

Estado abierto y gestión pública

El papel del sector académico

VALERIA TORRES
ALEJANDRA NASER
ESTER KAUFMAN

Coordinadoras

Planificación para el desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

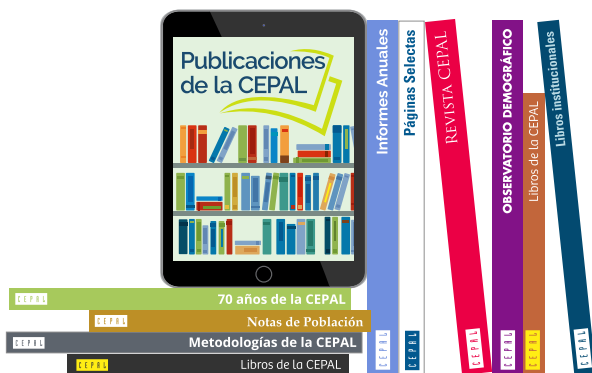


años

Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Estado abierto y gestión pública

El papel del sector académico

Valeria Torres
Alejandra Naser
Ester Kaufman
Coordinadoras



Libros de la CEPAL

163

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina

Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Cielo Morales

Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

La coordinación para la elaboración del presente libro estuvo a cargo de Valeria Torres, Oficial a Cargo del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto, Alejandra Naser, Asistente Superior de Asuntos Económicos, ambas del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Ester Kaufman, Coordinadora Regional de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). El libro reúne las contribuciones de Cielo Morales, Valeria Torres, Alejandra Naser, Verona Fideleff, Ester Kaufman, Oscar Oszlak y Peter Sharp.

Para la elaboración de esta publicación se contó con el apoyo financiero de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del proyecto “Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe” (“Resilient and inclusive public management systems for sustainable development in Latin America and the Caribbean”).

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Diseño de portada: María Luisa Avaria

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122136-7 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-002251-4 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358777-5 (versión ePub)

Número de venta: S.23.II.G.16

LC/PUB.2023/24-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2024

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.23-00544

Esta publicación debe citarse como: V. Torres, A. Naser y E. Kaufman (coords.), *Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico*, Libros de la CEPAL, N° 163 (LC/PUB.2023/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	9
Introducción.....	13
Capítulo I	
Multiplicidad de saberes y gestión del conocimiento	21
<i>Ester Kaufman, Valeria Torres, Alejandra Naser</i>	
Introducción	21
A. Información para el conocimiento situado: apropiación social e innovación en clave de desarrollo inclusivo	22
B. Papel de las tecnologías.....	25
C. Fomento de la apropiación social y el desarrollo inclusivo por el sector público y la ciencia	26
D. Información y conocimiento: ciencia abierta y ciencia ciudadana en tiempos de COVID-19	27
E. Ciencia abierta y Estado abierto inclusivo.....	31
F. Conocimiento abierto y ciencia ciudadana.....	33
G. Reflexiones finales sobre la gestión del conocimiento	35
Bibliografía.....	37
Capítulo II	
Universidades abiertas en la era exponencial.....	39
<i>Oscar Oszlak</i>	
Introducción	39
A. De la universidad cerrada a la universidad abierta	40
B. ¿Qué es una universidad abierta?.....	42
C. Acceso abierto y transparencia en la enseñanza.....	44

D.	La disponibilidad del conocimiento.....	51
E.	Orientación de la extensión universitaria hacia los sectores productivos.....	54
F.	Transformaciones en la tecnología educativa y la gestión universitaria.....	57
G.	Conclusiones.....	61
	Bibliografía.....	61
 Capítulo III		
	El sector académico como objeto de apertura.....	65
	<i>Ester Kaufman, Peter Sharp</i>	
	Introducción.....	65
A.	La experiencia de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica.....	67
B.	Carreras Itinerantes.....	70
C.	Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo): Programa de gobierno abierto Universidad Transparente.....	75
D.	Reflexiones finales.....	81
	Bibliografía.....	83
 Capítulo IV		
	El estado abierto para la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible.....	85
	<i>Verona Fideleff, Cielo Morales, Alejandra Naser, Valeria Torres</i>	
	Introducción.....	85
A.	Antecedentes y orígenes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	86
B.	El Estado abierto en la Agenda 2030: la transversalidad del ODS 16.....	88
C.	Políticas de Estado abierto en América Latina y el Caribe: sinergias con la implementación de la Agenda 2030.....	91
D.	La participación del sector académico en la implementación de la Agenda 2030.....	96
E.	El papel del sector académico en la implementación de la Agenda 2030.....	97
	1. Participación en los mecanismos institucionales para el seguimiento de la Agenda 2030.....	97
	2. Educación para el desarrollo sostenible.....	99
	3. Promoción de la investigación y la innovación.....	103
	4. Difusión y sensibilización.....	106
	5. Contribución a la formación de alianzas entre actores sociales.....	107
F.	Reflexiones finales.....	109
	Bibliografía.....	110

Capítulo V

Participación y colaboración del sector académico en la construcción de estados abiertos.....	113
<i>Ester Kaufman, Alejandra Naser, Valeria Torres</i>	
Introducción	113
A. Participación y colaboración del sector académico en los planes de acción de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto.....	114
1. Representación del sector académico en los foros multisectoriales de gobierno abierto.....	115
2. Algunos compromisos con instituciones académicas específicas como “actores involucrados”	120
B. Participación y colaboración del sector académico en las políticas de Estado abierto más allá de los planes de acción de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto.....	126
1. Buenas prácticas académicas seleccionadas por la Red Académica de Gobierno Abierto RAGA internacional y el ILPES	126
2. Colaboración del sector académico en la creación de instituciones eficaces y transparentes.....	129
C. Reflexiones finales	132
Bibliografía.....	133

Capítulo VI

Acceso abierto y datos abiertos en el sector académico y la comunidad científica	135
<i>Ester Kaufman, Alejandra Naser, Valeria Torres</i>	
Introducción	135
A. El acceso abierto a la información académica	138
B. Experiencias regionales	142
C. Los datos abiertos en el sector académico	147
D. Ejemplos de uso de datos abiertos en universidades	154
E. Reflexiones finales.....	156
Bibliografía.....	157

Capítulo VII

Conclusiones.....	161
Introducción	161
A. Diferenciación social y actores que se deben integrar	162
B. Promoción del diálogo y el aprendizaje recíproco	163
C. Una gestión pública robusta	164
D. El sector académico, la gestión pública y la Agenda 2030	165
E. Gobierno abierto, sector académico y otros actores	166
F. Marco regional y mundial y creación de comunidades.....	167
Anexo.....	171

