

La función de los portales temáticos en la administración electrónica

José Ángel Martínez Usero

Documentalista y webmaster de Portal Mayores
IEG-CSIC

Elsa Palacios Ramos

Documentalista y webmaster de Portal Mayores
IEG-CSIC

Resumen:

Este artículo contextualiza la situación de los portales públicos en relación con la evolución del gobierno electrónico, y presenta las diferencias fundamentales entre los portales privados y los públicos. En primer lugar, se analizan los usuarios de la información pública, estableciendo cuatro niveles básicos: ciudadanos, empresas, funcionarios y la propia administración. En segundo lugar, se referencia la importancia de una administración electrónica centrada en estos usuarios (destacando la posibilidad de personalización y de interacción). Se presenta una clasificación de los portales, subrayando la existencia de una confusión terminológica al respecto. Se analiza la importancia de los portales temáticos públicos como herramienta para el fomento de la i+d y la innovación, y como medio de cambio en la gestión de la información científica y técnica de carácter público. Finalmente, se ofrece una relación de los problemas actuales y un análisis de la perspectiva de futuro de los portales temáticos.

Palabras clave:

Portales temáticos, Administración electrónica, I+D, Innovación, Personalización

1. LA EXPLOTACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

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;

además, las empresas, fundamentalmente las PYMES, se benefician porque pueden aprovechar todas las posibilidades existentes en el mercado. 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 informa-

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.

ción (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. LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SU DESARROLLO

El concepto de administración electrónica ha experimentado un desarrollo a lo largo de los años, llegando a convertirse en una noción que concibe el uso de

las tecnologías de la información y la comunicación con el fin de construir una nueva forma de organización social en redes, interconectada y horizontal. En el *Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España*⁴ se presenta una visión actual del concepto, en el que "la administración electrónica es una vía para avanzar hacia el desarrollo del "mejor gobierno" de las Administraciones Públicas, en donde la tecnología es fundamentalmente un medio y no un fin en si mismo. El valor de la administración electrónica, por tanto, no reside en un mero traslado de los servicios que actualmente presta la Administración, sino que debe responder a la optimización y reorganización de los esquemas de servicio público, de tal forma que permitan una mayor eficiencia y eficacia en las relaciones con los ciudadanos y las empresas, así como propiciar el cambio cultura que exige la implantación de la sociedad de la información".

A partir de un concepto tan amplio podemos encontrarnos con diferentes perspectivas a la hora de entender las iniciativas de administración electrónica⁵:

La perspectiva de gestión considera el uso de las tecnologías de la información para mejorar el funcionamiento de la administración.

La perspectiva del ciudadano describe la posición del usuario final que recibe los servicios de administración electrónica.

La perspectiva de conocimiento considera a los trabajadores de la administración como una fuente de conocimiento corporativo que se puede gestionar.

La perspectiva del proceso trata sobre la utilización de las tecnologías de la información para mejorar los servicios electrónicos.

La perspectiva de la cooperación trata sobre la interacción de los diferentes agentes implicados en los proyectos de administración electrónica.

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. SCHWARTZ, 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/Schwartz.pdf>>.

4. MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA y MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España*. Madrid: MAP, 2003. <http://www.igsap_map.es/ticker/docs/plan-choque.pdf>, p. 7.

5. LARA NAVARRA, Pablo y MARTÍNEZ USERO, José Ángel. Desarrollo de sitios web para la Administración electrónica. En: *El profesional de la información*, 2003, vol. 12, nº. 3, p. 191.

En este estudio trataremos casi exclusivamente de la denominada perspectiva del ciudadano, en cuanto al desarrollo de aplicaciones orientadas a la explotación y difusión de la información pública, teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de los diferentes grupos de usuarios (ciudadanos y empresas en general; y comunidades virtuales en particular).

Las aplicaciones de las tecnologías de la información para la mejora de los servicios públicos se pueden dividir en tres categorías⁶: acceso a la información, servicios transaccionales y participación ciudadana. Esta división encaja perfectamente con la visión europea en materia de administración electrónica, que realiza la siguiente división⁷:

Gráfico 1. Aplicaciones de Administración electrónica



Información del sector público (contenidos): legislación, transporte, turismo, etc.

