

<http://idp.uoc.edu>

ARTÍCULO

Utilización de formatos abiertos en la difusión de información financiera y presupuestaria de la Administración pública local

Jesús García García
Ana Cárcaba García

Fecha de presentación: mayo de 2008

Fecha de aceptación: junio de 2008

Fecha de publicación: septiembre de 2008

Resumen

Durante los últimos años, los autores han publicado diferentes estudios relativos a *e-government* y al grado de divulgación en la Red de información pública de las entidades locales. En el presente trabajo se ofrece una visión crítica del papel que juegan los estándares abiertos y cerrados en la administración electrónica. Sobre la base de la experiencia previa de los autores, se pone de manifiesto, a modo de ejemplo, el grado de adecuación a la Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de los formatos empleados en la difusión de la información financiera y presupuestaria de las entidades locales, observándose una coexistencia clara entre formatos estándares abiertos y propietarios.

Palabras clave

administración local, administración electrónica, divulgación, información del sector público, estándar abierto, Unión Europea

Tema

Difusión digital de información financiera

The Use of Open Formats in the Diffusion of Financial and Budgetary Information of Local Public Administration

Abstract

Over the last few years the authors have published several studies on *e-government* and the level of coverage on the Internet of public information kept by local entities. In this article a critical vision is given of the role played by the "open" and "closed" standards in electronic administration. Based on previous experience of the authors, the article gives as an example the case of the law regulating citizens' electronic access to

public services and studies the level of adaptation to the law of the formats used for providing coverage of financial and budgetary information of local entities. A clear coexistence is found between standard open formats and proprietary formats

Keywords

local administration, electronic administration, coverage, public sector information, open standard, European Union

Topic

Digital coverage of financial information

Introducción

El uso de formatos y normas abiertas se considera un requisito esencial para que los sistemas informáticos y los programas puedan interoperar, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. Para las administraciones públicas, el uso de formatos abiertos representa el mayor factor de éxito en las iniciativas de administración electrónica, ya que contribuye definitivamente a mejorar las interacciones con los ciudadanos y las empresas (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to Public Administrations, IDA, 2004). Actualmente, la normalización de formatos abiertos gira en torno al formato OpenDocument, que recientemente ha alcanzado el grado de estándar ISO.

OpenDocument es el formato de documento abierto para aplicaciones ofimáticas de OASIS (en inglés, *OASIS open document format for office applications*), también conocido como OpenDocument u ODF. Es un formato de fichero estándar para el almacenamiento de documentos ofimáticos tales como hojas de cálculo, memorandos, gráficas y presentaciones. Su desarrollo ha sido encomendado a la organización OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards) y está basado en un esquema XML inicialmente creado por OpenOffice.org (OOo).

OpenDocument fue aprobado como un estándar OASIS el 1 de mayo del 2005. Asimismo, fue publicado el 30 de noviembre del 2006 como estándar ISO 26300, alcanzando la fase 60.60 del proceso de estandarización. Por otra parte, la versión 1.1 de la especificación fue aprobada el 25 de octubre del 2006 por el Comité de Estandarización de OASIS.¹

El estándar fue desarrollado públicamente por un grupo de organizaciones, es de acceso libre, y puede ser implementado por cualquiera sin restricción. Open Document es el primer estándar para documentos ofimáticos desarrollado por distintos competidores, verificado por organismos de estandarización independientes y susceptible de ser incorporado por cualquier proveedor en sus productos. Pretende ofrecer una alternativa abierta a los formatos de documentos propietarios más empleados, fundamentalmente los que son propiedad de Microsoft, cuyos requisitos de licencia impiden su empleo a diversos competidores. La motivación principal para usar formatos estándar reside en que las organizaciones e individuos que lo hacen evitan la dependencia de un único proveedor de software, permitiéndoles cambiar de entorno informático si su proveedor actual es expulsado del mercado o cambia su modelo de licencia en términos menos favorables para el cliente.

