

Implicancias de la Ley de Software Libre y Formatos Abiertos en Uruguay

Matías Jackson Bertón¹

Abstract: In December 2013 the Uruguayan parliament passed a law by which the state should prefer acquiring free software on proprietary software. The law revives the dispute between these two types of license. We will analyze different arguments for advantages and disadvantages of this action. The act also refers to the adoption of free, open and standardized formats for the information exchange between citizens and public entities.

Keywords: Software Libre, Formatos Abiertos, Estándares, Uruguay, Gobierno Electrónico, Interoperabilidad, E-Government, Tecnologías de la Información

1. Introducción

El 18 de diciembre de 2013, los impulsores del Software Libre de Uruguay y del mundo recibieron una noticia por la cual aspiraron varios años: El Parlamento Uruguayo aprobó la Ley número 19.179 de Software Libre y Formatos Abiertos en el Estado. Un proyecto de ley ingresado en el año 2006 llega a su aprobación 7 años después, luego de numerosas intervenciones por parte de los interesados que defendieron ante los legisladores diferentes puntos de vista y contrastaron las ventajas y desventajas que esta decisión podría acarrear al Estado Uruguayo.

Según el informe presentado por la Comisión encargada de la redacción de la ley, el proyecto descansa sobre tres pilares fundamentales: “el formato en que los datos son almacenados, los programas utilizados para la administración de los mismos y un sistema educativo que prepare a los ciudadanos adecuadamente para su utilización.”

Para tener una mejor comprensión del texto aprobado se hace necesario realizar una breve descripción de lo que estamos hablando cuando hablamos de “Software Libre” y “Formatos Abiertos”.

El movimiento por el Software Libre surge en el año 1983 bajo la dirección de Richard Stallman. Este investigador del Instituto Tecnológico de Massachusetts impulsó mediante el Proyecto GNU la apertura de los códigos de programación del software por medio de diferentes licencias de uso, de manera que los usuarios y/o cualquier programador pudieran acceder a él. Mientras que el software propietario en la mayoría de los casos, solo permite el derecho de ejecutar el programa en una computadora en particular, el software libre cuenta con diferentes tipos de licencias que en mayor o menor medida permiten la libre distribución, el análisis del funcionamiento del programa, así como la modificación, mejora o corrección del código fuente. Como debemos dejar bien en claro, la diferencia entre software privativo y software libre tiene carácter estrictamente jurídico, más específicamente de los derechos de autor sobre la obra. La diferencia deviene de los derechos que desee otorgar el creador a la hora de distribuirlo. No existe una diferencia técnica, que haga que un programa privativo sea mejor que uno libre, ni viceversa. En ambos casos estamos ante obras que encuadran dentro del dominio privado, por contrario al software de dominio público que constituye otra categoría distinta, en la cual la titularidad de los derechos de propiedad se encuentra en la sociedad en su conjunto y no en una persona o grupo en particular.

Desde hace ya muchos años el movimiento por el Software Libre no es un movimiento uniforme. Se entrelazan dentro de esta gran categoría propulsores de diferentes posturas acerca del software, que mantienen su único punto de contacto en la forma de licencia de distribución. Las dos corrientes más importantes son defendidas a través de dos organizaciones, sobre las cuales ampliaremos más adelante: La FSF (*Free Software Foundation*) y la OSI (*Open Source Initiative*).

Por otra parte, cuando hablamos de “Formatos Abiertos” a los estándares de codificación de archivos informáticos que permiten su acceso irrestrictamente, sin depender del pago de licencias o de derechos de autor. Este tipo de formatos puede ser utilizado tanto por programas libres como propietarios. Algunos ejemplos de estos formatos son: XML, FLAC, GIF, ePUB, etc.

¹ Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. Miembro del Instituto de Derecho Informático. Miembro del Grupo de Jurisprudencia de Derecho Informático.

2. Una Ley de Software Libre

De esta manera llegamos a la Ley de Software Libre y Formatos Abiertos en nuestro país. La ley consta de cinco artículos en donde se regulan dos situaciones distintas (Ámbito objetivo de la norma) que debemos saber diferenciar. Por un lado, la implicancia del Software Libre en la administración pública, y por otro, la utilización de formatos abiertos para el manejo de datos públicos.