Cuadros

IV.1	América Latina y el Caribe (14 países): países que han vinculado los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	93
IV.2	América Latina y el Caribe (33 países): información sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 en los informes nacionales voluntarios sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2016-2022.....	95
V.1	América Latina y el Caribe (15 países): participación del sector académico en los compromisos de los últimos planes de acción de gobierno abierto	115
V.2	América Latina y el Caribe (15 países): representación académica diferenciada en el foro multiactor o mesa de gobierno abierto y apoyo de organismos internacionales o agencias de cooperación	119
VI.1	Niveles de reutilización de los datos de Berners-Lee.....	148
VI.2	Beneficios de las cinco estrellas.....	149
A1	Derechos de acceso a la información y la participación: estándares universales y del sistema interamericano de derechos humanos.....	173

Recuadros

I.1	Diferencias entre datos, información y conocimiento	22
III.1	Programa Una Voz de la Universidad Nacional: “La revolución del campo”	71
IV.1	Ejemplo de vinculación de los compromisos de gobierno abierto con los Objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los planes de acción de los países: el caso de México	92
IV.2	Colombia: estructura de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	98
IV.3	Costa Rica: educación superior y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	101
IV.4	Colombia: Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS) de la Universidad de los Andes.....	105
VI.1	Principios y directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para el acceso a datos de investigación generados con fondos públicos.....	140
VI.2	Carta Internacional de Datos Abiertos	150
VI.3	Beneficios de los datos abiertos en la educación.....	153

Diagramas

I.1	Ciencia abierta y aspectos que abarca.....	30
III.1	Proyectos del programa de gobierno abierto Universidad Transparente	79
IV.1	La transversalidad del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	90

Imágenes

III.1	Portal UNA Universidad Abierta de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica	69
VI.1	Portal de la Red Federada de Repositorios Institucionales de Publicaciones Científicas (LA Referencia).....	143
VI.2	Colombia: repositorio de datos de investigación de la Universidad del Rosario.....	143
VI.3	Conocimiento Abierto para América Latina y el Sur Global (AmeliCA).....	144
VI.4	España: portal colaborativo de datos abiertos especializado en el sector de la educación superior UniversiDATA.....	154
VI.5	Portal de Datos Abiertos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	155
VI.6	Portal de Datos Abiertos de la Universidad Nacional de Colombia.....	156

Prólogo

Trascurrida ya la mitad del plazo establecido para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario acelerar el paso para alcanzar las metas propuestas hacia 2030. El bajo dinamismo económico de los países de América Latina y el Caribe, sumado a los altos niveles de pobreza e informalidad, inciden en la desigualdad social y la degradación del medio ambiente, por lo que será preciso implementar acciones y políticas audaces e innovadoras para alcanzar esos Objetivos.

Al mismo tiempo, un importante sector de la ciudadanía percibe hoy que el Estado no satisface sus necesidades, que los líderes políticos elegidos no representan sus intereses, que las instituciones públicas son complejas, burocráticas y poco eficientes y que hay altos niveles de corrupción. Esta ciudadanía cada vez más descontenta, ve también que su participación está limitada a un proceso de consulta y que no incide directamente en la toma de decisiones y la elaboración de las políticas públicas que tienen efectos en la comunidad. Tenemos, por tanto, una difícil tarea por delante, en la que el trabajo con todos los actores sociales es fundamental.

En este contexto, son necesarios nuevos modelos de gobernanza que propicien la participación de todos los actores de la sociedad en la gestión pública y la toma de decisiones, así como el establecimiento de espacios de diálogo, colaboración y concertación social que permitan la articulación de intereses y aspiraciones sobre el bien común en la agenda pública.

Es por ello que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha impulsado decididamente la noción de Estado abierto como habilitador y acelerador de la implementación efectiva de la Agenda 2030

para el Desarrollo Sostenible, cuyas metas 16.5, 16.6 y 16.7 llaman a fortalecer las instituciones públicas, así como sus prácticas de administración y gestión para que sean eficaces, inclusivas, participativas, que rindan cuentas y que respondan a las necesidades ciudadanas. De esta manera, la gestión pública se ve fortalecida con la promoción del Estado abierto, que busca mejorar la rendición de cuentas y el desempeño de los gobiernos al combinar la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración de la sociedad civil de modo que las partes interesadas puedan aportar ideas y agregar valor público, transformando la información en innovadoras formas de solucionar problemas comunes. Se trata, por tanto, de un nuevo paradigma de la gestión pública que promueve mecanismos de colaboración y cocreación entre la ciudadanía y el Estado con el fin de mejorar la calidad y eficiencia de las intervenciones públicas.

De la mano de la iniciativa voluntaria mundial Alianza para el Gobierno Abierto creada en 2011 en el marco del sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, la CEPAL ha venido acompañando por más de una década a los países de América Latina y el Caribe en la implementación de políticas y estrategias de Estado abierto así como en la cocreación de planes nacionales y subnacionales en el marco de gobernanza de la Alianza. Fruto de ese acompañamiento surgen importantes lecciones que pueden contribuir a la transformación productiva de las economías de la región a través del incremento de la productividad y la mejora de las políticas públicas.

Un primer aprendizaje derivado del proceso de implementación de políticas y estrategias de Estado abierto se refiere al modelo de gobernanza establecido en la Alianza para el Gobierno Abierto. Este considera la creación de un foro multiactor, que dé sostenibilidad a las políticas y planes de gobierno abierto y recoja las necesidades reales de la ciudadanía convirtiéndola en colaboradora para el diseño de instrumentos de gestión pública, permitiendo que tanto la identificación como la solución de los problemas se logre a partir de la colaboración de múltiples sectores de la sociedad. Esto facilita la alineación de diferentes actores, esfuerzos y recursos en los diferentes niveles, tanto nacional como subnacional, en el marco de políticas con visión de Estado y que trasciendan el ciclo político.

Un segundo aprendizaje es la necesidad de involucrar más activamente al sector académico en la identificación y solución de problemas públicos. Este sector puede generar nuevos enfoques para garantizar la evolución hacia el Estado abierto, puede ser un importante aliado en la generación de metodologías, contenidos y formación relacionados con la promoción de prácticas, valores y cultura de la apertura y puede aportar a la generación de espacios de colaboración en el nivel local, regional y mundial para difundir, investigar, enseñar y publicar sobre el enfoque de

Estado abierto. Es por ello que esta publicación se centra en el papel actual y futuro del sector académico y su potencial para la articulación multiactor a fin de promover políticas públicas abiertas e inclusivas.