La especificación se puede licenciar en términos recíprocos por cualquier parte siempre que los desarrollos no estén sometidos a cuotas. Los términos de la licencia son

1. La especificación del formato puede consultarse en:

http://www.oasis-open.org/committees/tc_home.php?wg_abbrev=office#odf1

equivalentes a los promovidos por otras organizaciones de normalización, tales como el W3C (World Wide Web Consortium), y pretenden evitar el conflicto entre las cuestiones relativas a la propiedad intelectual y la promoción de la innovación tecnológica. En su desarrollo participaron importantes agentes del mercado de software ofimático y grandes usuarios corporativos.²

1. La idoneidad de los formatos abiertos en las administraciones públicas

El Informe Valoris (2003), encargado por la Comisión Europea, ponía en tela de juicio el uso de formatos propietarios de la empresa norteamericana Microsoft para el almacenamiento, interoperabilidad y transmisión de documentos debido a que, si bien Microsoft había hecho público un formato XML para su paquete Office (MS XML Reference Scheme), su licencia incluía restricciones al uso e integración con software basado en la licencia GPL³ desarrollado por las administraciones públicas. Al mismo tiempo, dicho informe reconocía las ventajas tecnológicas de los formatos Microsoft, pero planteaba la opción de futuro del formato OpenOffice.org, que en ese momento se encontraba en trámite de su estandarización por parte de OASIS, basándose en sus ventajas de:

- software libre
- multiplataforma
- multilinguaje
- gratuidad, o bajo coste en su versión StarOffice (Sun Microsystems)

El Informe Valoris (2003) planteaba que si bien Microsoft mantendría en el futuro próximo su posición dominante en el mercado del software ofimático y en sus formatos, la base ya existente de usuarios de OpenOffice lo convertirían en una propuesta irreversible como alternativa a dicha posición dominante. Ninguno de los dos contendien-

tes, OOo o MS XML Reference Scheme resultaría expulsado del mercado, sino que ambos formatos coexistirían, pero sería OOo el formato abierto de referencia para la interoperabilidad entre plataformas.

Puesto que uno de los objetivos de los formatos abiertos (aquellos que son públicos y no tienen restricciones legales ni dependencias tecnológicas para su uso por parte de cualquier ciudadano o entidad, tales como OpenDocument) es garantizar el acceso a largo plazo a los datos producidos, eliminando para ello las barreras técnicas o legales, muchas administraciones públicas y gobiernos han empezado a considerarlo un asunto de política de interés público.

Dado que este estudio se centra en la experiencia de los autores en el examen de la divulgación de información presupuestaria y financiera, no queremos dejar pasar la ocasión de citar los esfuerzos que se llevan a cabo para la obtención de un formato abierto y estándar para la distribución de información financiera entre proveedores y consumidores. Conocido por su acrónimo XBRL (*eXtensible business reporting language*) nace de la propuesta lanzada en 1998 por Charles Hoffman, contable y auditor, para simplificar la automatización del intercambio de información financiera mediante el uso del lenguaje XML. El estándar es administrado por un consorcio internacional sin ánimo de lucro (XBRL Internacional Incorporated) formado por aproximadamente 450 organizaciones, entre las que se incluyen reguladores, agencias gubernamentales, consultoras y desarrolladores de software. XBRL pretende estandarizar el formato de la información de negocio y financiera que circula digitalmente. Para ello se basa en la definición de taxonomías, conjunto de metadatos que describen los datos a reportar, el formato y la estructura que estos tienen, así como las relaciones entre los datos. Técnicamente, estas taxonomías son esquemas XML, que deberán cumplir las normas establecidas por la especificación XBRL, publicada por XBRL Internacional; actualmente está vigente la versión 2.1 de dicha especificación.⁴