El segundo de los artículos es el que suscita la mayor controversia, en gran medida por el fanatismo que genera en la comunidad de internet la disputa de *software privado vs. software libre*, como si se tratara de un partido de fútbol. Manteniendo de antemano una posición lo más imparcial posible, sin particular favoritismo, realizaremos un análisis del articulado, señalando los argumentos a favor y en contra que se manejan a nivel de doctrina jurídica y técnicos en informática, intentando llegar a una conclusión que permita el mejor desarrollo de la industria del software así como de la administración pública.

2.1 Definiciones

Como es común en la legislación referida a las nuevas tecnologías se incluye, en el artículo 5, una serie de definiciones nominales que ayudan a una mejor interpretación del cuerpo normativo. Las definiciones legales son bienvenidas en la medida que no encasillen demasiado la aplicación de la norma a una determinada tecnología, teniendo en cuenta la velocidad con la que avanza la materia objeto de estudio. Por una cuestión didáctica entendemos preferible comenzar este análisis por este artículo, para así evitar posibles malinterpretaciones o desviaciones en explicaciones superabundantes.

Artículo 5º.- Definiciones a los efectos de la presente ley:

- A) *El software libre es el que está licenciado de forma que cumpla las siguientes condiciones:*
- 1. Pueda ser usado para cualquier propósito.*
 - 2. Se tiene acceso a su código fuente de forma que puede ser estudiado y cambiado para adaptarlo a las necesidades.*
 - 3. Pueda ser copiado y distribuido.*
 - 4. Sea posible la mejora del programa y la liberación de dichas mejoras a la ciudadanía.*
- B) *Los formatos abiertos son formas de manejo y almacenamiento de los datos en los que se conoce su estructura y se permite su modificación y acceso no imponiéndose ninguna restricción para su uso. Los datos almacenados en formatos abiertos no requieren de software privativo para ser utilizados.*
- C) *Los formatos protegidos por patentes serán considerados formatos abiertos siempre y cuando no impongan limitaciones legales para su uso y además cumplan con lo indicado en el literal B).*
- D) *Formatos estándar son los que han sido aprobados por una entidad internacional de certificación de estándares.*

El primer literal de este artículo enumera las denominadas cuatro libertades del Software Libre establecidas por la Free Software Foundation. Para la ley va a comprender Software Libre aquél que sea distribuido mediante una licencia que permita estas cuatro actividades en su conjunto, siendo insuficiente si faltara una o más de ellas. Como vemos, a diferencia de lo que generalmente se piensa, la gratuidad no es una característica intrínseca del software libre. Debemos remarcar esta idea: No todo software libre es gratis, ni todo software gratis es libre. La confusión deviene del doble significado del término *Free Software* en inglés, que expresa tanto “libre” como “gratis”.²

En segundo lugar encontramos la definición de “Formatos abiertos”. Como analizaremos más adelante, la importancia de utilizar este tipo de formatos está íntimamente relacionado con potenciar la utilidad y mejorar las garantías que brinda la Ley de Acceso a la Información Pública del año 2008.

Las organizaciones internacionales dedicadas a la apertura de datos por parte de los gobiernos recomiendan y hacen hincapié en que los datos sean entregados a los ciudadanos lo más “crudos” posibles, en formatos que sean fácilmente reutilizables y que no dependan de un software en especial para ser tratados.

En el tercer literal encontramos un complemento del anterior que aclara que los formatos protegidos por patentes de invención en principio serán considerados abiertos, y sólo se entenderá lo contrario si imponen algún tipo de restricción a su uso. Entendemos que este literal establece que las restricciones

² Generalmente al software propietario gratuito se lo conoce como *freeware*.

serán la excepción y no la regla a la hora de hablar de formatos protegidos por el derecho de propiedad intelectual.

Por último, el artículo finaliza con la definición de Formatos Estándar, considerándolos como aquellos que han sido aprobado por alguna entidad internacional de certificación, como por ejemplo pueden ser la International Organization for Standardization (ISO) o la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). La utilización de este tipo de formatos fomenta la interoperabilidad gubernamental, así como una fructífera reutilización por parte de la ciudadanía.