Ante un futuro signado por la crisis climática, la transformación digital y la incertidumbre, y en un contexto de desconfianza de sectores importantes de la ciudadanía respecto de las instituciones públicas, impulsar nuevos sistemas de gobernanza para abordar desafíos públicos que atiendan las necesidades de las generaciones presentes y futuras y den voz a todos, especialmente a los marginados de la toma de decisiones, resulta decisivo. Asimismo, es necesario fortalecer la participación en entornos digitales justos que mantengan la centralidad de las personas. Como ha señalado la CEPAL, la gran transformación para lograr un crecimiento más productivo, inclusivo y sostenible no va a suceder de manera automática: es un proceso que debe ser inducido y gestionado. En este proceso, un Estado abierto habilitador y acelerador es fundamental.

Es preciso fortalecer los procesos de colaboración entre todos los sectores de la sociedad, de modo que juntos puedan planear el futuro y formular políticas para alcanzarlo. Asimismo, para que estos consensos sobre el futuro sean factibles, es necesario contar con información y conocimiento que permitan identificar los desafíos presentes y venideros y faciliten la toma de decisiones con base empírica. En estas tareas, el sector académico está llamado a jugar un papel sustancial, reforzando su función de generador de conocimiento abierto y aportando a la reflexión para la toma de esas decisiones, lo que a su vez serviría de puente entre las instituciones del Estado y la ciudadanía.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

En este libro se aborda el papel del sector académico en relación con el paradigma de Estado abierto inclusivo y su gestión pública, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la apertura, la innovación, las nuevas formas de participación y colaboración del sector y sus proyecciones en el marco de la denominada “era exponencial”, en que los cambios en el tiempo se producen con una creciente aceleración.

Se comienza por definir algunos conceptos utilizados y mencionar a los actores relevantes, además de describir las funciones del sector académico en el área de estudio seleccionada. Posteriormente, se presentan los capítulos que integran el libro.

A. Conceptos y actores

La definición del término “gobierno abierto” adoptada por la Alianza para el Gobierno Abierto se basa en el *Open Government Memorandum* del ex Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama. Oszlak (2013) señala acertadamente que el término proviene de la praxis política estadounidense (“*open government*”) y hace referencia al concepto de “gobernanza”, entendida como responsabilidad de gobernar.

En línea con el enfoque de Naser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017), el mismo autor entiende que, en América Latina y el Caribe, la expresión “Estado abierto” debería ser más propia del lenguaje de las ciencias sociales. Además, es “más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados,

entes públicos no estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, instancias que también deberían adoptar esta filosofía” (Oszlak, 2013, págs. 1-2)¹. Este conjunto de entidades incluye también a las universidades que reciben fondos públicos².

El enfoque de Estado abierto requiere que instituciones con determinadas responsabilidades, incluidos los gobiernos, los parlamentos, las cortes de justicia, los organismos de control público y otros organismos estatales y paraestatales, expresen formalmente la voluntad de abrir sus repositorios y permitir el acceso a la información (Oszlak, 2017).

Con este enfoque se pretende promover el paradigma del Estado abierto “inclusivo”, a fin de incorporar el enfoque de derechos y extender sus efectos a una población heterogénea, que debe segmentarse para permitir una gestión eficaz, que la haga sentirse considerada, interpelada y empoderada.

Para incorporar estas nuevas perspectivas en las políticas y los procesos a cargo de distintas áreas de gobierno debe desarrollarse una gestión pública integrada, que proporcione fuentes de información organizadas a los órganos que garantizan el acceso a la información y la transparencia, entre otros. También se requieren áreas rectoras a cargo de la gestión transversal de la participación o políticas que produzcan cambios culturales en los Estados, como los que se refieren a la integridad y la ética pública, por poner algunos ejemplos. Ese tipo de servicios auxiliares es escaso o nulo en la región, donde algunas tareas, como la gestión del enfoque de derechos, son casi imposibles de abordar debido a su complejidad.

Estas líneas de acción reflejan la influencia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de las Naciones Unidas. Al establecerla, los países concordaron que su aplicación requiere la colaboración de todos los sectores de la sociedad, mediante la consolidación de marcos de gobernanza con condiciones que habiliten la participación de la ciudadanía, el sector académico y el sector privado en la gestión de lo público y la toma de decisiones, así como la creación e inclusión de mecanismos para la colaboración que permitan la articulación de intereses y aspiraciones sobre el bien común en la agenda pública. Es así que entra en escena el sector académico.

Este libro se centra, precisamente, en el papel actual y futuro del sector académico y su potencial para la articulación multiactor a fin de concretar los enfoques mencionados.

¹ En el capítulo V de la propia Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016, págs. 16-19) se recomienda encarar el desafío de construir un Estado abierto.

² La inclusión de estas universidades como sujetos obligados en las leyes de acceso a la información pública legitima la aplicación de los principios de gobierno abierto en los ámbitos tratados en este texto.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por medio del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ha impulsado decididamente la noción del Estado abierto como habilitador y acelerador de la implementación efectiva de la Agenda 2030, así como el enfoque de derechos para sostener la gestión de políticas inclusivas. Al mismo tiempo, en consideración de su riqueza potencial, apoya la participación del sector académico en la consolidación del paradigma del Estado abierto en la gestión pública.

A continuación, se presentan algunos antecedentes históricos³.

En América Latina y el Caribe, el surgimiento del sector académico como actor relevante en el marco de gobernanza tuvo lugar en 2015, con la creación de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). Desde entonces, esta red ofrece un espacio estable de investigación, reflexión y producción de conocimientos sobre las necesidades de apertura de las universidades y el Estado y, al mismo tiempo, gestiona la información sobre las experiencias internas y externas que apuntan en esa dirección, con la conciencia de que el papel del sector académico es clave para la formulación y la gestión de políticas de Estado abierto, en el marco de la Agenda 2030. La coordinación de la red está a cargo del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

La firma de un convenio de colaboración entre el ILPES y el CEDES en diciembre de 2020, con el objetivo de generar un compromiso internacional de fortalecimiento de las redes académicas de gobierno y Estado mediante la organización de actividades conjuntas de investigación, capacitación e intercambio de conocimientos y experiencias exitosas en la materia, constituye un hito en el desarrollo de esta iniciativa⁴.

Entre las actividades conjuntas más relevantes, se destaca el proceso de selección de buenas prácticas académicas realizado en 2022, cuyo objetivo principal era reconocer y destacar las iniciativas en materia de gobierno o Estado abierto encabezadas por entidades académicas a nivel local, nacional y regional en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de los países de Iberoamérica, para incorporarlas al conocimiento compartido por toda la comunidad académica, las organizaciones vinculadas con ella en distintas instancias de participación y colaboración y el sector público. Esta actividad tuvo una gran recepción, pues se recibió información sobre 55 experiencias realizadas en ámbitos académicos de toda Iberoamérica.

