiento, la vigilancia del entorno y la generación del nuevo conocimiento son esenciales para el desarrollo científico de un país, de una región, de una organización. Por tanto, los contenidos son el núcleo de los servicios de administración electrónica para el fomento de la i+d y la innovación. De hecho, en Estados Unidos, los portales de carácter científico como PubMed y PubSCIENCE se consideran una iniciativa fundamental para la difusión de la información federal²¹.

Los **portales** se consideran la forma ideal de integrar toda la información generada por una organización o conjunto de organizaciones, la información disponible sobre un tema o el grueso de información de interés para ciertos grupos de usuarios (comunidades virtuales²²). Además, se ha reconocido su importancia clave en la explotación y difusión de la información de carácter público. *“Los portales son la vía principal para ofrecer servicios electrónicos eficientes en el sector público y facilitan a usuario un uso más amplio de los servicios en línea”*²³.

En este sentido, la transición desde la diseminación de la información científica y técnica hacia un entorno de administración electrónica puede representar un cambio fundamental en la

forma de gestionar este tipo de información de carácter público en la sociedad del conocimiento. Witson y Davis²⁴ consideran que la aplicación de los conceptos y prácticas de la administración electrónica en este ámbito implica un conjunto inmediato de ventajas, entre otras: los usuarios tienen acceso de forma integrada a una gran cantidad de recursos de información especializada; la información está siempre disponible (24X7) a través de internet; además, el entorno electrónico permite la localización, asimilación y uso de información proveniente de gran variedad de fuentes para la creación de nuevo conocimiento.

La National Academy of Sciences de Estados Unidos celebró una reunión de trabajo en mayo de 2000 para tratar asuntos relacionados con la infraestructura de la información para el incremento de la producción científica nacional. En el informe de los resultados se destaca *“la necesidad de crear una base de conocimiento que proporcione un acceso exhaustivo a las fuentes y facilite la reutilización de los recursos internacionales sobre las ciencias físicas, además de constituir un punto de convergencia para asegurar la actualidad, disponibilidad, uso y desarrollo de información, tecnologías y herramientas”*²⁵. En este contexto, *“una vez realizada la integración de toda la información científica y técnica en un entorno electrónico, el próximo paso sería la puesta en marcha de una infraestructura genérica que integre toda la información científica nacional (denominado science.gov)”*²⁶. Este hecho, que en el año 2001 se plantea como un proyecto futuro, ya se ha hecho realidad y la iniciativa de administración electrónica de los Estados Unidos, denominada FirstGov, ha llevado a cabo una integración de todos los portales temáticos y sitios web de organizaciones públicas que difunden información de carácter científico y técnico. El resultado es FirstGov for Science <<http://www.science.gov>>. Un proyecto similar es *“The National Biological Information Infrastructure”* que permite a la comunidad científica descubrir, recuperar y combinar información sobre biología procedente de una gran variedad de fuentes y lugares, llegando a considerar este proyecto como una herramienta eficiente de administración electrónica, en cuanto que integra recursos y constituye una plataforma para la explotación y difusión de la información pública de carácter científico.

En España, se puede afirmar que *“hay un claro nicho a llenar, ya que no son habituales los portales de ciencia y tecnología en castellano dotados de los criterios de calidad que ya se dan en sistemas de información similares en otros idiomas, especialmente en inglés”*²⁷. Cabría destacar el Portal Tecnociencia <<http://www.portaltecnociencia.es>>, que pretende ser una plataforma de acceso a la información sobre los recursos de ciencia y tecnología, cuyos objetivos son convertirse en el sitio de referencia para la información científico-técnica y divulgación científica en nuestro país, y ofrecer un medio interactivo de comunicación no sólo para la comunidad científica, sino para las empresas y, en general, para todos aquellos interesados en el desarrollo de las actividades científicas, técnicas y formativas que se realizan en España. Otros portales temáticos de carácter público en el ámbito de la investigación científica y técnica son Portal Mayores <<http://www.imsersomayores.csic.es>>, Portal Salut <<http://es.salut.conecta.it/>>, Hispagua <<http://hispagua.cedex.es/>>, etc. Con la existencia de portales científicos aislados, cabría la posibilidad de plantear la integración de todos los portales científicos en una plataforma única a imitación de la iniciativa americana FirstGov for Science.