Ya hemos estudiado las definiciones que presenta la ley acerca de términos “técnicos” relacionados con la materia, por lo que podemos retomar el análisis desde el primer artículo.

2.2 Acceso a la información

Artículo 1º.- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los entes autónomos, los organismos descentralizados, las empresas donde el Estado posea mayoría accionaria, los Gobiernos Departamentales, las Juntas Departamentales, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y los organismos de contralor del Estado, deberán distribuir toda información en al menos un formato abierto, estándar y libre. Todo pedido de información deberá ser aceptado en al menos un formato abierto y estándar.

El artículo comienza definiendo el ámbito subjetivo sobre el que se aplica: El Estado en su acepción más amplia, incluyendo también a las empresas donde el Estado posea la mayoría accionaria. Como vemos se deja por fuera a las Personas Públicas no Estatales, que en cambio, sí están presentes dentro de las obligadas de la ley de Acceso a la Información Pública.

Este artículo cuenta con dos funciones que operan a diferentes niveles pero conforman parte de la estrategia de gobierno electrónico a seguir. En primer lugar, en el ámbito interno de la administración funciona como requisito indispensable para la interoperabilidad de contenidos entre dependencias. Recordemos que la interoperabilidad es definida como “la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.”³ Asimismo, ha sido uno de los objetivos a cumplir establecidos en la Agenda Digital Uruguay 2011-2015, aprobada por decreto 607/2011. Ya sea que entendamos la interoperabilidad como un derecho de los ciudadanos, como una garantía o, tal vez, como un nuevo principio jurídico para la administración, debemos tenerlo en cuenta a la hora de tomar decisiones en beneficio de los administrados. “Podría afirmarse que la interoperabilidad es presupuesto inexcusable para hablar de Administración electrónica o de e-Justicia (...)”⁴.

Hoy en día para un mejor uso de las tecnologías, debemos procurar que estas “hablen” un mismo idioma y para ello es necesario que las unidades manejen sus datos en al menos un formato abierto para su envío a otras dependencias, y no depender del desarrollo privativo de una empresa que no asegura su continuidad. El concepto de continuidad es uno de los más defendidos por las instituciones que apoyan la implementación de software libre por parte de la administración, como forma de reivindicar que los datos puedan ser utilizados sin la dependencia técnica de un software en particular (muchas veces desarrollado por una empresa extranjera) que de un día para el otro puede dejar de producirse y/o tener soporte, con toda la problemática que ello puede acarrear.

En segundo lugar, es fundamental la función de este artículo como complemento de la Ley de Acceso a la Información Pública. En la ley del año 2008 se habla de asegurar “un amplio y fácil acceso a los interesados” (Art. 5) pero no va más allá. Con esta nueva disposición se establece la obligación activa del Estado de brindar la información en por lo menos un formato abierto, estándar y libre. El legislador opta por separar los conceptos de formato “abierto” y “libre”. El término “libre” tiene aquí una perspectiva económica, refiriéndose a aquellos formatos que no requieren el pago de una regalía o *royalty* para su uso.

³ Definición extraída del documento “Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad” del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en <http://www.clad.org>, pág. visitada 26 de enero de 2014.

⁴ Martínez Gutiérrez, Rubén, “La interoperabilidad en la Administración de Justicia” en Las Tecnologías de la Información y la Comunicación de la Administración de Justicia, Navarra, Editorial Thomson Reuters, 2012, pag. 302.

La intención es asegurar que cualquier ciudadano pueda acceder a la información sin tener que para ello obtener la licencia de determinado programa o suscribir un contrato de servicio con determinada empresa o persona física para poder visualizar datos públicos.

Este primer artículo no mereció ningún reparo por parte de los legisladores ni de los delegados de las diferentes instituciones invitadas a participar ante el parlamento.

2.3 Contratación y desarrollo de software por el Estado

Artículo 2º.- En las instituciones y dependencias del Estado mencionadas en el artículo 1º, cuando se contraten licencias de software se dará preferencia a licenciamientos de software libre. En caso de que se opte por software privativo se deberá fundamentar la razón.