³ El sector académico abarca todas las instituciones de enseñanza superior: el sistema universitario, público y privado; los subsistemas de educación tecnológica, universidades tecnológicas e instituciones particulares; el subsistema de educación normal y el de otras instituciones públicas. Se considera que los centros de investigación y los organismos de promoción de la investigación también forman parte del sector.

⁴ Para más información, véase [en línea] <https://redacademicagobabierto.org/>.

No obstante, este sector debe enfrentar sus propios desafíos. Uno de los más grandes consiste en participar activamente en la construcción de Estados abiertos inclusivos, apoyando la formulación de políticas públicas participativas y con base empírica, y al mismo tiempo promover y propiciar la apertura dentro de sus propias instituciones. Esto último se conoce como “universidad abierta” y tiene un aspecto interno y otro externo⁵. Desde el punto de vista interno, supone la introducción de los principios de gobierno abierto en el propio ecosistema, de modo de privilegiar interacciones más transversales de integración inter y multidisciplinaria, con miras a generar un ecosistema integrado y capaz de responder a situaciones variables y sumamente complejas. En general, se intenta avanzar hacia procesos más transparentes, participativos, colaborativos y de rendición de cuentas entre autoridades académicas, docentes, estudiantes, investigadores, administrativos y terceros proveedores, entre otros. Desde el punto de vista externo, se apunta a la función de articulación e innovación multiactor, la creación de metodologías de apoyo y producción de evidencia destinada a otros actores a fin de promover los principios de gobierno abierto en distintos ámbitos de actuación y generar un diálogo colaborativo entre disciplinas, saberes académicos y ciudadanos, tanto en el nivel local-territorial, como en el nacional, regional y mundial.

La universidad abierta conlleva también el compromiso, mediante sus conocimientos, con la universalización de los derechos de acceso a la información y la transparencia, que supone la adopción de políticas y metodologías para abordar la heterogeneidad social y la variedad de intereses y necesidades, el uso de lenguajes y canales específicos para cada segmento de la población, las brechas como concepto multifacético y la facilidad de utilización de los datos abiertos por cada segmento, entre otros aspectos. También requiere el desarrollo de la transparencia focalizada y la transparencia colaborativa⁶, esenciales para avanzar hacia políticas de acceso y transparencia inclusivas, que también deben abordarse en los pronunciamientos de los organismos internacionales y regionales, en los que la heterogeneidad social se ha considerado fundamentalmente en relación con los derechos humanos (véase el anexo).

Aclarados estos conceptos e identificados algunos actores, a continuación, se presentan los capítulos del libro.

⁵ En el capítulo II se presentan otras acepciones de “universidad abierta”.

⁶ Con estos tipos de transparencia ya no se busca solamente garantizar el acceso a la información pública en general, sino promover la difusión de información específica y útil público-privada (que redunde en conocimientos situados) para así facilitar el empoderamiento y la toma de decisiones de los ciudadanos. Estos mecanismos son fundamentales para hacer efectivo el valor instrumental del derecho de acceso a la información pública, que se caracteriza por permitir el ejercicio de otros derechos (derecho llave).

B. Contenido de la publicación

En el capítulo I, “Multiplicidad de saberes y gestión del conocimiento”, se abordan la gestión del conocimiento por el sector académico y su vínculo con la sociedad (apertura hacia el exterior). Se destaca la importancia de estos temas para generar innovaciones y cambios situados mediante diálogos y aprendizajes recíprocos abiertos. Este proceso de apertura e interconexión supone que las jerarquías establecidas tradicionalmente mediante saberes y posicionamientos pueden diluirse en ambientes más solidarios, colaborativos e inclusivos. La ciudadanía no debería organizarse solo para participar, de diversos modos, en los asuntos que afectan su vida, sino también para “hablar con la verdad al poder”. Esto significa construir conocimientos sobre temas antes reservados a unos pocos. La clave para la inclusión está en el reconocimiento y la apropiación del conocimiento. El propio movimiento de gobierno o Estado abierto forma parte de otros procesos que buscan mejorar la distribución del poder, con una ciudadanía vigilante, pero a la vez capaz de formular recomendaciones basadas en la riqueza de la sabiduría de multitudes. En este contexto, en el capítulo I se plantea que el enfoque de Estado abierto, en clave de inclusión, debe ampliarse a esos otros escenarios en los que el saber ciudadano dialoga con el ámbito académico a la par que con el institucional desde otro posicionamiento.

Esto supone que en la conjunción entre la ciencia, el Estado y la ciudadanía pueden surgir nuevos conocimientos que, al ser creados por múltiples actores, pueden tener un impacto real en la vida cotidiana de las personas, el comportamiento científico y la actuación de los gobiernos. Ello determina que la relación con el conocimiento deba ser cada vez más estrecha, más cercana, lo que facilitaría nuevas formas de interactuar y de entender la complejidad, es decir, una mayor distribución del ejercicio del poder con el conocimiento a disposición de todos.

Una función esperable del sector académico es diluir la fragmentación y la tendencia a trabajar en silos, tanto en las instituciones como en su vínculo con la sociedad. Desde el punto de vista externo, debe reconocer al otro como un ser diferente y determinar las múltiples sabidurías que surgen de la heterogeneidad social resultante. También debe captar lenguajes, idiomas y saberes y someter a prueba la pertinencia y la comprensión de la información que se brinda.

En el capítulo II, “Universidades abiertas en la era exponencial”, se exploran las transformaciones que se necesitan en el sector académico para fortalecer su participación en el Estado abierto. Se examinan así la docencia, los planes de estudio, las modalidades de educación a distancia y asincrónica, la instrucción personalizada y la relación de los perfiles de la oferta académica con el mercado de trabajo que se está reconfigurando en la

era exponencial. A partir del análisis de los procesos históricos y los procesos en curso en la gestión interna, la oferta, la apertura y la transparencia de las universidades, se analiza su contribución al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a fin de asegurar que todas las personas tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida en armonía con la naturaleza.

En este contexto, se discute el papel central del sector académico para anticipar los avances y las innovaciones tecnológicas y reducir la brecha con respecto a los países que lideran estos cambios. Para ello le corresponde crear carreras de las que se prevé una enorme demanda en el futuro (era exponencial). Asimismo, se abordan el papel central de la actividad de extensión que realiza el sector académico y el impacto de sus actividades de difusión de información, creación de laboratorios de innovación, redes internacionales, publicaciones científicas, presentaciones en medios de comunicación o asesoramiento a gobiernos, para enfrentar las grandes transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo, la salud y la vida cotidiana.