2. Entre los desarrolladores destaca la participación de Adobe, Corel, IBM, KDE, Sun Microsystems u OpenOffice.org.

3. Puede consultarse el texto íntegro de la licencia GPL vigente en <http://www.gnu.org/copyleft/gpl.html>

4. Para más información acerca del estándar XBRL puede acudir a la sede web del proyecto: www.xbrl.org

2. Los formatos abiertos en la Unión Europea

Desde el año 2003, los gobiernos europeos han investigado diversas opciones para almacenar documentos en un formato basado en XML,⁵ con encargos de estudios como el informe Valoris (2003), que examinaba los distintos formatos para el almacenamiento de documentos existentes en el mercado y que ponía en cuestión el uso de formatos propietarios de la empresa Microsoft en las administraciones públicas a pesar de sus ventajas tecnológicas. En marzo del 2004, los gobiernos europeos pidieron a los equipos de OpenOffice y Microsoft que presentasen los méritos relativos de sus respectivos formatos ofimáticos sobre XML. En mayo del 2004, el Telematics between Administrations Committee (TAC) publicó un conjunto de recomendaciones haciendo notar que, debido a su papel específico en la sociedad, el sector público debe evitar una situación en la que se fuerce el empleo de un producto específico en la interacción electrónica con él. Por el contrario, debería incentivarse cualquier formato de documento que no discrimine entre actores del mercado y que pueda ser implementado por múltiples plataformas. Igualmente, el TAC recalca que el sector público debería evitar cualquier formato que no asegurara idénticas oportunidades en la implementación de aplicaciones de proceso de tales formatos a todos los actores del mercado, especialmente si esto pudiera imponer la selección de productos por parte de ciudadanos o empresas. Desde este punto de vista, las iniciativas de estandarización no sólo asegurarán un mercado limpio y competitivo, sino que también lo harán con la interoperabilidad de las soluciones, preservando la competencia y la innovación.

Las recomendaciones del informe de 25 de mayo del 2004 del TAC incluían:

- Los actores de la industria no involucrados aún en el Open Document Format de OASIS deberían pensar en participar en el proceso de estandarización a fin de alentar un amplio consenso de la industria en torno al formato.

- Microsoft debe considerar la publicación de un compromiso para publicar y facilitar un acceso no discriminatorio a las versiones futuras de su especificación XML para Office, considerando la conveniencia de remitir los formatos XML a un organismo internacional de estandarización de su elección.
- Recomendar al sector público que divulgue su información mediante varios formatos. Cuando por circunstancias o por elección se proporcione sólo un formato editable, debería ser uno en torno al cual exista un consenso en la industria, como se demuestra por la adopción del formato como estándar.

Estas recomendaciones a los veinticinco estados miembros reconocen la responsabilidad que tienen las administraciones públicas europeas en cuanto a asegurar que el acceso a la información del sector público y las interacciones con los ciudadanos y las empresas se produzcan en condiciones de neutralidad tecnológica y de producto (Ministerio de Administraciones Públicas de España, 2004).

Posteriormente, el Comité Pan-Europeo para Servicios de la Administración Electrónica (PEGSCO, 2006) volvió a remarcar el especial interés de las administraciones públicas europeas en asegurar el acceso a su información, manteniéndola en formatos abiertos que no dificultaran su acceso futuro, a lo que se sumaba el especial papel de la Administración pública como desarrolladora y consumidora de soluciones tecnológicas. PEGSCO establecía, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Máximo uso de formatos abiertos internacionalmente estandarizados, tanto para la comunicación interna como externa, en las administraciones públicas.
- Que estos formatos puedan ser interpretados con distintos productos de software, y cuando no pudieran serlo y deba usarse un formato propietario, proporcionar la información también en un formato abierto internacionalmente aceptado.
- Elaboración de normas nacionales que tengan en cuenta la elaboración y estandarización internacional de estos formatos abiertos.

5. Todos los informes de la Unión Europea referentes a la adopción del formato OpenDocument pueden encontrarse en la web del iADBC <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3439>

- Trabajar conjuntamente con la industria de software para el establecimiento de un único formato abierto que pueda ser empleado libremente por distintas soluciones informáticas a libre elección de los usuarios.

3. Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos

Tradicionalmente, el uso de tecnologías en las administraciones públicas ha sido considerado un tema tangencial fuera del ámbito principal de estudio de la ciencia administrativa pública, interpretándose como un instrumento que podría hacer superar las limitaciones inherentes a la racionalidad humana y mejorar los procesos de toma de decisiones (Simon, 1976). Hasta la difusión del ordenador personal y la llegada de Internet, los objetivos del uso de la tecnología en las administraciones públicas consistían en la mejora de la eficacia en la gestión de los administradores, al tiempo que se mejoraba la productividad gubernamental (Yildiz, 2007). Los profesionales de las TIC tenían como única misión el diseño y mantenimiento de sistemas informáticos que permitieran la mejora de la eficiencia en las rutinas de trabajo con los datos acumulados, manteniéndose al margen de la elaboración de la estrategia de la organización (Holden, 2003).

