



Asamblea General

Distr. general
3 de febrero de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Temas 122, 124 y 130 del programa

Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas

Proyecto de presupuesto por programas para
el bienio 2006-2007

Dependencia Común de Inspección

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre las políticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de uso del software de código abierto en las secretarías

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de someter a la consideración de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Políticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de uso del software de código abierto en las secretarías” (JIU/REP/2005/3).

Resumen

En el informe de la Dependencia Común de Inspección se examina el fenómeno del software de código abierto y se incluye un estudio de las políticas y prácticas seguidas en relación con este tipo de software en determinados Estados Miembros y en todo el sistema.

En el informe se formulan una serie de recomendaciones que exploran el valor del software de código abierto en función del acceso universal a la información y la capacidad de las organizaciones de compartir información. Al vincular el software de código abierto con el acceso a la información, el informe sostiene la tesis de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían adoptar de manera más activa el software de código abierto a fin de asegurar que todos los interesados tengan acceso a la información electrónica sin tener que adquirir



determinados programas de software. Además, en el informe se procura lograr una mayor interoperabilidad (es decir, la posibilidad de compartir información basada en computadoras) en todo el sistema de las Naciones Unidas mediante el uso de este tipo de software.

Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) reconocen en general la utilidad del software de código abierto y las oportunidades que ofrece, no sólo por las posibles economías sino también por una amplia gama de beneficios adicionales. Sin embargo, los miembros de la JJE observan que en el informe se tratan cuestiones que quedan fuera de los límites del estudio del software de código abierto y no se presta suficiente atención a las cuestiones relacionadas con la aplicación del software de código abierto, que exigiría un mayor análisis a fondo para poder dar una orientación adecuada en todo el sistema al tratamiento de este importante tema.

I. Introducción

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Políticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de uso del software de código abierto en las secretarías” representa el primero de dos informes sobre el tema. Entre los objetivos del estudio cabe mencionar el crear una mayor conciencia del fenómeno del código abierto y poner de relieve las medidas que podrían adoptar las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para explorar las ventajas que ofrece el software de código abierto. Si bien no se menciona explícitamente en el informe, en el programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección se observa que este informe tiene por objetivo examinar las políticas y prácticas de las organizaciones del sistema en cuanto a la utilización de los programas informáticos de código abierto, centrando la atención ante todo en su uso como instrumento de gestión y sus ventajas y desventajas frente a los programas patentados (A/59/75, párr. 19).

II. Observaciones generales

2. Los miembros de la Junta de los jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) ven con agrado el carácter amplio del informe y los esfuerzos realizados por la Dependencia Común de Inspección para poner de relieve esta importante cuestión. Observan asimismo que muchos componentes críticos de su cartera de tecnologías de la información y las comunicaciones utilizan efectivamente software de código abierto y esta tendencia se hace cada vez más fuerte en todo el sistema.

3. Dada la importancia de la cuestión, los miembros de la JJE habían aguardado con sumo interés el estudio de la Dependencia Común de Inspección y habían abrigado la esperanza de que incluyera un estudio detallado de los costos, beneficios, ventajas y desventajas potenciales del uso del software de código abierto en el sistema. El informe no está, con mucho, a la altura de las expectativas: no contiene un análisis completo de las posibilidades y limitaciones del uso de los productos de código abierto ni ofrece una evaluación detallada del empleo de los productos de código abierto por las organizaciones del sistema. Se refiere, anecdóticamente, a la experiencia de sólo seis organizaciones cuando, en realidad, actualmente todas las organizaciones del sistema han instalado y utilizan productos de código abierto.

4. Muchos miembros de la JJE observan asimismo que al examinar el uso del software de código abierto en el sistema de las Naciones Unidas, el informe considera la cuestión del acceso a la información más que el uso del software de código abierto. Muchas organizaciones consideran que eso constituye una importante laguna en lo que se había esperado que fuera un análisis serio del ámbito crítico del valor del software de código abierto.

