



John Gøtze  
Copenhagen Business School, Dinamarca

<john@gotzspace.dk>

## 1. Introducción

En el campo de la e-Administración, Dinamarca es visto casi siempre como el líder cuando se compara con otras naciones. Se nos considera la sociedad más e-preparada con los ciudadanos más e-formados. Tenemos PKI y firmas digitales, aprovisionamiento electrónico (*e-procurement*) y facturas electrónicas, registros digitales y bases de datos *en masse*, etcétera. Dinamarca es también señalada a menudo como el máximo "país Microsoft": no sólo hospeda la división de desarrollo de Microsoft más grande de Europa, sino que esta empresa es también un monopolio de facto en el gobierno danés y en la sociedad en general.

Los estándares abiertos han figurado en la agenda política de Dinamarca durante muchos años, provocado parcialmente por la situación con Microsoft y otros monopolios, pero también como parte de un proceso de apertura<sup>1</sup> ampliamente apoyado.

Utilizo el concepto de apertura como un término global para una estrategia de transformación deliberada donde la aplicación de estándares abiertos representa un papel principal, y en donde el objetivo final es crear un ecosistema abierto de TIC (*Tecnologías de la Información y la Comunicación*) saludable y sostenible, innovador y creativo, inclusivo y potenciador. El concepto de apertura se convirtió en común dentro del *Open ePolicy Group* cuando se llevó a cabo el *Roadmap for Open ICT Ecosystems* [1]. En el *Roadmap* describimos el proceso de apertura como una estrategia de trébol, donde las hojas son estándares abiertos, código abierto y arquitectura orientada a servicios (SOA).

## 2. El caso danés

Hace dos años, el gobierno danés empezó a exigir a todas las compañías que proveían bienes o servicios al estado que emitieran electrónicamente sus facturas. Este proyecto recibió un premio de la Unión Europea (UE) a la innovación en una conferencia ministerial, no porque fuera brillante técnicamente hablando sino por la resolución con la que fue puesto en marcha de manera obligatoria. Los ministros de la UE quedaron impresionados por su estrecha relación con el ahorro de costes, algo que hasta entonces habían eludido la mayor parte de los e-proyectos europeos, como así era admitido.

De hecho, efectivamente hubo una decisión técnicamente inteligente en el proyecto danés de facturas electrónicas. El gobierno danés adoptó el estándar UBL (*Universal Business Language*) de OASIS y, de esta manera, no sólo ayudó a UBL a alcanzar su masa crítica, sino que también permitió que la solución danesa estuviera lista para una

# Una historia resumida de los estándares abiertos en Dinamarca

Traducción: Ramón López Gadea (socio de ATI)

**Resumen:** este artículo analiza los desarrollos actuales y recientes en Dinamarca, donde los estándares abiertos se han convertido en un tema de política central. Aunque éste país tiende a liderar esta vía de apertura a gran escala, es muy improbable que lo haga hasta sus últimos extremos.

**Palabras clave:** apertura, Dinamarca, e-government, estándares abiertos, interoperabilidad, OpenDocument.

## Autor

John Gøtze ha trabajado en Tecnología Gubernamental, Arquitectura Empresarial y Estándares Abiertos durante más de quince años. Hoy en día es consultor independiente y escritor, profesor asociado en la *Copenhagen Business School* y miembro del *staff* de OASIS, *Organization for the Advancement of Structured Information Standards*. También es miembro del *Open ePolicy Group*.

adopción más amplia e internacional. Hoy son varios los países, especialmente en la UE, que también están adoptando UBL. Durante este proceso Dinamarca aprendió que la obligatoriedad no será universalmente popular, pero que se consiguen elevados niveles de eficacia y potenciales mejoras en el servicio haciendo los estándares imperativos. Como dijo un periodista británico [2], "la agresividad vikinga siempre gana: es más eficiente".