Con el paso del tiempo, la función de *e-government* o administración electrónica ha ido ganando protagonismo y ha llegado a convertirse en un elemento clave dentro de la estrategia de la organización, considerándose un mecanismo de innovación que permite mejorar los niveles de eficiencia y eficacia (Moon, 2002). El sector público en general, y las administraciones locales en particular, no pueden mantenerse al margen del explosivo crecimiento en el uso de las TIC, desaprovechando las ventajas tanto en eficiencia, como en innovación organizativa que de ellas pudieran obtener, y respondiendo así a la presión que ha supuesto el rápido desarrollo de la sociedad de la información a la hora de servir a los ciudadanos.

Aunque, como vemos, resulta difícil lograr un acuerdo a la hora de proceder a su definición, la evolución en la construcción de una administración electrónica al servicio del ciudadano goza de un superior consenso. El primer modelo para la implantación del *e-government* fue sugerido por Layne y Lee (2001, pág. 124), siendo completado con dos propuestas más, elaboradas por ONU y ASPA (2002) y Ho (2002). Estos modelos, que comparten características comunes, han sido refundidos por Schelin (2003). Las etapas que lo componen, y que se ofrecen acompañadas de una serie de ejemplos en la tabla 1, no tienen por qué transcurrir de forma sucesiva en el tiempo.

TABLA 1. Aspectos del desarrollo del *e-government*

Fases	1. Presencia	2. Divulgación	3. Supervisión	4. Participación
Orientación	Informativa	Informativa/Interactiva	Informativa/Interactiva	Interactiva
Servicios	Directorio, turismo, presentación del municipio	Normativa, formularios, información financiera y presupuestaria, integración con otras administraciones	Información de gestión, indicadores, <i>benchmarking</i> , objetivos y resultados	Voto electrónico, optimización de la democracia representativa, componentes de democracia directa, diálogo entre ciudadanos y ciudadanos-Administración
Tecnología	HTML: diseño básico web	HTML, PDF y web dinámica: formato de presentación elaborado, consulta de bases de datos. Firma electrónica, SSL: seguridad en la interacción	Consulta a bases de datos, Flash y presentación de información no estructurada	Redes sociales, DNI electrónico
Ciudadanos	Pasivos, consultas básicas	Pasivos (consultas, preparación de gestiones) y activos (gestiones en línea)	Interesados en la gestión municipal, críticos y reflexivos	Interesados activamente en la gestión municipal, activos y con propuestas de mejora

Fuente: Cárcaba y García (2008)

La correcta puesta en marcha del concepto de *e-government* puede lograr un funcionamiento más eficaz de la Administración pública mediante la generación de economías de escala y la reducción de servicios o procesos duplicados (OCDE, 2005). De manera similar, puede ser fuente de reducción de complejidad para los ciudadanos, minorando sus procesos de interacción con las administraciones.

La revisión de la normativa sobre el tema, aprobada en España en los últimos años, permite evidenciar la importancia atribuida por el legislador a las ventajas de este nuevo modelo de gobierno, en especial, a la posibilidad de lograr una mayor proximidad al ciudadano mediante la eliminación de barreras en la relación «Administración-administrado». Destacan principalmente la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, que regula la firma electrónica como instrumento destinado a eliminar la falta de confianza de la ciudadanía en las comunicaciones telemáticas, o la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, la cual señala que «las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas» (art. 70.bis.3).

Pero la norma que consolida en la práctica toda la legislación previa es la Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAEESP), que reconoce a los ciudadanos su derecho a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, así como la obligación de éstas a garantizar ese derecho. La LAEESP concede a los ciudadanos el derecho a dirigirse electrónicamente a los servicios públicos no solo con estándares abiertos, sino que en su caso y de forma complementaria también con aquellos formatos, protocolos o interfaces que, siendo exclusivos, secretos o patentados, están ampliamente extendidos, extensión que creemos que se explica básicamente en función de la posición dominante de algunas multinacionales norteamericanas de software.