En caso de que el Estado contrate o desarrolle software, el mismo al ser distribuido, se licenciará como software libre. El intercambio de información realizado con el Estado, a través de Internet, deberá ser posible en, al menos, un programa licenciado como software libre.

Llegamos al artículo que generó el mayor punto de fricción tanto a nivel de debate en la sociedad civil como entre los legisladores.

El artículo se encuentra dividido en dos párrafos que regulan dos aspectos distintos a la hora de la implementación de software libre en la administración pública. En un primer momento se regula la adquisición de programas de computación, para luego hablar acerca de la producción y/o distribución de estos por parte del Estado. Vayamos por partes a analizar estas dos situaciones.

Comienza remitiendo al ámbito subjetivo demarcado en el artículo 1º del cuál ya hablamos por lo que no vale la pena ahondar más en este tema. Continúa la norma estableciendo una preferencia del software libre a la hora de contratar licencias de software, y que cuando se opte por licencias privativas se deberán fundamentar las razones que llevaron a ello.

¿Qué significa que el Estado debe “preferir” software libre? ¿Qué implicancias tiene esto para el Estado, la industria y los ciudadanos? Estas son las cuestiones de fondo que la ley plantea. Un fuerte interés por parte de las Cámaras de software de mantenerse como una opción real a la hora brindar servicios al Estado; Y por otro una pujante industria y comunidad de software libre comprometida en mostrar las ventajas y hacer llegar el mensaje de que cuando hablamos de software libre hablamos de libertad. Veamos ahora los principales argumentos de una y otra posición.

El principal argumento manejado a nivel parlamentario para oponerse a la adopción de este artículo fue el entender que el mismo violenta el Principio de Neutralidad Tecnológica, según el cuál no se debe legislar para una tecnología en particular, sino que se debe ser lo suficientemente amplio para permitir que los avances (que en este campo son constantes y vertiginosos) encuadren dentro de lo que se pretende regular. Como bien lo señaló el Dr. Delpiazzo en su intervención ante los legisladores⁵, este principio se encuentra amparado por nuestro régimen jurídico en el decreto 115/2003, en materia de telecomunicaciones y en el 450/2009 que asienta la estrategia para un Gobierno en Red. El punto 7 de este decreto establece: “La Administración Pública no deberá orientarse a un tipo de tecnología específica, ni deberá limitarse a una única forma de vinculación con las personas; quedando facultada para la libre elección de alternativas tecnológicas, siempre que ésta no represente un obstáculo para su relacionamiento”. La decisión de dar preferencia al Software Libre por encima de otras propuestas iría en contra de la neutralidad necesaria para el desarrollo del E-Government. Estaríamos ante una excepción legal a un principio establecido por decreto. El Principio de Neutralidad implicaría no dar preferencia por el software privativo ni por el libre, se dejaría librado a la mejor decisión para la administración.

Otra de las intervenciones que marcó distancia con el proyecto fue la de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI)⁶. Se acusó a la ley de “flechar la cancha” a favor del Software

⁵ Intervención del Dr. Carlos Delpiazzo ante la Cámara de Senadores el 10 de junio de 2013. En www.parlamento.gub.uy

⁶ Intervención del Sr. Pablo Salomón en calidad de Presidente de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información, ante la Cámara de Senadores el 11 de marzo de 2013. En www.parlamento.gub.uy

Libre. Afirman que la preferencia establecida por la ley no toma en cuenta lo mejor para el Estado, se limita la capacidad de decisión fundamentando la decisión solamente en la licencia bajo la cual se ofrece el programa. Se deja por fuera de la decisión aspectos importantes a tener en cuenta como los costos de soporte, mantenimiento, necesidades de capacitación, actualización, recursos humanos para su implementación, etc. Las técnicas utilizadas para tomar estas decisiones se denominan TCO (Por sus siglas en inglés, *Total Cost of Ownership*, o Costo Total de Propiedad). Mediante este procedimiento se pretende analizar todos los costos en los cuales debe incurrir la Administración para implementar el uso de determinado software. En este sentido la implementación de software libre no garantiza una mejor inversión a mediano y largo plazo.