Democracia electrónica (participación ciudadana): encuestas, procesos de consulta pública, voto electrónico, etc.

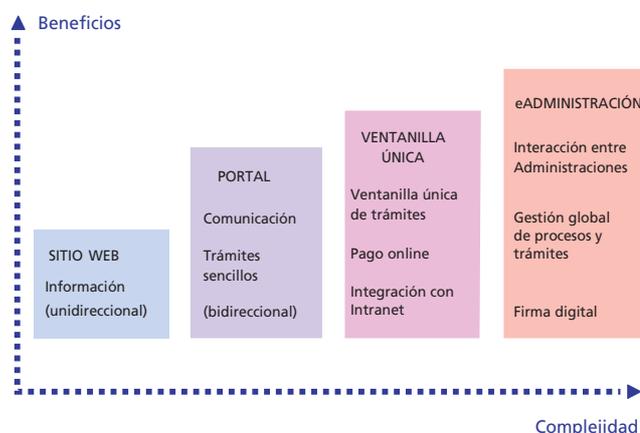
Servicios públicos electrónicos (comercio electrónico): recaudatorios, registrales, permisos y licencias, facilidades, etc.

Los portales públicos se encuadrarían en la primera categoría (contenidos), que tiene como objetivo la difusión y el aprovechamiento de los contenidos sectoriales (legislación, transporte, turismo, salud, etc.) de carácter público.

Si atendemos a una clasificación basada en el grado de desarrollo tecnológico de los sitios web de carácter público, debemos remitirnos a un conjunto de estudios⁸ que proponen una clasificación de los sitios web dependiendo de su nivel de sofisticación, calidad de los contenidos o posibilidades de interacción. Una clasificación integradora diferenciaría entre cuatro tipologías de sitios web de servicios de la administración electrónica. El siguiente gráfico (gráfico 2) ilustra las fases de implantación de las cuatro tipologías de sitios web descritas, desde lo más básico a lo más sofisticado⁹.

El gráfico muestra que los portales constituyen el segundo nivel de sofisticación de los sitios web de carácter público. La comunicación es bidireccional y ofrece

Gráfico 2. Fase de implementación de administración electrónica



6. MARCHIONINI, Gary; SAMET, Hanan; y BRANDT, Larry. Introduction [Número especial sobre "Digital Government"]. En: *Communications of the ACM*, 2003, vol. 46, nº. 1, p. 25-27.

7. NISTAL, Gloria y CASTRO, José M. *Racionalización de las políticas de administración electrónica en la Unión Europea, un repaso a los grupos de trabajo de administración electrónica. Estudio encargado por la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Retevisión Auna, 2002, p. 6.

8. LARA NAVARRA, Pablo y MARTÍNEZ USERO, José Ángel. Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de información. En: *El profesional de la información*, 2002, vol. 11, nº. 6.

9. FUNDACIÓN RETEVISIÓN AUNA. *Informe sobre la evolución de los servicios públicos europeos dentro de la Unión Europea. Estudio encargado por la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Retevisión Auna, 2002, p. 17.

la posibilidad de realizar ciertos trámites sencillos, por ejemplo: descarga de documentos, envío de formularios, suscripción a servicios y productos de información, etc.

3. LA FUNCIÓN 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 público¹⁰. Con el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*¹¹, 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 novedoso¹². 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).

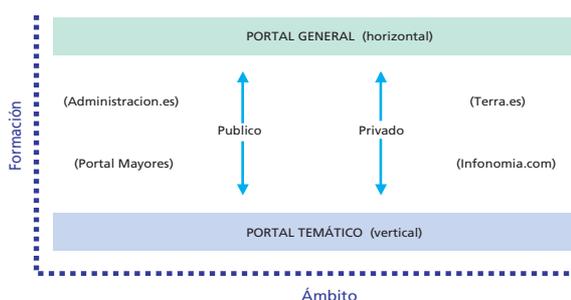
Según el ámbito (general/horizontal y especializado/vertical/temático).

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 3).

Gráfico 3. 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

10. 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.

11. 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.

12. 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.

las necesidades de los usuarios sin necesidad de reflejar la estructura organizativa de una o varias organizaciones públicas¹³.

Los portales públicos son "ricos en contenido" y tienen la capacidad de ofrecer contenidos relevantes para los diferentes grupos de usuarios¹⁴.