En el capítulo III, “El sector académico como objeto de apertura”, se plantea que la apertura supone un cambio organizativo y cultural, de manera que los distintos actores de la comunidad dejan de ser espectadores para participar activamente en la vida de las instituciones académicas, políticas y sociales. Para ello, es necesario adoptar políticas de transparencia en el sector académico sobre la dirección, la administración y el control de la organización, la rendición de cuentas y la gestión de calidad. A su vez, se deben habilitar instancias de participación de los actores involucrados (docentes, estudiantes, investigadores, empleados, directores, al igual que la ciudadanía) para que puedan conocer y opinar sobre la enseñanza impartida y los resultados en materia de investigación y desarrollo y formular sus propios requisitos de formación relacionados con necesidades territoriales y personales y con la solución de problemas detectados previamente en el ámbito local. Las dificultades de acceso a la tecnología y la distancia no deben constituir impedimentos para asegurar líneas de acción colaborativas entre el sector académico, la sociedad y el sector público. En estos últimos casos, la apertura académica supone acciones de colaboración, mediante la implementación de cursos abiertos, masivos y a distancia que permitan el intercambio de diferentes tipos de saberes.

Se exponen dos casos emblemáticos para ejemplificar dichas políticas: la iniciativa Carreras Itinerantes de la Universidad Nacional de Costa Rica y el modelo de gestión Universidad Transparente de la Universidad Nacional de Cuyo, de la Argentina. La experiencia de las carreras itinerantes se vincula expresamente con la implementación de la Agenda 2030, resignificando lo desarrollado a partir de ese enfoque.

En el capítulo IV, “El Estado abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, se aborda la importancia que se asigna en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a la participación activa de toda la ciudadanía y el establecimiento de alianzas en la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas. Se establece la relación entre el Estado abierto y la Agenda 2030 y se evidencia la manera en que el paradigma del Estado abierto facilita el cumplimiento de sus metas y objetivos y el papel que el sector académico desempeña en este contexto. Se hace hincapié en la transversalidad del ODS 16, que representa de modo directo los pilares y principios del paradigma del Estado abierto. Además, se ejemplifica la manera en que el Estado abierto y el ODS 16 se reflejan indirectamente en los demás objetivos de la Agenda 2030 y el sector académico es un actor clave para avanzar hacia un Estado abierto e inclusivo.

En relación con la gestión pública, en un marco de gobernanza abierta e inclusiva, en la Agenda 2030 se hace un llamado a fortalecer las instituciones públicas. En ese sentido, las metas del ODS 16 garantizan los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia como prerequisites para la creación de un ecosistema de gobernanza multiactor, que pueda participar en la toma de decisiones a distintos niveles. Como se plantea, la garantía de los derechos de acceso también forma parte de los cimientos del paradigma de Estado abierto.

Se destaca asimismo que los ODS se han recogido en los planes de acción elaborados por los países que integran la Alianza para el Gobierno Abierto. Esto redundará en una complementariedad y una sinergia que permiten adoptar la buena práctica de abordar las políticas públicas de manera integral.

En el capítulo V, “Participación y colaboración del sector académico en la construcción de Estados abiertos”, se examina la manera en que el sector académico ha adquirido cada vez más relevancia en el proceso de cocreación de los planes de acción establecidos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y ha comenzado a asumir mayores responsabilidades en compromisos concretos.

También se detallan algunos espacios de colaboración del sector académico con otros actores de la sociedad en la construcción de Estados abiertos que, si bien no figuran en los planes de gobierno abierto, contribuyen a fortalecer cada uno de los ejes del Estado abierto. Se plantea que el fortalecimiento de la democracia como sistema de organización política está directamente vinculado con el incremento de su legitimidad. Para ello, es necesario que la ciudadanía, en sus diversas formas de organización y actuación, se apropie del espacio público y participe en el debate y la toma de decisiones. La gestión pública y el conocimiento de las dificultades que esta conlleva no le pueden resultar ajenos. Este aprendizaje puede facilitar la creación de espacios de diálogo y construcción entre estos actores. En esa línea se puede rescatar el papel del sector académico.

El capítulo VI, “Acceso abierto y datos abiertos en el sector académico y la comunidad científica”, se refiere a la democratización de la información científica y académica con el propósito de eliminar las barreras a su disponibilidad, lectura y uso. El tratamiento de este tema también se realiza, desde otras perspectivas, en los capítulos I y II del libro.

Se plantea la apertura desde dos perspectivas. Una tiene que ver con el acceso abierto y los derechos de la sociedad a acceder a los datos de investigación emanados de los centros académicos y de investigación financiados con fondos públicos, mientras la otra se refiere al desarrollo de iniciativas de acceso a la información con datos en formatos abiertos y reutilizables divulgados por las universidades públicas y privadas, la mayoría conforme a los estándares y marcos emanados de las leyes de transparencia para difundir aspectos internos, rendir cuentas a la comunidad y dar acceso al material de investigación de pre y posgrado. En el capítulo se describen algunas experiencias relacionadas con la publicación de información en formatos abiertos y accesibles a la comunidad, tanto dentro como fuera de la región.

Por último, en el capítulo VII, “Conclusiones”, se analizan las iniciativas tratadas en relación directa con sus efectos y se indican los organismos encargados de impulsarlas y gestionarlas.

En el anexo se incluyen las declaraciones y los convenios regionales e internacionales que construyen el derecho internacional sobre los derechos humanos y sostienen las políticas de acceso a la información y participación en contextos de heterogeneidad social.

Bibliografía

- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2016), *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*.
- Naciones Unidas (s.f.), Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- Naser, A., Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oszlak, O. (2017), “La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe”, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2013), “Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, 29 de octubre a 1 de noviembre.

Capítulo I

Multiplicidad de saberes y gestión del conocimiento¹

*Ester Kaufman
Valeria Torres
Alejandra Naser*

Introducción

En este capítulo se trata de dilucidar de qué manera pueden establecerse relaciones más igualitarias, no solo frente a los Estados sino ante quienes tienen poder, especialmente en aquellos casos en los que este es fruto de una jerarquía o un reconocimiento formal del conocimiento combinado con un papel jerárquico específico.