En esta misma línea se manifestó la ASIAP, Asociación de Informáticos del Uruguay⁷: “En definitiva, no es cuantificable, no tiene en cuenta los aspectos económicos, el tiempo que nos lleva poner en marcha un sistema o un servicio, cuánto puede costar mantenerlo en funcionamiento, qué pasa si se cae y cómo lo recuperamos.”

No queremos dejar por fuera un aspecto de esta discusión, que si bien no fue considerado en las sesiones parlamentarias entendemos trascendente al momento de decantarnos por un sistema u el otro. Anteriormente nos referimos a la *Free Software Foundation* y a la *Open Source Initiative* como las organizaciones mundiales que impulsan y promueven las licencias de software libre. Ambas presentan diferencias fundamentales en lo que respecta a las cuatro libertades. Acerca de esta interesante disputa compartimos las reflexiones de Martín Carranza y Horacio Bruera, autores argentinos que se han referido al tema desde un punto de vista más filosófico: “Puede afirmarse que el planteamiento de la FSF es ético o axiológico con respecto a las libertades, en el sentido de que considera que las facultades de usar, copiar, modificar y distribuir software son moralmente valiosas y la ausencia de esas cuatro facultades es moralmente disvaliosa, mientras que cuestiones como costo y tiempo de desarrollo, calidad técnica, seguridad, eficiencia, etc., son secundarias. Para esta postura, el software libre es preferible al software propietario por cuestiones éticas, por otorgar esas cuatro facultades y no por sus ventajas técnicas, económicas o comerciales. Al contrario, la posición de la OSI es agnóstica con respecto al valor moral de las cuatro libertades, porque para esta corriente lo importante de las cuatro libertades es que permiten desarrollar más cantidad de software, de mejor calidad, en un plazo más corto y a más bajo costo que el modelo de licenciamiento propietario.”⁸ Según estos autores, en última instancia, la posición de la FSF tiene como ideal jurídico la supresión de la protección de la propiedad intelectual, ideas que son mitigadas por medio del uso de licencias *copyleft*. El promover este tipo de posturas contraría principios Constitucionales y Convenciones Internacionales que han suscripto la mayoría de los países occidentales. La desprotección de la propiedad intelectual podría decantar en un desestímulo para los artistas y, en este caso, desarrolladores de software, afectando una industria de vital importancia hoy en día para nuestras exportaciones.

En otra línea de argumentos, más jurídica y menos técnica podemos hablar de los posibles problemas de aplicación que esta norma acarrea. Sin pretender agotar el interesante tema de la Contratación Administrativa encontramos allí el marco jurídico en el que se viene a insertar esta norma. La regulación de las compras Estatales se encuentran en nuestro país organizadas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). En su artículo 149 contiene los principios que regirán en materia de contratación, dentro de los que se encuentra el de “igualdad de oferentes y concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de las ofertas”. Es decir que, en cualquiera de las formas que el Estado elija para proceder (Licitación pública, licitación abreviada, compra directa, remate o pregón) deberá priorizar la igualdad de las partes. La pregunta que se nos viene a la cabeza es: ¿La preferencia establecida en el artículo 2º de la ley de Software Libre y Formatos Abiertos colide con este principio de igualdad? ¿Y con el artículo 8 de la Constitución?

Parece bastante claro, desde nuestro humilde punto de vista, que estamos ante una excepción ante el régimen general y como toda excepción debe interpretarse de manera estricta. Creemos que este tipo de excepciones solo son permitidas cuando existe un interés superior que justifique la preferencia a dar a los desarrolladores de Software Libre. Un análisis total de la ley y del informe presentado por la Comisión encargada del proyecto deja entrever este interés general en la promoción y desarrollo de software bajo licencias libres. Sin perjuicio de esta voluntad subrepticia, compartimos las palabras del Ingeniero Clastornik, Director de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)

⁷ Intervención del Lic. Luis Amil en calidad de Presidente de la Asociación de Informáticos del Uruguay, ante la Cámara de Senadores el 11 de marzo de 2013. En www.parlamento.gub.uy

⁸ CARRANZA TORRES, Martín, BRUERA, Horacio. “Software propietario y software libre ¿opciones compatibles o posiciones irreductibles?”, En www.laleyonline.com.ar, pág. visitada 20 de enero de 2014.