Esto hace que se afiancen las condiciones para que las administraciones públicas incrementen su cautividad tecnológica y su dependencia de un solo proveedor, dado que, cuando un ciudadano decida usar uno de estos formatos, estarán obligadas por ley a atenderle, y por tanto,

a pagar las licencias necesarias para hacerlo. Este hecho es especialmente grave, ya que supondrá un fortísimo incremento del gasto en TIC pagado del erario público. Un derroche innecesario, pues en todos los casos estos formatos, protocolos o interfaces son fácilmente sustituibles por estándares abiertos existentes (Hispalinux, 2007). Además, se introduce así en la legislación nacional una práctica, la posibilidad de uso de software propietario, contraria a las recomendaciones emanadas de la Comisión Europea (véase PEGSCO, 2006).

El apartado de la LAEESP de derechos de los ciudadanos, art. 6.2, en su apartado k) establece el derecho de los ciudadanos «[...] a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las administraciones públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos». Por estándar abierto se entenderá, según el apartado k) del anexo de la LAEESP, aquel que reúna las siguientes condiciones:

- sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso;
- su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.

En la práctica, esto significa que la libertad de elección queda en manos del ciudadano, ya que no se especifica qué es un estándar. La LAEESP en su artículo 4.i establece la obligación que recae sobre la Administración de utilizar estándares abiertos, basándose en un principio de neutralidad tecnológica: «Principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos las administraciones públicas utilizarán estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos». Este artículo impone a la Administración proveerse de estándares abiertos para su relación con los ciudadanos, si tenemos en cuenta la definición antes vista, estos requisitos en principio los cumple sólo el software libre, si bien la Administración prevé de forma complementaria estándares de uso generalizado por los ciudadanos, esto es los productos de empresas como

Microsoft que se encuentra prácticamente en una posición dominante en el mercado de software ofimático.

Sirvan como ejemplo los datos publicados por el Ministerio de Administraciones Públicas en su Informe sobre

Recursos Informáticos de las Administraciones Públicas (IRIA) de 2004 y 2006 (tabla 2), que refleja cómo la política de incorporación de software libre aún está muy lejos de ser adoptada sin reservas por parte de nuestros gobiernos locales.

TABLA 2. Entidades que manifiestan disponer de una política de incorporación de software libre

Porcentaje de entidades con política de incorporación de software libre		
	2003	2005
Total	6%	7%
Diputaciones, consejos y cabildos	17%	18%
Municipios > 500.000 habitantes	17%	67%
Municipios 100.000 - 500.000 habit.	31%	35%
Municipios 30.000 - 100.000 habit.	11%	22%
Municipios 10.000 - 30.000 habit.	19%	20%
Municipios 1.000 - 10.000 habit.	4%	4%
Municipios 500 - 1.000 habit.	4%	0%

Fuente: elaboración propia a partir de los informes IRIA (2004-2006)

En el año 2005, únicamente un 7% de las entidades locales españolas manifestaba disponer de una política de incorporación de software libre, porcentaje que apenas varía respecto al observado en el año 2003. Tan sólo entre el reducido grupo de municipios de más de 500.000 habitantes se advierte un incremento considerable en el porcentaje de gobiernos que apuestan de forma decidida por este tipo de programas. Si bien estos datos se refieren fundamentalmente al empleo de aplicaciones con licencia libre, la directa relación entre software libre y generación de datos en estándares abiertos nos permite emplear esta información como estimación del bajo nivel de penetración de un espíritu de formatos libres en las administraciones locales.

Por último, según la Disposición Final Tercera, tanto la Administración General del Estado, como la de las comunidades autónomas y entidades locales deberán poder garantizar a los ciudadanos el contenido del artículo 6 a partir del 31 de diciembre del 2009, si bien en el caso de

comunidades autónomas y entidades locales esto dependerá de la disponibilidad presupuestaria. En la práctica, y dado el bajo coste de las soluciones basadas en software libre y formato abierto (UNU-MERIT, 2006) esto debería significar su adopción para nuevas iniciativas de administración electrónica.