5. Muchos miembros de la JJE consideran que las recomendaciones del informe son poco prácticas y agregan muy poco al debate actual sobre la utilización de software de código abierto dentro y entre las organizaciones del sistema. Al mismo tiempo, estiman que algunas de las recomendaciones son aceptables en la medida en que se refieren a cuestiones genéricas, pero no ven que estén relacionadas con el análisis que se hace en el propio informe.

III. Observaciones y recomendaciones concretas

Recomendación 1

Con arreglo a su resolución 57/295 y a fin de garantizar el acceso universal a la información y de fomentar el intercambio de conocimientos, la Asamblea General debería afirmar que en la adopción de una política de software, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han de guiarse por los siguientes principios:

- **Principio 1: Todos los Estados Miembros y demás interesados deben tener derecho a acceder a la información publicada por las organizaciones en formato electrónico y nadie debe ser obligado a adquirir un determinado tipo de software para ejercer tal derecho;**
- **Principio 2: Las organizaciones deben tratar de fomentar la interoperabilidad de sus diversos sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones exigiendo que se utilicen estándares y formatos de fichero abiertos, independientemente del software elegido. También deben velar por que la codificación de los datos garantice la permanencia de los documentos electrónicos públicos y que ello no dependa de un proveedor particular de software.**

6. Los miembros de la JJE están de acuerdo con el principio 1 de esta recomendación y consideran que la compra de software no debería ser requisito imprescindible para el acceso a la información pública difundida en formato electrónico por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en sus sitios Web. Sin embargo, muchos miembros observan que de lo que se trata aquí es del acceso y no del software particular utilizado para proporcionar información. Señalan que el estándar más común, PDF, no procede ni de un producto de código abierto ni de un estándar abierto y, a pesar de eso, no exige la compra de software. Además, señalan que son muy pocos los conjuntos de programas comerciales que exigen el almacenamiento de información en un formato determinado y muchos de los conjuntos de programas más comunes permiten la distribución de datos en formatos abiertos.

7. Los miembros de la JJE aceptan, en general, el principio 2 de la recomendación 1, con la salvedad de que se debería alentar, pero no obligar, a las organizaciones a utilizar estándares abiertos. Algunas organizaciones opinaron que esto no era del todo pertinente en un estudio del uso del software de código abierto y que la cuestión de los estándares abiertos y la de los códigos abiertos no eran iguales. Estas organizaciones señalan que existe toda una serie de estándares y formatos abiertos para publicar información y que la simple decisión de publicar información utilizando uno de esos formatos no garantiza la permanencia de los documentos públicos. Por consiguiente podría resultar beneficioso para el sistema un acuerdo sobre un formato concreto a fin de seguir avanzando en esta esfera. Observan también que en el informe de la Dependencia Común de Inspección no se da ninguna justificación práctica para el intercambio de datos y que cualquier progreso a este respecto dependería del nivel y tipo de datos que hayan de compartirse entre las organizaciones del sistema.

8. Muchos miembros de la JJE observan que, aun cuando están de acuerdo en general con los dos principios de la recomendación 1, dicha recomendación no guarda relación con el estudio del uso del software de código abierto en el sistema de las

Naciones Unidas. Consideran que un estudio de la Dependencia Común de Inspección sobre los medios de compartir información en todo el sistema, cuestión que no se trata en el informe de la Dependencia Común de Inspección, sería de la mayor utilidad.

9. En general, los miembros de la JJE expresaron su preocupación por el hecho de que el estudio se hubiera orientado por una sola dimensión, a saber, “el acceso a la información pública”. A su juicio, existen toda una serie de factores que deberían servir de orientación a la adquisición de software por las organizaciones del sistema.