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 necesidades¹⁵.

3.1. 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*"¹⁶.

La administración tradicional ha cambiado su gestión interna para responder a las demandas de las empresas

y los ciudadanos, dando lugar a nuevas formas de interacción¹⁷ que reflejan las relaciones que se establecen entre la administración electrónica y sus destinatarios:

G2C (Government to Citizen): los ciudadanos necesitan información sobre los diferentes servicios que ofrece la administración y sobre cómo realizar trámites administrativos. Estos usuarios buscan comodidad y facilidad en sus relaciones con la administración, y esperan que los organismos públicos les proporcionen soluciones adecuadas a sus necesidades¹⁸.

G2B (Government to Business): las empresas pretenden reducir sus costes de transacción y buscan en la administración electrónica una forma rápida y económica de obtener la información pública que necesitan. Las empresas, al igual que los ciudadanos, podrán extraer un enorme beneficio de la disponibilidad de información del sector público a través de Internet¹⁹.

G2E (Government to Employee): los empleados públicos de la propia administración deben adaptarse a nuevas formas de trabajo y crear nuevas relaciones entre ellos, puesto que deben incorporarse a un espacio virtual común en el que la compartición de conocimiento es un elemento fundamental. "*Esto requiere llevar a cabo una reorganización profunda y una mejora de los procesos internos. Para ello es indispensable un cambio cultural de los empleados públicos, haciendo énfasis en su formación y en aquellas iniciativas que favorezcan el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en su trabajo*"²⁰.

13. ACCENTURE. *eGovernment leadership. Rhetoric vs Reality - closing the gap*. London: Accenture, 2002. <<http://www.accenture.com>>. [Introduction].

14. 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

15. 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.

16. TELEFÓNICA. La sociedad de la información en Europa: presente y perspectivas 2002. [Consulta: 25/06/03]. <<http://www.telefonica.es/sociedaddelainformacion/europa2002/>>, p. 193.

17. LARA NAVARRA, P. y MARTÍNEZ USERO, J. A. Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de información ... Op. cit. p. 4.

18. GÓMEZ CAMARERO, Carmen. Las nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano. En: *Anales de documentación*, 2003, n.º. 6, p. 110.

19. COM (2001) 607 final, 23 de octubre de 2001. *La eEurope 2002: Creación de un marco comunitario para la explotación de la información del sector público. Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones*, p. 3.

20. *Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España* ... Op. cit. p. 8.

- G2G (Government to Government): las relaciones que se establecen entre los propios organismos públicos son básicas a la hora de rentabilizar esfuerzos e inversión económica.

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 abusivo²¹, 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 exploten las posibilidades tanto de las redes de banda ancha como del acceso multiplataforma"²². 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 usuario²³. 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 políticas²⁴.

La expectativa de los usuarios es obtener las respuestas adecuadas a sus necesidades informacionales de la forma más rápida posible. Uno de los métodos más eficaces para dar solución a los problemas planteados por el usuario es la personalización de los servicios. De esta forma, la administración electrónica, y de forma espe-

21. 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.

22. 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.

23. *Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España ...* Op. cit.

24. 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.

cial el portal personalizado, aparecen como una oportunidad única de profundizar en la reforma de la administración²⁵ introduciendo nuevos servicios que aumenten la transparencia del funcionamiento de la administración, y prácticas que reduzcan las molestias a los usuarios y simplifiquen notablemente su relación con la administración.

Ante este planteamiento, la administración pública española considera uno de los objetivos prioritarios personalizar los servicios de información y documentación administrativa²⁶. 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.

A la hora de llevar a cabo la personalización de los portales de la administración pública, tanto de carácter administrativo como de carácter temático, hay que tener en cuenta diversos factores²⁷:

- Los usuarios pueden tener un nivel de conocimiento muy diverso (desde no iniciados, hasta profesionales expertos en el uso de las nuevas tecnologías).
- Los usuarios no siempre están dispuestos a proporcionar a la administración información personal que ésta todavía no posea.
- Se deben recoger solamente los datos que sean estrictamente necesarios para el objetivo en curso y garantizar su privacidad absoluta.