4. Una revisión a modo de ejemplo: información financiera y presupuestaria de entidades locales divulgada en la Red

Los autores de este trabajo hemos llevado a cabo en los últimos años distintas investigaciones referentes a la divulgación de información financiera y presupuestaria de las entidades locales en la Red.⁶ Para nuestras investigaciones hemos examinado diferentes páginas web de enti-

6. Las principales publicaciones de estas investigaciones pueden encontrarse en A. Cárcaba García y J. García García (2003). «La divulgación de información financiera a través de Internet: la experiencia de las corporaciones locales europeas». Partida Doble (núm. 144, pág. 56-69) y A. Cárcaba García y J. García García (2008). «Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales». *Revista Española de Financiación y Contabilidad* (núm. 137, pág. 63-84).

dades locals europeas y españolas en distintos momentos de tiempo:

- Ciudades de Estados miembros de la Unión Europea con más de 500.000 habitantes (2002)
- Municipios españoles con más de 50.000 habitantes (2002)
- Municipios españoles con más de 20.000 habitantes (2006)

En estos exámenes se recogieron distintos *items* de información referentes a cuestiones variadas que en su momento fueron empleados en diferentes estudios. Entre ellos, se recogía información referente al formato en que

los municipios presentaban algún tipo de información presupuestaria o financiera.

- Se encontraron como formatos empleados, HTML, Office (Word, Excel, PowerPoint), PDF o Flash, cuyo detalle puede verse en la tabla 3. Examinando los resultados obtenidos, pudimos observar un claro paralelismo entre los formatos empleados en los municipios españoles y las capitales europeas. En ambos casos nos encontramos con que el formato más empleado era el tradicional HTML, seguido a una cierta distancia por el formato PDF. Son los formatos más vetustos de los existentes. Ambos garantizan la fácil interpretación y portabilidad de los ficheros de datos por cualquier ordenador.

TABLA 3. Formatos empleados en la difusión

	Europa 2002		España 2002		España 2006	
	Número	Proporción	Número	Proporción	Número	Proporción
Entidades locales	44		118		335	
Formatos	Número	Proporción	Número	Proporción	Número	Proporción
• HTML	15	48,39%	26	54,17%	69	43,67%
• Office	5	16,13%	5	10,42%	16	10,13%
• PDF	11	35,48%	16	33,33%	68	43,04%
• Flash	0	-	1	2,08%	5	3,16%
Total	31	100%	48	100%	158	100%

Fuente: elaboración propia

El formato PDF ofrece una información inalterable y no exportable para el usuario final, pero sin ninguna dificultad de visualización para éste. La estructura de la información es fijada ya desde el momento inicial por la entidad que ofrece la información. En muchas ocasiones, sobre todo en el ámbito empresarial, la elección de este formato no es más que una consecuencia lógica del deseo de querer ofrecer a los usuarios una garantía de la fiabilidad de los datos mediante la digitalización de unos documentos en papel, firmados y sellados por los responsables de su formulación y verificación. En el ámbito público no parece ser ésta la principal motivación, puesto que los documentos PDF examinados no eran meras digitalizaciones de sus análogos en papel, sino que, en general, podrían haber sido generados por la conversión de otros formatos en PDF. En este caso la explicación más plausible era el deseo de facilitar el acceso y conservación de amplios volúmenes de información, sin que el usuario final deba preocuparse de

que se mantenga la integridad del formateo o de haber descargado los múltiples ficheros en que se dividiría la información.

Ambos formatos adolecen cada uno de características no deseables: el formato PDF no permite la interoperabilidad de los documentos más allá de su visionado en distintos sistemas operativos y fiel impresión, ocasionando grandes dificultades para su tratamiento y edición. Por el contrario, el clásico HTML facilita el visionado en distintos sistemas operativos, pero exige edición y tratamiento para prácticamente cualquier fin que se quiera llevar a cabo con la información más allá de su simple examen visual.

Los documentos en formatos Office aparecen a gran distancia y a unos porcentajes aproximados del 5% en los municipios nacionales y del 11% en las capitales europeas. Se trata de ficheros en formatos Excel y Word, ofrecidos así a los usuarios bien para facilitarles la exportación

hacia las principales aplicaciones informáticas de tratamiento y análisis de datos, o bien por no haber sido convertidos a ningún otro formato desde el software en el que fueron inicialmente creados. Aunque el formato Excel resulta de fácil importación desde diferentes aplicaciones informáticas, no ocurre lo mismo con el formato Word, por lo que consideramos que esto constituye un error a la hora de comunicar la información.