5. PROBLEMAS VIGENTES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La aplicación de las TIC en el ámbito de las organizaciones públicas y, en concreto, el desarrollo de sitios web para la oferta de servicios de la administración electrónica, supone un gran avance en la difusión de la información pública. Los portales temáticos facilitan la gestión y

explotación de la información de carácter técnico y científico por un grupo reducido de usuarios pertenecientes, por lo general, al ámbito académico e investigador.

Los portales de carácter público también deben hacer una gestión eficiente de sus recursos de forma que se pueda garantizar la viabilidad económica del proyecto a largo plazo. Por tanto, se hace necesario que el portal genere materiales propios y no se limite a copiar o enlazar lo que ya existe en otros sitios web. Se podría considerar que el punto clave para el desarrollo de contenidos se encuentra en la calidad y la profundidad de estos, así como la capacidad de integrar recursos de diferentes fuentes y crear servicios que puedan ser interoperables.

Los usuarios principales de los portales de la administración pública son los ciudadanos y las empresas. Estos usuarios deben tener acceso a información pública de tipo administrativo (portales administrativos) y a información específica de carácter temático (portales temáticos). Por ello, la administración debe fomentar el desarrollo de ambos tipos de portales y no centrar sus esfuerzos exclusivamente en uno de ellos, puesto que tanto los portales administrativos como los temáticos son de gran interés para el ciudadano y aplicables en múltiples aspectos de su vida (nivel profesional y nivel personal).

Los portales temáticos de carácter público pueden constituir una herramienta esencial de información para el fomento de la i+d y la innovación en diferentes ámbitos del saber. En aquellos ámbitos en los que las organizaciones públicas se coordinen en el desarrollo de portales temáticos, la producción científica podría ser mayor y más eficiente dada la integración de recursos informativos y la creación de verdaderas comunidades virtuales de carácter científico.

BIBLIOGRAFÍA

- 1- COM (2002) 207 final, 5 de junio de 2002. Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público (presentada por la Comisión). <ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/acte_es.pdf>, p. 2
- 2- COM (1998) 585, 20 de enero de 1999. La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información. <<http://www.echo.lu/legal/en/access.html>>, p. 8
- 3- SCHWARE, Robert. Information technology and public sector management in developing countries: present status and future prospects. En: The indian journal of public administration, 2000. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Schware.pdf>>.
- 4- Algunos ejemplos de análisis se recogen en SAORÍN PÉREZ, Tomás y MARTÍNEZ ROBLEDO, Josefa. Servicios de información a través de internet para las administraciones regionales. Información al ciudadano, información entre administraciones, información interna, fuente de información. En: Actas del VI congreso nacional de ANABAD: archivos, bibliotecas, centros de documentación y museos en el estado de las autonomías, Murcia: ANABAD, 1997. y MUÑOZ CAÑAVATE, Antonio. Los recursos informativos en las redes. La información de las Administraciones Públicas españolas en Internet: un estudio sobre su evolución. En: Boletín de la ANABAD, 2000, vol. 50, n.º. 2.
- 5- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos. Madrid: MAP, 4 de febrero de 2000, p. 80-97
- 6- PÉREZ LORENZO, Belén et al. La organización del conocimiento en los portales de internet: estudio de los principales proveedores de contenidos. En: Tendencias de investigación en organización del conocimiento, Salamanca: Universidad, 2003.