- Para poder llevar a cabo con éxito este propósito, los perfiles personales deben estar actualizados, para lo que se requiere una continua verificación o ajuste de los datos, con los problemas consiguientes de autorización y transmisión de datos.
- La administración deber respetar escrupulosamente las leyes y observar asimismo los derechos civiles básicos.

La presentación de los portales deberá estar dividida en dos partes. En primer lugar, la que ofrece información de carácter más general y de interés para todos los usuarios. En segundo lugar, la información personalizada. Existen muy diversos modos de personalizar la información, entre las que destacan los cuestionarios, que en la administración electrónica son el principal medio para obtener datos para la personalización, y son fácilmente integrables con información procedente de otras fuentes; los árboles informacionales, que abrevian el camino de búsqueda colocando en la parte superior de la visualización de la información los enlaces más visitados por el usuario. Este sistema está desaconsejado para los portales públicos, puesto que pueden desorientar a los usuarios inexpertos; el filtrado de la información, en la que algunos usuarios evalúan el contenido y en función de este calibrado se divide en grupos especializados. Este método es sólo recomendable para un área de conocimiento muy reducida; la observación del comportamiento de los usuarios; y la elaboración de perfiles estadísticos, en la que se plantean al usuario solo unas pocas preguntas generales y en función de unos perfiles predeterminados. El usuario es a continuación clasificado en una categoría concreta y todos los intereses asignados empíricamente a esa clase se le adjudican²⁸.

25. Administration électronique et protection des données personnelles: le Forum des droits sur l'internet publie la synthèse du débat public itinérant. [Consulta: 04/07/03]. <<http://www.foruminternet.org/telechargement/forum/cp200213.pdf>>, p. 2.

26. GÓMEZ CAMARERO, C. Las nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano ... Op. cit. p. 112.

27. SONNTAG, Michael; MÜHLBACHER, Jörg R.; y REISINGER, Susanne. Personalization of web-based interfaces for humans and agents applied to e-government portals. En: *Knowledge management in e-government. Proceedings of the 3rd International Workshop (KM-Gov-2002)*, Copenhagen. 2002, p. 216.

28. SONNTAG, M.; MÜHLBACHER, J. R.; y REISINGER, S. Personalization of web-based interfaces for humans and agents applied to e-government portals ... Op. cit. p. 216.

3.2. Los contenidos de la administración electrónica

Según un estudio realizado por Telefónica²⁹, 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 añadido³⁰, 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 4).

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 general 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 investigador³¹.

Otra clasificación alternativa³² es la que diferencia aquellos portales orientados a toda la población (generales, megaportales o portales horizontales), y aquellos portales dedicados a usuarios interesados en un tema concreto o a personas relacionadas con una empresa o institución (especializados). (Gráfico 5).

Desde este punto de vista, se puede afirmar que los ciudadanos y las empresas pueden ser destinatarios de

Gráfico 4. Clasificación de la información pública y su representación en los portales



29. 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.

30. COM (1998) 585.

31. 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°. 18, p. 80.

32. GARCÍA GÓMEZ, Juan Carlos. Portales de internet: concepto, tipología básica y desarrollo. En: *El profesional de la información*, 2001, vol. 10, n°. 7-8, p. 8.

información pública de carácter general, que podemos fácilmente identificar con información de tipo administrativo, y al mismo tiempo pueden ser también los receptores de información especializada de carácter temático (portales temáticos o verticales). El potencial de los portales temáticos radica en la posibilidad de profundización de los contenidos que ofrecen y en su oferta de servicios personalizados.