El formato Flash apenas fue detectado en un 1% de los sitios web visitados. Este formato no parece gozar de la aceptación de los diseñadores de información para la web de los municipios consultados, tanto en España como en el resto de Europa, a pesar de la potencialidad que ofrece para transmitir información a usuarios no expertos. Este formato presenta grandes posibilidades de elaborar presentaciones interactivas y amenas para ciudadanos que, de otro modo, puede que no se acercaran a los tediosos datos de los formatos tradicionales y formales. Consideramos que el avance por esta línea puede contribuir a acercar la información pública al ciudadano medio, al estilo de los objetivos perseguidos por las presentaciones en otros medios y sistemas de distribución como, por ejemplo, folletos y anuncios en televisión y prensa.

Conclusiones

El empleo de formatos abiertos por las administraciones públicas constituye un requisito esencial para que puedan conservar su documentación con independencia del proveedor de software y para que los usuarios puedan interactuar libremente con aquéllas eligiendo la solución de software más favorable para sus intereses.

OpenDocument es ya un estándar reconocido por un organismo independiente (OASIS), y ha sido remitido a la ISO. ISO ha aceptado y aprobado OpenDocument y ahora sólo queda que la Unión Europea establezca este formato como estándar ofimático, en un proceso que parece que muy pronto desembocará en esta decisión. No obstante, el formato alternativo de Microsoft, ahora actualmente denominado Office Open XML, ha sido también aprobado como estándar, si bien cautelarmente su difusión pública ha sido suspendida hasta que no se aclaren algunas irregularidades que pudieran haber ocurrido en el proceso.

En España, la Ley para el Acceso de los Ciudadanos a los Servicios Públicos contempla el uso por parte de las administraciones central, autonómica y local de estándares abiertos a partir del 31 de diciembre del 2009, si bien deja abierta una puerta al empleo de estándares propietarios, tanto por parte de los ciudadanos como de las administraciones, si estos son de uso común o si las administraciones local y autonómica no disponen de la capacidad presupuestaria necesaria para su adopción. No obstante, dadas las ventajas en coste, es de esperar que sean adaptadas a las nuevas implementaciones de actividades o servicios que se empiecen a realizar en un futuro próximo.

El examen de los formatos de difusión de información financiera y presupuestaria en la Red nos muestra un panorama en el que los formatos empleados, sin corresponderse con formatos abiertos para el tratamiento y archivo de información, parecen cumplir algunos de los requisitos exigidos por distintos pronunciamientos e informes de la Comisión Europea, si bien aún existe un cierto número de entidades que son fieles a formatos propietarios para la difusión de esta información. Igualmente, el formato Flash, muy útil para la representación gráfica de información a usuarios no técnicos, pero formato propietario, se encontraría contemplado dentro de las posibilidades ofrecidas por la legislación española, pero sólo residualmente dentro de las contempladas por la Unión Europea.

La administración electrónica local española parece reticente a la implantación de software libre en sus sistemas informáticos. Así, la clara relación entre software libre y formatos libres no augura un alto grado de aceptación de éstos, máxime cuando la LAESCP acepta como formato *de facto* aquellos suficientemente extendidos entre la población, algo que no actuará como incentivo para la adopción de estándares libres en la Administración local. No obstante, la experiencia obtenida del estudio de varios años de difusión de información financiera y presupuestaria al exterior nos permite también un moderado optimismo, pues formatos libres y estándares han sido adoptados cuando la tecnología que los emplea (navegadores de Internet) ha sido suficientemente difundida entre la población. Podemos, pues, mirar al futuro con optimismo suponiendo que el incipiente esfuerzo de la Administración pública local por encauzarse en el camino del software libre y estándares abiertos será impulsado por los propios ciudadanos en la medida en que estas tecnologías también puedan ser de uso común entre ellos.