Recomendación 2

Para poner en práctica los principios citados, el Secretario General, en su calidad de Presidente de la JJE, debería evaluar las experiencias de los Estados Miembros y entablar las consultas necesarias con la JJE para establecer un marco de interoperabilidad de todo el sistema de las Naciones Unidas e informar al respecto a la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones. El marco propuesto debería tener en cuenta varios elementos, por ejemplo:

a) **Debe basarse en estándares y formatos de ficheros abiertos para favorecer un enfoque unificado de la codificación y el intercambio de datos en beneficio de todos los interesados;**

b) **Todo nuevo sistema de información, aplicación de software y actualizaciones o sustituciones de éste deben ser acordes con el marco de interoperabilidad, salvo en casos justificados autorizados por el correspondiente Oficial Principal de Sistemas de Información o responsable de las tecnologías de la información y las comunicaciones de cada organización;**

c) **Las organizaciones deberían ser las propietarias del software creado a medida o por encargo y, cuando proceda, ponerlo a disposición de otras organizaciones del sistema y de las administraciones públicas de los Estados Miembros o cederlo bajo licencia de software de código abierto;**

d) **Las organizaciones deberían procurar no depender exclusivamente de productos o servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones propietarios y, como norma, deberían establecer un plano de igualdad, prestando la misma consideración a todas las soluciones adecuadas disponibles en el mercado, incluidas las de software de código abierto, siempre que dichos productos y servicios se ajusten a los requisitos del marco de interoperabilidad y en el entendimiento de que la decisión definitiva se tomará en función de la mejor relación calidad-precio.**

10. Los miembros de la JJE consideran de interés el concepto de un marco de interoperabilidad descrito en la recomendación 2, si bien muchos miembros expresaron reservas sobre varios aspectos de la recomendación.

11. En general, los miembros de la JJE dijeron que no estaba claro cómo funcionaría un marco de interoperabilidad, qué utilidad tendría y cuál era el origen de la propuesta. Señalaron que la documentación de antecedentes de esa recomendación se basaba en material procedente de la red de tecnologías de la información y las comunicaciones, e hicieron notar la necesidad de coordinar mejor las actividades en muchas esferas de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Sin embargo, en el informe no se menciona cómo la necesidad de una mejor coordinación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todo el sistema se traduce en la necesidad de un marco unificado para todas las actividades de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Tampoco está claro cuál es la relación de un examen de las actividades de las tecnologías de la información y las comunicaciones entre los organismos con el tema principal del informe y, en particular, con el uso del software de código abierto en el sistema.

12. En cuanto al elemento a) de la recomendación, algunos miembros de la JJE observaron que habría que resolver muchos problemas antes de poner en práctica un marco de interoperabilidad. Entre ellos figuraba el de determinar la forma en que habrían de tratarse los estándares actuales que utilizan software patentado, especialmente Microsoft Office. Además, este marco debería permitir que las organizaciones utilizaran la plataforma de su preferencia, siempre que estuviera de acuerdo con los estándares abiertos convenidos.

13. Algunos miembros observaron que, con respecto al elemento b) de la recomendación, ya existían procedimientos para asegurarse de que los nuevos sistemas se ajustasen a las normas institucionales existentes.

14. Muchos miembros consideraron que el elemento c) presentaba dificultades, sobre todo en lo relativo a los costos asociados al mantenimiento del software compartido creado a la medida. Sin embargo, la preocupación principal obedecía al hecho de que en el estudio no se habían tenido en cuenta los esfuerzos actuales de las organizaciones por compartir software entre sí. Cabe mencionar especialmente el Programa de información para el desarrollo que va más allá del simple intercambio de software creado por encargo e incluye el intercambio de datos relativos a los objetivos de desarrollo del Milenio. Por último, observan que la reunión y el mantenimiento de un compendio de aplicaciones requiere recursos, tanto financieros como humanos, ninguno de los cuales se ha puesto en medida apreciable a disposición del mecanismo de coordinación entre organismos.

15. En cuanto al elemento d), muchos miembros señalaron que ya incluían software de código abierto durante el proceso de selección del software, punto que no se consideraba en el informe. Además, la mayoría de los miembros subrayaron que los requisitos para la adquisición de software obedecían, ante todo, a la necesidad de satisfacer exigencias funcionales y no simplemente a los costos de adquisición o los derechos de licencia del caso. Si bien estos elementos desempeñan un importante papel en el proceso de selección, si se busca la mejor relación calidad-precio hay que empezar por atender las necesidades operacionales.