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza (RAGA, 2020a) sostiene que la ciudadanía no debería organizarse solo para protestar, vigilar o votar, sino también para “hablar con la verdad al poder”. Esto significa reconocer y resignificar su conocimiento sobre temas antes reservados a unos pocos. Las recomendaciones del autor se enmarcan en la lógica de la sabiduría de multitudes².

¹ Se agradecen los comentarios de José Luis Tesoro a este capítulo.

² Véase el XI Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19: Ciencia Abierta y Datos Abiertos: Retos y Oportunidades en tiempos de COVID-19, organizado por la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA), RAGA México, RAGA Colombia y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) el 14 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/341484533686510>.

Al respecto, agrega que el poder no está solo en el gobierno. Está en los científicos y en la gente “prominente”. Es el caso de la relación entre el médico y sus pacientes, entre el profesor universitario y sus alumnos, o entre el gerente de una empresa y sus empleados. Esta nueva forma de relacionarse con la pretensión de redistribuir el poder en un marco de apertura se basa en la capacidad que todos tienen de apropiarse del conocimiento, exponer su propio conocimiento y ponerlo en discusión.

Como plantea dicho autor, avanzar hacia un Estado abierto e inclusivo supone preguntarse cómo es relacionarse con el “otro”, el diferente, cómo es vincularse con quien tiene poder o con quien no lo tiene, desde una posición de poder. Esto plantea la necesidad de ampliar la concepción del ámbito del poder. Este no se concentra solo en los gobiernos sino también en las personas que ocupan lugares de privilegio dentro de la sociedad: los científicos, la “gente prominente”, los profesores en sus aulas, entre otros.

De este modo, el traslado del enfoque de Estado abierto desde el espacio de decisión entre ciudadanos y gobernantes hacia núcleos de poder más sociales constituye una ampliación del poder. Se relaciona con los intentos de redistribución del poder y vigilancia ciudadana conforme a un conocimiento que debe ser accesible a todos y que todos pueden poseer, en su propio lenguaje, para incrementar sus posibilidades de participación y colaboración en escenarios de innovación colectiva.

A. Información para el conocimiento situado: apropiación social e innovación en clave de desarrollo inclusivo

Para avanzar hacia el reconocimiento del conocimiento ajeno, la transferencia del propio y la creación de espacios de diálogo de saberes es necesario distinguir las diferencias entre el dato, la información y el conocimiento (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1 Diferencias entre datos, información y conocimiento

Dato

Un dato es la representación simbólica (numérica, alfabética, gráfica, de imagen, de sonido, entre otras) de un atributo o una característica de una entidad, una persona, un objeto o un hecho, por ejemplo, un número de documento de identidad, un domicilio, una medida de temperatura o presión, un código de transacción, un logo, un sonido.

Los datos, por sí mismos, no tienen significación, pues no señalan el sentido, el contexto ni el porqué de lo que representan. Por lo tanto, no son útiles para orientar posibles acciones o decisiones. Por ejemplo: ¿qué utilidad tienen, por sí mismos, el precio de un bien, la temperatura media en una determinada localidad, el nombre de una persona, un número de documento de identidad o un número telefónico si no se relacionan con un aspecto de interés o se carece de un propósito o un contexto que les den significación? La relevancia de los datos reside exclusivamente en constituir la base para generar información. La época actual se caracteriza por la profusión de datos. Con cada correo electrónico que se escribe, cada video que se ve, cada clic del ratón y cada vez que se utilizan tarjetas de débito o crédito, se habla por teléfono o simplemente se ve la televisión, se generan datos que se registran y almacenan. Ante tal abundancia de datos, es prioritario desarrollar las capacidades humanas necesarias para definir cuestiones de interés, plasmar modelos pertinentes, discriminar los datos útiles de los que son mero “ruido”, incorporarles significación, sistematizarlos, procesarlos y obtener información y conocimiento útil y accesible a todos los potenciales interesados.

Información

Se denomina información a un conjunto de datos relacionados contenidos en un mensaje que un emisor envía a un destinatario con la expectativa de reducir su incertidumbre e incidir en sus percepciones, juicios o comportamientos. El emisor procura convertir los datos en información, organizándolos en función de un propósito, un enfoque, un énfasis y un contexto que les den significado y valor informativo para reducir la incertidumbre de un determinado destinatario acerca de aspectos de una determinada realidad. Es el destinatario-receptor, y no el emisor, quien puede determinar si el mensaje que ha recibido contiene realmente información, es decir, si efectivamente contribuye a disminuir su incertidumbre. Un mensaje (por ejemplo, un informe, un artículo de una revista, una nota de un diario) puede ser considerado sumamente informativo por quien lo emite, pero a su vez interpretado como “ruido” o “redundancia” por quien lo recibe. El gran reto para prevenir la “infoxicación” (intoxicación informativa por superabundancia de datos) reside hoy en aclarar los propósitos y gestionar la información para proporcionar a cada destinatario el mayor valor informativo posible, de manera que pueda absorber y metabolizar el contenido en términos de conocimiento útil para su finalidad. Es un error común confundir la información con la tecnología utilizada para procesarla o transmitirla, es decir, el mensaje con el medio. Tener acceso a mejores tecnologías para procesar información no significa —por sí solo— mejorar la información. Por ejemplo, un sistema que permita presentar cuadros y gráficos atractivos no garantiza que la información sea útil.

Conocimiento

El conocimiento supone estructuras de información relacionadas con un determinado fin. Por ejemplo, un médico clínico conoce los síntomas y los signos para formular un diagnóstico presuntivo; un abogado conoce las normas, las condiciones y los plazos para responder a una demanda; un gerente público conoce las pautas normativas, presupuestarias y sustantivas para programar la provisión de determinado servicio. La construcción del conocimiento es un proceso de aprendizaje que recorre una compleja espiral recursiva que parte del conocimiento de base para analizar datos, estructurarlos en información, articular la información mediante determinadas relaciones, someter las relaciones a corroboración empírica, extraer el conocimiento resultante y generar nuevos datos, nueva información y nuevo conocimiento.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. L. Tesoro, *La formación en gobierno electrónico: experiencias para aprender, compartir y transferir*, Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública, 2009.