- 7- ACCENTURE. eGovernment leadership. Rhetoric vs Reality - closing the gap. London: Accenture, 2002. <<http://www.accenture.com>>. [Introduction]
- 8- JUPP, Vivienne. Government portals - the next generation of government online. En: Accenture insights, 2001, n.º. 4. <<http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/portalinsights4.pdf>>, p. 3
- 9- MUIR, Adrienne y OPPENHEIM, Charles. National information policy developments worldwide I: electronic government. En: Journal of information science, 2002, vol. 28, n.º. 3, p.184
- 10- TELEFÓNICA. La sociedad de la información en Europa: presente y perspectivas 2002. [Consulta: 25/06/03]. <<http://www.telefonica.es/sociedaddelainformacion/europa2002/>>, p. 193
- 11- BÉNARD, Vincent. L'Hyper-République: bâtir l'administration en réseau autour du citoyen. [Consulta: 01/07/03]. <<http://www.cri74.org/actualites/articles/2003/hyper-republique.pdf>>, p. 4
- 12- COM (2002) 263 final, 28 de mayo de 2002. eEurope 2005: una sociedad de la información para todos, plan de acción que se presentará con vistas al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Económico y Social y al Comité de las Regiones, p. 12
- 13- Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España ... Op. cit.
- 14- GOL-IN (GOVERNMENT ONLINE INTERNATIONAL NETWORK). Portals in GOL countries, summary report in progress. 2001. <<http://governments-online.org/projects/portals/files/PortalAbstract.pdf>>, p. 6
- 15- GÓMEZ CAMARERO, C. Las nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano ... Op. cit. p. 112
- 16- TELEFÓNICA. La sociedad de la información en España: presente y perspectivas 2002. [Consulta: 25/06/03]. <<http://www.telefonica.es/sociedaddelainformacion/espana2002/index.html>>, p. 94
- 17- COM (1998) 585
- 18- WHITSON, Thurman L. y DAVIS, Lynn. Best practices in electronic government: comprehensive electronic information dissemination for science and technology. En: Government information quarterly, 2001, n.º. 18, p. 80
- 19- PABLO LÓPEZ, Isidro de y SANTOS URDA, Begoña. Los sistemas y tecnologías de la información: una herramienta para la innovación y la competitividad. En: Revista Madri+d. Monografía. Formas y reformas de la nueva economía, 2001, n.º. 1. <<http://www.madrimasd.org/globalidi/revista/>>.
- 20- GIMENEZ TOLEDO, Elea y ROMÁN ROMÁN, Adelaida. Vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva: conceptos, profesionales, servicios y fuentes de información. En: El profesional de la información, 2001, vol. 10, n.º. 5, p. 15
- 21- {ALDRICH, BERTOT, et al. 2002 #2010}p. 352
- 22- SÁNCHEZ ARCE, M Vanesa y SAORÍN PÉREZ, Tomás. Las comunidades virtuales y los portales como escenarios de gestión documental y difusión de información. En: Anales de documentación, 2001, n.º. 4.
- 23- JOHANSSON, Klas; ARONSSON, Ulf; y ANDERSSON, Kark-Erik. Benchmarking of electronic service delivery in the public sector: executive report. 2002, p. 12
- 24- WHITSON, T. L. y DAVIS, L. Best practices in electronic government: comprehensive electronic information dissemination for science and technology ... Op. cit. p. 80
- 25- OSTI (OFFICE OF SCIENTIFIC AND TECHNICAL INFORMATION). Workshop report on a future information infrastructure for the physical sciences. The facts of the matter: finding, understanding and using information about our physical world. OSTI, 2000. <<http://www.osti.gov/physicalsciences/wkshprpt.pdf>>.
- 26- WHITSON, T. L. y DAVIS, L. Best practices in electronic government: comprehensive electronic information dissemination for science and technology ... Op. cit. p. 85
- 27- EQUIPO PORTALTECNOCENCIA. Metodología para la creación de un sistema de información científico-técnica en Internet: el caso de PortalTecnociencia. En: Actas de las jornadas Fesabid 2003. Los sistemas de información en las organizaciones, eficacia y transparencia, Barcelona, p. 345