## 3. Común y abierto

Por supuesto, es un punto importante a tener en cuenta, que UBL es un estándar abierto. Desafortunadamente, quizás diga alguien, la importancia de este detalle no ha sido del todo clara en el proceso danés, donde el principal interés del gobierno es que fuera un estándar común y obligatorio.

Pero se hizo evidente para los legisladores que no es suficiente con ser común, y que los estándares deberían ser tanto comunes como abiertos. Sin embargo, esto provocaba muchos y demasiado frecuentes debates sobre definiciones: ¿qué es un estándar abierto?

No ayudaba el hecho de que Microsoft escogiese a Dinamarca para la fase inicial de abrir sus formatos de documento, durante la cual los XML Schemas para WordML y similares fueron publicados en el repositorio XML del gobierno danés. ¿Eso los convertía en un estándar abierto?

## 4. Política de estándares abiertos

En Dinamarca, el tema de los "estándares abiertos" se convirtió en problema de política "real" en 2004 cuando Morten Helveg Petersen, desde un pequeño partido de la oposición (el "MP"), lo lanzó en el Parlamento basándose en una propuesta para el uso de estándares abiertos en la Administración. Esto provocó un largo debate. Resultado: el 2 de junio de 2006, el parlamento danés (*Folketinget*) aprobó unánimemente una Resolución Parlamentaria sobre Estándares Abiertos (B103) que decía (según mi traducción): *El Parlamento impone al gobierno el deber de asegurarse de que el uso de las TI (Tecnologías de la Informa-*

*ción) en el sector público, incluido el uso de software, esté basado en estándares abiertos.*

Seguía especificando que: *"El Gobierno debería adoptar y mantener un conjunto de estándares abiertos el 1 de enero de 2008, o tan pronto como sea técnicamente posible, que pueda servir como inspiración para el resto del sector público. Los estándares abiertos deberían ser parte de las TI públicas y de la adquisición de software con objeto de promocionar la competencia".*

En los comentarios se sugiere que ésto siga el modelo "cumplir o explicar" (**Nota del Traductor:** esta expresión denomina una práctica de gobierno corporativo europea que significa que una compañía debe *cumplir* con el Código de Prácticas Corporativas o bien *explicar* por qué escoge otra alternativa. Ver por ejemplo <[http://www.nues.no/English/The\\_comply\\_or\\_explain\\_principle/](http://www.nues.no/English/The_comply_or_explain_principle/)>).

Pero en general, la resolución dice: *"El Gobierno debería asegurar que toda información y datos digitales que el sector público intercambie con los ciudadanos, compañías e instituciones, esté disponible en formatos basados en estándares abiertos".*

Sin embargo, hay que recordar que el gobierno se opuso a la resolución hasta el último minuto, pero remoloneando: unos dicen por que se dieron cuenta de que iban a perder la votación, otros por que era parte de una táctica más sutil. De cualquier forma la resolución fue aprobada, poniendo en marcha una apretada agenda para los estándares abiertos en el gobierno danés. El ministro responsable, Helge Sander, Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, tiene todavía pendiente presentar un plan de puesta en marcha.

## 5. Cumplir o Explicar

El ministro ha confirmado en varias ocasiones que se utilizará el modelo "cumplir o explicar", pero todavía no ha especificado cómo lo aplicará. No hay por ahora un lugar establecido para "explicar" cómo se hacen las cosas, así que serán necesarios algunos cambios

institucionales si se va a aplicar este principio. También debería ser contemplado como un principio que habría de ser aplicado en contratos, concursos y suministros. Pero también aquí hay dudas: ¿qué es lo que se supone que el proveedor debe cumplir? La cuestión, por supuesto, es que este "cumplimiento" debe aplicar allí donde sea necesario. En muchas situaciones esto significa cumplir ciertos estándares específicos. En tal caso, ¡muchos vendedores tendrían mucho que "explicar"!

En el caso danés de las facturas electrónicas la única opción era "cumplir", pero para que fuera una solución realista y operativa el gobierno eligió patrocinar un "intermediario", un servicio de conversión a través de las llamadas "read-in bureaus" (agencias de escaneo), de manera que el cumplimiento se aseguraba mediante esa solución intermediaria.