De este modo, se trata de que los datos y la información se traduzcan en un conocimiento situado, del que distintos grupos de personas y segmentos de la población pueda apropiarse socialmente, para luego contextualizarlo y generar respuestas innovadoras a sus problemas específicos. Para impulsar el dinamismo de “la sabiduría de las multitudes”, es necesario que los distintos grupos sociales dialoguen para que sus respectivos conocimientos entren en contacto y se incrementen, dando lugar a instancias de colaboración para hacer frente a la complejidad. Esta es la intención de algunos grupos indígenas, que desean mejorar sus conocimientos sobre sus propias medicinas, mediante la incorporación o el debate de los saberes de otros grupos similares, una situación muy frecuente durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Esto se relaciona con lo que se conoce como “sociedad del conocimiento”. Las autoridades reunidas en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información declararon que “debe comprenderse no sólo como una sociedad que se quiere comunicar de otra manera, sino que busca compartir un saber. Desde esta perspectiva, se trata entonces de una sociedad del saber compartido y del conocimiento, que tiene en cuenta la pluralidad, la heterogeneidad y la diversidad cultural de las sociedades” (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, citado en Forero de Moreno, 2009, pág. 42).

De acuerdo con Forero de Moreno (2009, pág. 43), “Los procesos educativos son una parte constitutiva de las sociedades del conocimiento pues la educación tiene la tarea fundamental de habituar a los individuos a seleccionar, a filtrar y a valorar la información, de modo que se promuevan los procesos de innovación”.

Más precisamente, en UNESCO (2005) se utiliza la expresión “sociedades del conocimiento”, en plural, en línea con el reconocimiento de las “sabidurías múltiples” derivadas de la heterogeneidad social. Hacia finales del milenio, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) fue la principal impulsora de este concepto, que luego se difundió ampliamente en el sector académico³. Ese plural contiene la diversidad de situaciones locales y la convivencia de distintos estadios o fases del desarrollo económico. El caso de la India es un buen ejemplo: “la proporción de los servicios en la economía [o la economía basada en conocimientos] ha superado el 50% gracias a una política de formación y al fomento de una capacidad informática universalmente reconocida, un 75% de su población vive todavía de la agricultura, casi un 40% es analfabeta y una gran parte no dispone todavía de una línea telefónica” (UNESCO, 2005, págs. 50-51).

³ La UNESCO también utiliza el término “sociedad del saber”. En inglés, “conocimiento” y “saber” se traducen como *knowledge*.

En ese sentido, la conexión entre los saberes supone el establecimiento de diálogos que redunden en sociedades cada vez más justas y solidarias. Esos diálogos, promovidos y entablados en todas las direcciones, deben basarse en el uso de un lenguaje comprensible (un concepto distinto y más amplio que el de “lenguaje claro”) para quienes no pertenecen a la comunidad impulsora de cada saber. Cuando se habla de “lenguaje claro” no existe un destinatario concreto del mensaje, a diferencia de cuando se utiliza la palabra “comprensible”, en cuyo caso ese destinatario existe y se apropiaría de la información transmitida. Esta apropiación debe verificarse mediante pruebas.

En las sociedades del conocimiento, los ciudadanos pueden acceder de forma ilimitada e inmediata a la información y esta tiene repercusiones en todos los aspectos de la vida (las relaciones sociales, económicas, culturales y de la vida pública). A ello se suma un elemento central, que es la “capacidad para identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información con vistas a crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano. Estas sociedades se basan en una visión de la sociedad que propicia la autonomía y engloba las nociones de pluralidad, integración, solidaridad y participación” (UNESCO, 2005, pág. 29). De esta manera, se obtiene un concepto que incluye todas las dimensiones relacionadas con los ámbitos social, cultural, económico, político y de transformación institucional, pero con expresa consideración del pluralismo y la perspectiva de desarrollo humano.

Así, se avanza hacia la sociedad del conocimiento, que impulsa el modelo en red mediante la participación y la colaboración de sus diversos componentes. El desarrollo de Wikipedia constituye un ejemplo de colaboración relacionado con el conocimiento.

B. Papel de las tecnologías

Si bien las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han tenido una gran incidencia en el desarrollo de la sociedad del conocimiento, también se ha generado una confianza desmedida en su uso, como si fueran la clave del acceso a los saberes que se han de alcanzar en lugar de una herramienta, aunque indudablemente muy poderosa. No se puede negar que los medios de creación y transmisión del conocimiento están profundamente afectados por el desarrollo digital, que permite una expansión exponencial. Este desarrollo ha permitido superar la comunicación centrada en un emisor (la radio, la televisión o la prensa) para pasar a la comunicación multidireccional posibilitada por Internet, que permite la interacción en tiempo real.

Sin embargo, no se accede a los diversos saberes solo mediante las TIC. Existen miradas alternativas que cuestionan ese fervor casi exclusivo y ponen el acento en el desarrollo de sociedades con imaginarios

abiertos, en las que se privilegian la colaboración y la cooperación entre individuos y las formas de innovación basadas en la colaboración en red entre comunidades dispersas, que pueden entrar en conflicto o promover formas de conciliación más civilizadas. Si bien las condiciones científico-tecnológicas han incentivado la producción económica e incrementado las fuerzas de dominación social, al mismo tiempo han generado condiciones que potencian la integración social, el debate sobre los valores y el intercambio de conocimientos. Es el caso de las perspectivas sobre la crisis ambiental y la importancia de preservar el planeta. Esto puede permitir una mayor reflexión individual y la creación de espacios de emancipación social, con miras a alejarse del individualismo ajeno al acontecer social.

C. Fomento de la apropiación social y el desarrollo inclusivo por el sector público y la ciencia⁴

Para permitir la apropiación social de la información y su transformación en conocimiento en contextos heterogéneos como los actuales, es necesario segmentar a la población para desarrollar políticas públicas específicas que atiendan los distintos intereses y las características de cada segmento y, principalmente, para ofrecerle información pertinente, susceptible de transformarse en conocimiento útil, a fin de apuntar a su propio desarrollo sobre la base de sus saberes peculiares.

Por otra parte, el propio sector académico debe adoptar medidas para integrar sus propios saberes y facilitar su apropiación social y, al mismo tiempo, integrar los conocimientos colectivos. Como se planteó en el Décimo Conversatorio de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19: Sociedad del Conocimiento, Inclusión y COVID19, es en la apropiación social donde se registra el efecto que este tipo de saber puede tener en la sociedad civil y esto supone formas pertinentes de transferencia del conocimiento para convertirlo en bienes y servicios. Asimismo, dicha apropiación supone el establecimiento de diálogos multiactor como otra forma de producción de conocimiento. Para ello, se deben crear puntos de articulación con las tecnologías, pues muchas plataformas de conocimiento las requieren. Lo que se pretende es utilizar las tecnologías de la información para favorecer un acceso al conocimiento más igualitario. Para ello, es necesario promover la apertura de la información y el conocimiento y atender la brecha digital.

⁴ Véase el Décimo Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19: Sociedad del Conocimiento, Inclusión y COVID19, 17 de julio de 2020 [en línea] https://www.facebook.com/watch/live/?v=975169832927745&ref=watch_permalink.