“Creo que una redacción más indicativa y menos específica podría dar una pauta de un deseo o voluntad política del Parlamento y también sería ejecutable.”⁹

Ahora bien, luego de haber analizado las posturas contrarias a las “preferencias” que este primer párrafo del artículo 2 introduce, vamos a referirnos a los argumentos de los defensores de su incorporación. Por nombrar algunas de las principales ventajas a que hacen referencia los propulsores del software libre son: Seguridad en la protección de los datos; Asegurar el mantenimiento a los datos en el futuro; Disminución de la brecha tecnológica; Mayor independencia con respecto a empresas internacionales sobre las que Uruguay no tienen ningún tipo de influencia; Evasión de la obsolescencia programada; Garantía de Interoperabilidad; Escrutinio y mejora permanente por parte de la comunidad de desarrolladores; Personalización y modificación “a gusto”; Entre algunas ventajas más que se encuentran fácilmente en los sitios dedicados al tema.

Debemos mencionar que este movimiento por la adopción del software libre no es una “Quijotada” uruguaya, sino que existen recomendaciones en todo el mundo acerca del uso del software libre en la administración estatal.¹⁰ El punto controversial en la nueva legislación uruguaya es la preferencia explícita a la hora de contratar software libre, ya que en otros países se menciona simplemente una “recomendación” a contratarlo pero no se va más allá. En el mismo sentido que la legislación uruguaya debemos mencionar el caso italiano que por Circular de la Agencia para la Italia Digital, Número 63 del 6 de diciembre de 2013 establece un manual con los pasos a seguir a la hora de contratar software, definiendo claramente que la regla debe ser el software libre y sólo como excepción el software privativo.¹¹

Con respecto al Principio de Neutralidad Tecnológica, (principal bastión de los que rechazan esta preferencia) los que la propulsan afirman que el Estado no puede ser neutral en este caso ya que tiene demasiada implicancia en su soberanía y en el manejo de los recursos públicos. Las revelaciones acerca del espionaje realizado por la Agencia Nacional de Seguridad (NSA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos a gobiernos de todo el mundo no hacen más que demostrar cómo se debe proteger la propia administración y a su vez esta proteger a los ciudadanos. Tal como se manifiesta en el informe de la comisión encargada del proyecto: “Estamos hablando de la necesidad de tener independencia y soberanía tecnológica. Si la tecnología se basa en software privativo y formatos de datos cerrados, ese control no existe, o más bien lo dejamos en manos de quienes no son sensibles a estos intereses.”

Afirma el autor español Francisco Huertas: “Si los sistemas de la Administración están basados en software libre y estándares abiertos, dicho principio (*refiriéndose al Principio de Neutralidad*) estará garantizado para el ciudadano, ya que por sus características técnicas será posible acceder a esas comunicaciones sea cual sea su formato. Baste mencionar el ejemplo de la suite ofimática libre OpenOffice, que es capaz de leer y escribir archivos informáticos en formatos de estándares libres y propietarios, y además funciona sobre múltiples plataformas informáticas. Es decir, una Administración que apueste por la implantación de software libre y estándares abiertos no estará obligando al ciudadano a comunicarse con productos tecnológicos concretos, lo cual sería una merma de sus derechos, sino que está garantizando un marco de independencia que no existiría de utilizar tecnologías cerradas que obligasen al ciudadano a usar un determinado producto.”¹²

Asimismo debemos destacar otro argumento esgrimido por la comisión encargada del proyecto: la relación con la ley de Protección de Datos Personales. “Según el artículo 1º de la [Ley N° 18.331](#), de 11 de

9 Intervención del Ing. José Clastornik en calidad de Director Ejecutivo de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC) ante la Cámara de Senadores el 3 de junio de 2013. En www.parlamento.gub.uy

10 Para tener un ejemplo basta ver la página de interoperabilidad estatal de la Comisión Europea: <https://joinup.ec.europa.eu/software/page/oss-competence-centres#section-17> Pág. visitada 31/01/14

11 http://www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/circolare_agid_63-2013_linee_guida_art_68_del_cad_ver_13_b.pdf Pág. visitada 31/01/14