El ejemplo danés demuestra que es posible imponer el uso de estándares a gran escala. Con todo, también el mercado de los fabricantes reaccionó positivamente y percibió el "cumplimiento" en sus productos como una necesidad.

## 6. ¿Gobiernos liderando el movimiento?

Se puede hablar mucho y bien de que hayan sido los gobiernos los que hayan liderado el movimiento de la adopción de estándares, pero sabemos también que ello conlleva peligros inherentes. Los gobiernos no son siempre los más rápidos en moverse, y una vez que han tomado la decisión, puede serles casi imposible hacer cambios y adaptarse a nuevas circunstancias. La historia demuestra de que esto es un reto real: por ejemplo, el ahora antiguo protocolo de correo electrónico X.400, ha sido mantenido por bastantes gobiernos mucho después de que hubiera cesado su existencia en la industria.

Los partidarios de ODF han creado la ODF Alliance [3], cuya misión es que los gobiernos adopten ODF. Aunque cuentan con mi simpatía, quiero resaltar que es de importancia crucial que consigamos una más amplia adopción de estándares como ODF. Si tan sólo es un estándar gubernamental, fracasará. Necesita que sea adoptado por la sociedad en su conjunto. Durante el proceso B103, el Ministro de Ciencia anunció que su ministerio y otros pocos más iban a iniciar un proyecto piloto con ODF. Éste debería asegurar que los documentos publicados en sus sedes web estarían disponibles en ODF además de otros formatos, ya que ellos a menudo publican sólo en Word. En poco tiempo, el ministerio ha remozado su sede con unos pocos documentos y parece que han aprendido a no publicar en Word.

## 7. ¿Unificar o dividir?

Aunque tendría mucho sentido hacer hincapié en la idea de que dichos estándares podrían ser unificadores, algo en lo que todos estamos de acuerdo, la realidad es bastante diferente. El actual desarrollo de los estándares abiertos para formatos de documentos de oficina mues-

tra las mayores ramificaciones de la estandarización, la cual es usada tanto para unir como para dividir [4] a personas, mercados, regiones geopolíticas y tecnologías.

¿Unificar? Sí, Sun Microsystems, IBM y muchos otros se han unido en torno a *Open Document Format* (ODF), que ahora es un estándar ISO mantenido activamente por OASIS. ¿Dividir? Sí, porque hay más de un estándar. Por ahora, tal y como sabemos, el nuevo formato de documento de Microsoft para sus paquetes Office, Office OpenXML, es un estándar oficial publicado por ECMA, la *European Computer Manufacturer's Association* que se ha convertido en un consorcio de estandarización. También China tiene su propio estándar UOF (*Uniform Office Format*). El presidente y CEO de CompTIA's John Venator comentó en una carta [5] a ECMA: "*La competencia entre múltiples estándares abiertos de documento mejorarán la innovación en formatos e incrementarán la flexibilidad y la interoperabilidad, todo para beneficio de los consumidores de software*".

Esta visión es claramente un argumento a favor de los intereses de los proveedores (de los que CompTIAs es representante). Una visión alternativa es que la competencia es buena, pero sólo es saludable cuando ocurre entre productos y raramente entre estándares. Por el contrario, a menudo es una buena decisión de negocio seleccionar, si no obligar, ciertos estándares.

## 8. ¡Veamos los costes!

Rambøll Management, una consultora danesa, realizó por encargo de la *Danish Open Source Business Association* (OSL) un informe sobre los costes derivados de cambiar a estándares abiertos para formatos de documentos en la Administración danesa. El informe establece tres escenarios para el desarrollo:

*Escenario 1: Microsoft Office con ECMA Office Open XML: costaría 380 millones de coronas durante 5 años con migración a MS Office 2007; 105 millones de coronas si se usa la versión actual con un adaptador.*  
*Escenario 2: OpenOffice.org y ODF. costaría 255 millones de coronas durante 5 años, cubriendo todos los costes de migración más el de las licencias de Microsoft ya existentes hasta su retirada.*

*Escenario 3: Microsoft Office (con un adaptador) y ODF. Sólo tendría costes marginalmente superiores a los del escenario 1.*

La *Open Source Business Association* estima que la Administración completa (incluyendo las locales) podría ahorrar 550 millones de coronas (unos 74 millones de euros al cambio actual) migrando a OpenOffice.org y ODF.