Recomendación 3

En función de los resultados del examen por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la estrategia sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones para todo el sistema, los jefes ejecutivos de las demás organizaciones deberían, en su momento, someter a sus órganos rectores respectivos la estrategia y las consecuencias derivadas de la armonización de las estrategias sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones actuales con la nueva estrategia del sistema así como de la aplicación del marco de interoperabilidad de las Naciones Unidas antes mencionado.

16. Todos los miembros indicaron que los órganos rectores de sus organizaciones examinaban los planes estratégicos sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones para asegurar que se ajustasen a los objetivos de la organización. Además, todos los miembros indicaron estar dispuestos a considerar la armonización de los planes estratégicos sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones de sus organizaciones con cualquier estrategia para todo el sistema, siempre que esta última resultara de utilidad práctica para las distintas organizaciones.

17. Muchos miembros opinaron que, si bien era encomiable por su espíritu, la recomendación 3 no se refería específicamente al uso de software de código abierto dentro de las distintas organizaciones y que ese tipo de recomendación correspondía más bien a un estudio de los planes estratégicos sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones de las organizaciones del sistema y no a un estudio dedicado al software de código abierto. Puesto que el estudio de la Dependencia Común de Inspección no procuraba analizar o examinar los planes estratégicos de las organizaciones del sistema ni proporcionar un estudio del marco estratégico de las tecnologías de la información y las comunicaciones del sistema de las Naciones Unidas adoptado por los órganos rectores de la JJE, a muchos miembros les pareció que esta recomendación estaba fuera de lugar.

Recomendación 4

El Secretario General en calidad de Presidente de la JJE debería tomar las medidas necesarias para establecer un archivo de datos sobre soluciones de software de código abierto de probada eficacia utilizadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, al que pudieran acceder las organizaciones y entidades públicas de los Estados Miembros y otras partes interesadas.

18. La recomendación 4 procura establecer un archivo de soluciones de software de código abierto que se utilizan actualmente en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Esta recomendación cuenta con el amplio apoyo de las organizaciones de todo el sistema y cabe mencionar que la División de Servicios de Tecnología de la Información mantiene un inventario de todos los programas informáticos, que contiene programas creados también por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Cabe observar asimismo que otro útil mecanismo de coordinación lo constituyen los comités de normas de las tecnologías de la información y las comunicaciones, cuya función consiste en establecer y promover normas comunes en cuanto al software, incluido el software de código abierto. El análisis del funcionamiento de estos órganos podría resultar de utilidad para la aplicación en todo el sistema de estructuras e iniciativas similares, tal como se recomienda en el informe.

19. Sin embargo, debe observarse asimismo que el informe no indica el nivel de desarrollo de software de código abierto alcanzado por las organizaciones del sistema, lo que habría sido útil al evaluar la índole y utilidad de dicho archivo. Además, si bien las organizaciones del sistema acogen complacidas el concepto de un archivo, observan que el informe de la Dependencia Común de Inspección no presenta argumentos que justifiquen plenamente la inversión en un archivo, cuyo mantenimiento exigiría recursos considerables. En ocasiones anteriores, el sistema de las Naciones Unidas se ha esforzado por crear dichos archivos. Sin embargo, debido a la limitación de los recursos, no ha sido fácil mantener este proceso.

Recomendación 5

Como medida complementaria del examen por la JJE de las principales iniciativas mencionadas en la Carta sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones (A/59/563, anexo I):

a) **El Secretario General, en su calidad de Presidente de la JJE debería incluir, como adición de su informe acerca de la estrategia sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones solicitado por la Asamblea General para su sexagésimo período de sesiones, información acerca del grado de prioridad, las posibles economías, el riesgo, la eficacia y el interés de las organizaciones por la puesta en práctica de la iniciativa propuesta en materia de software de código abierto;**

b) **Los jefes ejecutivos deberían evaluar el costo total de propiedad de sus plataformas actuales y deberían establecer sistemas para evaluar las consecuencias económicas totales de sus inversiones en tecnología de la información, incluido el uso de software de código abierto y de código cerrado y las repercusiones para los Estados Miembros. Deberían informar del resultado de sus conclusiones a sus respectivos órganos rectores en el marco del examen de la ejecución de sus presupuestos por programas.**