12 HUERTAS MÉNDEZ, Francisco Antonio. “El software libre como elemento de desarrollo de la Administración electrónica”. En: «Software libre» [monográfico en línea]. IDP. Revista de Internet, Derecho y Política. N.º 8. UOC, 2009, pág. 41.

agosto de 2008, la protección de datos personales es un derecho humano y según el [artículo 10](#) de la misma ley, el Estado debe garantizar la seguridad y confidencialidad de los mismos. Esto no es posible sin conocer el funcionamiento interno del software que se utilice para manipular dichos datos y el formato en que sean almacenados. La forma de conocerlo es accediendo al código fuente del programa para corroborar que hace solo lo que dice que hace.”

Como vemos encontramos argumentos a favor de una y otra posición relativa a la preferencia de la adquisición de software libre por el Estado. Creemos que no existe una posición absoluta que permita decir admitir el monopolio de uno u otro tipo de licencias. Cada caso requerirá soluciones distintas a estudiar por los encargados de tomar decisiones. En este sentido, no es lo mismo contratar las licencias de una suite ofimática a usar por administrativos que el de diseño de complejas operaciones para el cifrado de información sensible que comprometa la seguridad del estado.

El segundo párrafo de este segundo artículo genera mucha menos polémica que el que acabamos de ver. Aquí la hipótesis regulada es otra: Cuando el Estado contrate o desarrolle software. El objetivo es que los programas desarrollados en el seno de la administración permitan su implementación en diferentes dependencias. La interoperabilidad, tanto a nivel horizontal como vertical, se va a ver impulsada en gran parte por esta medida. Al mismo tiempo se traducirá en un ahorro de dinero e inversiones en capacitación y desarrollo.

Sobre este artículo se escucharon pocas críticas durante las sesiones parlamentarias. Lo único que podemos advertir es la posibilidad de que entes estatales que se encuentran en régimen de competencia con privados podrían verse perjudicados al hacer públicos los códigos de los programas que utilizan.¹³

Se agrega al final del artículo la obligación de que las páginas web del Estado sean visibles en al menos un navegador de formato libre. Significa otra medida de acercamiento con la ciudadanía y de no atar el acceso a determinada licencia. El navegador web libre más utilizado hoy por hoy es Mozilla Firefox que cuenta con versiones para los principales sistemas operativos.

2.4 Software libre en la educación

Artículo 3°.- Se considera de interés general que el sistema educativo proceda a promover el uso de software libre.

El artículo 3 de la ley realiza una declaratoria de interés general a la enseñanza y promoción del software libre. El sentido de este artículo viene de la mano del Plan Ceibal que utiliza como plataforma un sistema operativo libre.

Durante las sesiones en el Poder Legislativo se oyeron voces en contra de esta declaratoria. El Presidente de la Asociación de Informáticos del Uruguay, Sr. Amil, manifestó: “Hoy el 90% del software que utiliza el Plan Ceibal es free o libre. Entonces, ¿establecer esto significa profundizar mucho más en aquello y no enseñarles, por ejemplo, Microsoft Office a los muchachos que están en el liceo? Si es así, cuando vayan a buscar un empleo, no van a conseguirlo, o lo encontrarán solo en el Estado.” Por su parte, la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información, a través de su Presidente: “Nos parece que en el sistema educativo se debería promover la educación que el mercado demande y lo que forme mejor a los profesionales futuros y que las instituciones tengan la libertad de ir adaptándose con el paso del tiempo a esas necesidades.”

2.5 Reglamentación

Artículo 4°.- El Poder Ejecutivo reglamentará en un plazo de ciento ochenta días las condiciones, tiempos y formas en que se efectuará la transición de la situación actual a una que satisfaga las condiciones de la presente ley y orientará, en tal sentido, las licitaciones y contrataciones futuras de programas de computación (software) realizadas a cualquier título.

Se establece el plazo para la futura reglamentación del Poder Ejecutivo que plasme de forma más práctica las disposiciones de la ley. Debemos subrayar que la ley no establece una migración de los sistemas actuales a uno de software libre sino que prevé la implementación para futuras licitaciones y contrataciones. Probablemente el organismo encargado del asesoramiento para la transición sea AGESIC en su calidad de órgano técnico especializado en la materia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información.