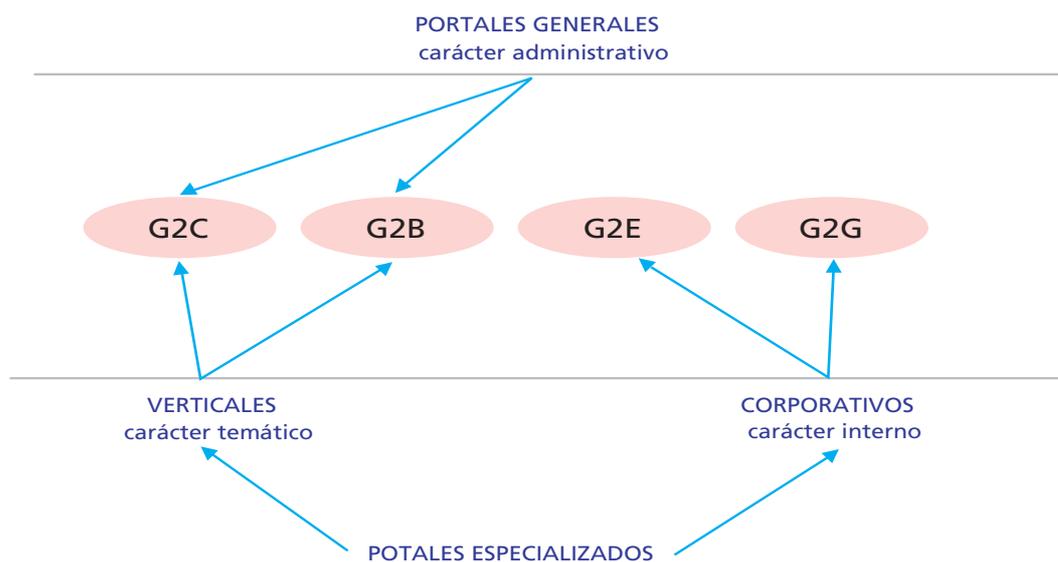
Por otra parte, los portales especializados corporativos son intranets que proveen información de la propia administración a sus empleados y facilitan el intercambio y la difusión entre los diferentes niveles relacionales que se establecen, tanto entre los propios empleados, como entre las diferentes instituciones públicas. No obstante, se puede considerar discutible el hecho de que los portales corporativos o intranets estén enmarcados dentro de los portales especializados. Se podría quizás equiparar el nivel de los portales corporativos, con el de los portales generales y los especializados, puesto que poseen información especializada pero, por lo general, de carácter administrativo. Este factor les convertiría en un híbrido con características propias por una parte de los portales administrativos y, por otra, de los especializados.

4. LOS PORTALES TEMÁTICOS PARA EL FOMENTO DE LA INNOVACIÓN

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"*³³.

Gráfico 5. Tipo de portales y su relación con los usuarios de la administración electrónica



33. 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, nº. 1. <http://www.madrimasd.org/globalidi/revista/>.

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"*³⁴.

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 virtuales³⁵). 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"*³⁶.

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 Davis³⁷ 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"*³⁸. 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)"*³⁹. 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>>.

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"*⁴⁰. Ca-

34. 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, nº. 5, p. 15.

35. SÁNCHEZ ARCE, M Vanessa y SAORÍN PÉREZ, Tomás. Las comunidades virtuales y los portales como escenarios de gestión documental y difusión de información. En: *Anales de documentación*, 2001, nº. 4.

36. JOHANSSON, Klas; ARONSSON, Ulf; y ANDERSSON, Kark-Erik. *Benchmarking of electronic service delivery in the public sector: executive report*. 2002, p. 12.

37. WHITSON, T. L. y DAVIS, L. Best practices in electronic government: comprehensive electronic information dissemination for science and technology ... Op. cit. p. 80.

38. 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>>.

39. WHITSON, T. L. y DAVIS, L. Best practices in electronic government: comprehensive electronic information dissemination for science and technology ... Op. cit. p. 85.

40. EQUIPO PORTALTECNOCIENCIA. 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.

bría 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 Salud <<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 este tipo pueden evolucionar hacia las llamadas "comunidades virtuales" definidas como un nuevo servicio especializado y personalizado de comunicación, demandado por un grupo de usuarios con experiencia, cuya diferencia esencial respecto a los portales es el componente afectivo y el tiempo de interactividad entre los miembros que la componen (fidelización de usuarios).

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. Las administraciones públicas, entre cuyos objetivos prioritarios en relación a la administración electrónica se encuentra el de personalizar los servicios de información y documentación administrativa, deberían establecer como siguiente objetivo prioritario el de fomentar el desarrollo de los portales temáticos, y facilitar su personalización en función de los perfiles de los usuarios.

La propia administración y sus empleados son usuarios directos de la información pública por lo que se debería facilitar el intercambio de dicha información entre las administraciones y sus funcionarios, con el objetivo de rentabilizar esfuerzos, minimizar la inversión económica y evitar redundancias o silencios informacionales. No obstante, 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.