Referencias bibliográficas

- CÁRCABA GARCÍA, A.; GARCÍA GARCÍA, J. (2008). «La Administración Local Española en la Red. El ejercicio de la responsabilidad pública en el siglo XXI». *Papeles de Economía Española*. N.º 115, pág. 270-287.
- HO, A. T. K. (2002). «Reinventing local governments and the e-government initiative». *Public Administration Review*. Vol. 62, n.º 4, pág. 434-444.
- HOLDEN, S. H. (2003). «The evolution of information technology management at the federal level: Implications for public administration». En: G. David Garson (ed.). *Public information technology: Policy and management issues*. Hershey (Pasadena): Idea Group Publishing. Pág. 53-73.
- LAYNE, K. Y LEE, J. (2001). «Developing fully functional e-government: A four stage model». *Government Information Quarterly*. N.º 18, pág. 122-136.
- MOON, M. J. (2002). «The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality?». *Public Administration Review*. N.º 62, pág. 424-434.
- SCHELIN, S. H. (2003). «E-Government: An overview». En: G. David Garson (ed.). *Public information technology: Policy and management issues*. Hershey (Pasadena): Idea Group Publishing. Pág. 120-137.
- SIMON, H. A. (1976). *Administrative behavior*. Nueva York: The Free Press. 3.ª ed.
- YILDIZ, M. (2007). «E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward». *Government Information Quarterly*. N.º 24, pág. 646-665.

Referencias normativas, informes y noticias

- HISPALINUX (2007). «Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; "Algunos derechos sí, pero sin garantía"» [documento en línea]. [Fecha de consulta: 7 de octubre de 2007]. <<http://www.hispalinux.es/node/641>>
- IDA (2004). «IDA promotes the use of open document formats for e-government interoperability» [documento en línea]. *IDA Report*. N.º 22. Comisión Europea. [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2007]. <<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3202/5848>>
- IDA (2004). *IDA Expert Group Conclusions and Recommendations on Open Document Formats* [documento en línea]. Comisión Europea. [Fecha de consulta: 7 de octubre de 2007]. <<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2592/5588>>
- Ley 11/2007, de 22 de junio, para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. *Boletín Oficial del Estado* (23 de junio de 2007), pág. 27150-27161.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. *Boletín Oficial del Estado* (20 de diciembre de 2003), pág. 45329-45343.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. *Boletín Oficial del Estado* (17 de diciembre de 2003), pág. 44771-44791.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MAP (2004). Aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades. Criterios de Seguridad, Normalización y Conservación (versión 24 de junio de 2004) [documento en línea]. Gobierno de España. [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2007]. <<http://www.csi.map.es/csi/criterios/>>

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MAP (1998, 2000, 2002, 2004, 2006). *Informe sobre Recursos Informáticos de las Administraciones Públicas, IRIA* [documento en línea]. Gobierno de España. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2007].
 <<http://www.csi.map.es/>>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE (2005). *e-Government for Better Government*. OECD e-Government Studies. París: OCDE.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, ONU Y AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION, ASPA (2002). *Benchmarking e-government: A global perspective*. Nueva York: U.N. Publications.

PAN-EUROPEAN EGOVERNMENT SERVICES COMMITTEE, PEGCSO (2006). *Conclusions and Recommendations on Open Document Exchange Formats* [documento en línea]. Comisión Europea. [Fecha de consulta: 7 de octubre de 2007].
 <<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3439/5585>>

UNU_MERIT (2006). *Final Report. Study on the Economic impact of open source software on innovation and the competitiveness of the Information and Communication Technologies (ICT) sector in the EU* [documento en línea]. Informe elaborado para la Comisión Europea por R.A. Ghost (dir.). United Nations University - Maastricht Economic and Social Research and training centre on Innovation and Technology. [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2007].
 <<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/ict/index.htm>>

VALORIS (2003). *Comparative assessment of Open Document formats. Market Overview* [documento en línea]. Informe para la Comisión Europea. [Fecha de consulta: 7 de octubre de 2007].
 <<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3439/5585>>

Cita recomendada

GARCÍA, Jesús; CÁRCABA, Ana (2008). «Utilización de formatos abiertos en la difusión de información financiera y presupuestaria de la Administración pública local» [artículo en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 7. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<http://www.uoc.edu/idp/7/dt/esp/garcia_carcaba.pdf>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

Sobre los autores

Jesús García García
jesgar@uniovi.es

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo, 1995. Máster en Auditoría de Cuentas por la Universidad Pontificia de Salamanca, 1997. Profesor colaborador del Departamento de Contabilidad de la Universidad de Oviedo.

Ana Cárcaba García
acarcaba@uniovi.es

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo, 1995. Doctora en Economía Financiera y Contabilidad por la Universidad de Oviedo, 2001. Profesora titular del Departamento de Contabilidad de la Universidad de Oviedo.