¹³ En este sentido manifestó su preocupación el Lic. Daniel García, Gerente General del Banco República en su comparecencia en la Cámara de Senadores el 15 de abril de 2013. En www.parlamento.gub.uy

El artículo 5 correspondiente a las definiciones legales ya fue analizado al comienzo de este artículo debido a fines didácticos que propician una mejor comprensión del texto de la ley.

3. Conclusiones

Hemos analizado todos los artículos incluidos en la ley 19.179, contrastando las diferentes ventajas y desventajas que supone el uso de Software Libre y Formatos Abiertos en la Administración Pública. Los temas pueden abarcar muchas más aristas que no hemos llegado a profundizar como por ejemplo, la implementación de un porcentaje de preferencia (que quizás sea establecido por norma reglamentaria) como forma de materializar ese concepto de preferencia.

Creemos que la opción del legislador uruguayo plantea todo un reto para la administración y sus actores. Se ha tomado partido por una opción. Se ha dejado de ser neutro, de eso no caben dudas. Dependiendo de nuestra forma de verlo justificaremos esta opción en base a entender que el software libre propende a valores que merecen más protección que el Principio de Neutralidad Tecnológica, o nos plantaremos en la otra orilla afirmando que esta preferencia vulnera la igualdad de los oferentes y deteriora la empresa de software nacional.

Igualmente, debe quedar claro que la ley deja la puerta abierta a elegir software con licencia privativa si se demuestran razones técnicas que llevaron a su elección. Se habla de preferencia y no de una obligación a comprar Software Libre, y mucho menos de migrar los datos con los que ya se cuenta.

En cuanto al artículo 3 referido a la educación, creemos que lo que un alumno puede aprender va más allá de usar un programa específico, sino que se busca que adquiera una serie de conceptos y formas de relacionarse con la tecnología. Como dijimos anteriormente, no hay una razón técnica que distinga entre software propietario y software libre por lo que carece de fundamento afirmar que los estudiantes van a verse retrasados en su inserción al mercado de trabajo.

El saber que se puede acceder a un código para ver el funcionamiento de un programa es de por sí una declaración de principios, no importa que el usuario medio nunca llegue a realizar una modificación, alcanza con tener la posibilidad de estudiarlo y en su caso adaptarlo como a uno le parezca.

4. Bibliografía

A Practical Guide to Using Free Software in the Public Sector, En <http://www.eolevent.eu/sites/default/files/FAQ-LL-V131-EN.pdf>, pág. Visitada el 20 de enero 2014.

CARRANZA TORRES, M., BRUERA, H., Software propietario y software libre ¿opciones compatibles o posiciones irreductibles?, En www.laleyonline.com.ar, pág. visitada 20 de enero de 2014.

DELPIAZZO, C. – VIEGA, M. J., Lecciones de Derecho Telemático, FCU, Montevideo, 2004.

GONZÁLEZ CALDERÓN, C.; FERRAN RIERA, O. «El software libre y las administraciones públicas. Una visión actualizada». En: “Software libre” [monográfico en línea]. IDP. Revista de Internet, Derecho y Política. No. 8. UOC, Barcelona, 2009.

HUERTAS MÉNDEZ, F., “El software libre como elemento de desarrollo de la Administración electrónica”. En: “Software libre” [monográfico en línea]. IDP. Revista de Internet, Derecho y Política. No. 8. UOC, Barcelona, 2009.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., “La interoperabilidad en la Administración de Justicia” en Las Tecnologías de la Información y la Comunicación de la Administración de Justicia, Navarra, Editorial Thomson Reuters, 2012.

POGGI, E. “Propiedad del Software”, Extracto del material de la Unidad 0 del Curso CIGE del INAP, Argentina, Edición 2010, Buenos Aires, 2010.

VIEGA, M.J., Aspectos Jurídicos del Software en el Uruguay, 4tas. Jornadas de Software Libre, Montevideo, Uruguay, En http://mjv.viegasociados.com/?page_id=10, pág. Visitada 20 de enero 2014.