## 9. ¿Abierto? No me lo creo

En diciembre de 2006, IDC Nordic presentó los resultados de una encuesta que habían llevado a cabo entre compañías y gobiernos nórdicos sobre formatos de documentos. Per Andersen, director de gestión en IDC

Nordic, dijo: "*Creemos que va a existir múltiples estándares abiertos de documentos (igual que en el caso de los formatos propietarios) y que cada cual reflejará determinadas necesidades del mercado*". El informe de 4.200 dólares de IDC fue publicado gratuitamente en la sede OpenXMLDeveloper.org de Microsoft [6]. Supuestamente, Microsoft quiere que el mundo conozca sus descubrimientos, que IDC resume en: "*Las compañías en general no consideran ODF más abierto que OpenXML o viceversa. En general, las compañías están asignando mayor importancia para ellos a OpenXML que a ODF a la hora de adquirir software*". IDC sin embargo también hace ver que ODF tiene sus mayores márgenes de adopción entre organizaciones públicas, y creen que este hecho refleja la posición de ODF como asegurador de la "*comunicación libre entre el sector público y los ciudadanos*". La conclusión a la que llega IDC es que: "*No creemos que haya problemas per-se en la coexistencia de dos estándares de documento*".

## 10. Mi conclusión

Aunque Dinamarca tiende a liderar esta vía de apertura a gran escala, es muy improbable que lo haga hasta sus últimos extremos. La probable evolución tenderá hacia unas directivas gubernamentales pragmáticas más o menos alineadas con las de Microsoft, conviviendo con los intentos de apertura. Por otro lado, existen buenos y sólidos *business case*<sup>2</sup> con ODF, y un Ministerio de Finanzas a la busca de buenos *business case*, así que puede ocurrir cualquier cosa.

## Referencias

- [1] <<http://cyber.law.harvard.edu/epolicy/>>.
- [2] <<http://technology.guardian.co.uk/online/insideit/story/0,,1694624,00.html>>.
- [3] <<http://odfalliance.org/>>.
- [4] "*Unificador o Divisor*" es el tema del siguiente número de Standards Edge, ver <[http://www.thebolingroup.com/standards\\_series.html](http://www.thebolingroup.com/standards_series.html)>.
- [5] <<http://www.intelligententerprise.com/showArticle.jhtml?articleID=196602143>>.
- [6] <[http://openxmldeveloper.org/archive/2006/11/27/IDC\\_Open\\_Document\\_Standards.aspx](http://openxmldeveloper.org/archive/2006/11/27/IDC_Open_Document_Standards.aspx)>.

## Notas del editor

<sup>1</sup> Después de consultar con el propio autor, hemos decidido traducir "*openization*", el neologismo que él usa en inglés, por "apertura" un término novedoso que, según podemos ver buscando en la Red, se está ya usando en castellano en otros ámbitos como en el político por ejemplo. John Gøtze nos indica que "*openization*" surgió en una reunión del Open ePolicy Group, una Red global de expertos en tecnología a la que él pertenece <[http://en.wikipedia.org/wiki/Open\\_ePolicy\\_Group](http://en.wikipedia.org/wiki/Open_ePolicy_Group)> y que a partir de entonces lo están usando para denominar el proceso progresivo de adopción tecnológica no solamente de estándares abiertos sino también de código abierto y de arquitecturas abiertas u orientadas a servicios.

<sup>2</sup> El autor se refiere aquí a los buenos resultados económicos (ahorros de costes, etc.) que ha supuesto la utilización de ODF como estándar de formato de documento en las experiencias ya realizadas.