20. Los miembros de la JJE no estuvieron de acuerdo con la recomendación 5. Por lo que se refiere a la parte a), los miembros opinaron que el informe de la Dependencia Común de Inspección tendría que haber reseñado las posibilidades de economías, los riesgos y la eficacia del uso de software de código abierto. Además, muchas organizaciones estimaron que el informe no ofrecía argumentos convincentes de que el software de código abierto debía recibir atención prioritaria con respecto a otras iniciativas contenidas en el marco estratégico de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas. Señalaron que el uso de software de código abierto no era sino uno de los muchos elementos indicados en el marco estratégico de las tecnologías de la información y las comunicaciones y no el de mayor importancia. Existían otros ámbitos, por ejemplo el de las redes e infraestructuras compartidas de telecomunicaciones mundiales, que eran más importantes para la colaboración entre los organismos y tenían mayores posibilidades de permitir la reducción de costos y racionalizar el sistema de las Naciones Unidas.

21. En lo relativo a la parte b), se observó que su puesta en práctica supondría una carga sumamente onerosa para cualquier organización, que la obligaría a volver a presupuestar y justificar, en un lapso muy limitado, virtualmente toda la infraestructura de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Impondría además un requisito excepcional de contabilización del software de código abierto cuando, en realidad, el software de código abierto no es sino una de las muchas fuentes de posibles economías en las iniciativas relativas a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

22. Además, algunos miembros opinaron que la parte b) de la recomendación 5 prescribía la forma en que las organizaciones debían llevar a cabo su proceso de programación y presupuestación, su relación con sus respectivos órganos rectores y, en general, la forma en que determinaban qué iniciativas sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones debían tener preferencia. Algunos miembros consideraron que esta recomendación era especialmente difícil de aceptar dada la

falta de justificación alguna en el informe en cuanto al valor relativo del software de código abierto.

23. Por último, algunos miembros señalaron que el costo total de la propiedad de las plataformas informáticas actuales era bien conocido y se basaba en muchos años de experiencia; en muchos casos, el software de código abierto es incapaz, sencillamente, de reemplazar estas plataformas, por lo cual no es posible llevar a cabo comparación alguna.

Recomendación 6

Basándose en los intentos anteriores de establecer una coordinación en todo el sistema en relación con las cuestiones de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la Asamblea General debería:

a) Decidir que sólo se considerará establecer un nuevo mecanismo de la JJE en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones únicamente cuando los miembros de la JJE hayan:

i) Convenido el mandato, la modalidad de financiación, las competencias y los resultados previstos de dicho órgano en relación con la propuesta de un marco de interoperabilidad de las Naciones Unidas citado en la recomendación 2; y

ii) Ofrecido garantías suficientes de que se hará un seguimiento de las recomendaciones convenidas y que se informará debidamente de su aplicación a los órganos rectores;

b) Pedir al Secretario General que, en calidad de Presidente de la JJE considere detenidamente todas las posibilidades de utilizar mecanismos existentes como la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, el Centro Internacional de Cálculo Electrónico y la Universidad de las Naciones Unidas en las cuestiones relacionadas con la aplicación de cualquier nueva iniciativa, como las del software de código abierto.

24. Varios miembros de la JJE señalaron que, en lo relativo a la parte a), ya existían mecanismos eficaces de coordinación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, especialmente los de la secretaría de la JJE para la coordinación de las tecnologías de la información y las comunicaciones y otros mecanismos de la División de Servicios de Tecnología de la Información y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mecanismos que deberían reforzarse. En cuanto a la parte b), los miembros estuvieron de acuerdo en que debían tenerse en cuenta todas las posibilidades existentes, incluidas las mencionadas en la recomendación, cuando se llevaban a la práctica las iniciativas relativas a las tecnologías de la información y las comunicaciones y no solamente las relacionadas con una solución específica como la del software de código abierto.