La apropiación social del conocimiento supone un diálogo entre el sector científico y el resto del mundo. El lenguaje constituye una de las barreras a dicho diálogo, por lo que se plantea el desafío de que la sociedad pueda captar la labor de los investigadores. De acuerdo con Mabel Gisela Torres Torres, Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, hay que comenzar a disminuir esas barreras, transformando los documentos científicos en recursos más accesibles para la población. Para lograrlo, dichos documentos también deben ser útiles para generar estrategias para el país, lo que supone garantizar la apropiación social (RAGA, 2020b).

Una segunda barrera es el idioma, porque muchos de los documentos científicos están escritos en inglés y, en consecuencia, no son accesibles para quienes no conocen el idioma. Con respecto a la heterogeneidad y la inclusión igualitaria, deben considerarse los diversos aspectos plurilingües y multiculturales de cada país. Esos universos pueden constituir oportunidades para innovar a partir de la diversidad.

Un ejemplo de ello se refiere a las diferencias vinculadas con la territorialización y la regionalización de la ciencia. Una muestra innovadora en este sentido corresponde al proceso iniciado en 2020 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) de Colombia para desarrollar una política de apropiación social del conocimiento, con el objetivo de regionalizarlo y democratizarlo. Esa política ha permitido conectar a líderes regionales y comunitarios con investigadores y académicos a fin de poner en común sus conocimientos y debatir en conjunto. Eso permitió una interacción y un diálogo horizontal que llevaron al ministerio a replantearse las distintas formas de llegar a la sociedad.

Uno de los desafíos que plantean los procesos de cocreación relacionados con la actividad científica consiste en cambiar la manera tradicional en que los científicos desarrollan su labor, de forma aislada, investigando y publicando sus hallazgos sin vincularse necesariamente con otros actores de la sociedad. La cocreación para consolidar una idea común es un desafío. También lo es internamente para un ministerio con muchos procesos rígidos por modificar.

D. Información y conocimiento: ciencia abierta y ciencia ciudadana en tiempos de COVID-19

Los cambios permanentes en terrenos desconocidos impusieron la necesidad, a nivel nacional y mundial, de recurrir al conocimiento científico para tomar decisiones en materia de políticas. Un ejemplo reciente son las políticas relacionadas con la lucha contra el COVID-19. En todos los casos, se basaron en instancias de colaboración propias del Estado abierto, concebido como gobernanza multisectorial. La relevancia ganada por el sector académico lo catapultó fuera de su papel habitual de asistir a la población en caso de

emergencia. Los académicos, en particular los infectólogos, los epidemiólogos y los profesionales en materia de estadística, datos abiertos e inteligencia artificial, entre otros temas, se convirtieron en actores estructuradores. La repentina notoriedad de un sector académico hasta el momento en segundo plano plantea una oportunidad para repensar el papel de los académicos y las universidades en los nuevos escenarios. Con el grado de aval y referencia alcanzado en esta etapa, el sector académico sería uno de los más indicados para dinamizar los ecosistemas de conocimiento en línea con la búsqueda del desarrollo social y económico inclusivo. La población, por otra parte, aporta el conocimiento que la pandemia genera en su propio cuerpo, como en el caso de los efectos de la vacunación. Se apunta a la creación de ecosistemas en los que el conocimiento disperso fluya y converja en forma abierta. Conforme a la lógica del enfoque de Estado abierto, el principio de colaboración adquiere preeminencia y el sector académico puede operar como un “nodo confiable”, de máxima precisión, en la medida en que se lo vea comprometido con la sociedad y no con intereses fragmentados. Esta situación garantiza la confiabilidad de las instituciones académicas, a diferencia de lo que sucede con los gobiernos e incluso con el tercer sector. En este contexto, la tecnología y la precisión garantizarían la confianza en los procesos de creación y transmisión del conocimiento así generados. Por otra parte, la población está dispuesta a colaborar con el sector académico en la lucha universal contra la pandemia de COVID-19, pero también en otros temas de relevancia mundial, como el cambio climático.

En esa línea, y en directa relación con los principios de acceso a la información y datos abiertos mencionados en el capítulo VI, se desarrolla lo que se conoce como ciencia abierta⁵. Sobre ello se debatió en otro conversatorio de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA), del que se extraen algunas reflexiones⁶.

La ciencia abierta se basa en el trabajo colaborativo, mediante plataformas en las que se comparten datos, publicaciones y opiniones que luego se formalizan en artículos científicos disponibles en Internet con acceso completo.

Esto permite el análisis colaborativo de los procesos llevados adelante por científicos, gobiernos y la propia comunidad. Por ejemplo, los datos y los recursos que aportan conocimientos sobre la manera de

⁵ La “ciencia abierta” se define como la práctica de la ciencia orientada a que científicos y ciudadanía puedan colaborar y contribuir, de manera que los datos de investigación, las notas de laboratorio y otros procesos de investigación están disponibles para todos gratuitamente, con licencias que permiten la reutilización, la redistribución y la reproducción de la investigación, sus datos y sus métodos (Bezjak y otros, 2018).

⁶ XI Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19: Ciencia Abierta y Datos Abiertos: Retos y Oportunidades en tiempos de COVID-19, 14 de agosto de 2020 [en línea] <http://www.redacademicagobabierto.org/11o-conversatorio-raga-ciencia-abierta-y-datos-abiertos-retos-y-oportunidades-en-tiempos-de-covid-19-14-de-agosto/>.

gestionar la pandemia de COVID-19 y las decisiones que se han de tomar se ponen a disposición de todos. El estudio de temas sociales y ambientales supone tres tipos de interacciones: i) la interacción entre investigadores e investigadoras (el trabajo en formatos abiertos acelera los procesos de investigación); ii) la interacción de los investigadores con el gobierno, las instituciones internacionales e incluso las organizaciones sociales, y iii) la interacción directa de los investigadores con la ciudadanía, en lo que se denomina “ciencia ciudadana”. Es el caso, por ejemplo, de los miles de voluntarios que comparten información mediante su celular cuando captan imágenes o información sobre la naturaleza y contribuyen así a la investigación de temas ecológicos.

Existen diversas políticas iberoamericanas sobre ciencia abierta. Las leyes que establecen que los resultados de las investigaciones financiadas con fondos públicos deben publicarse en Internet y el acceso a dicha información debe ser libre constituyen un ejemplo. Estas han impulsado importantes avances en la región, que se traducen en la mayor difusión de políticas y sistemas de datos abiertos y nuevas formas de trabajar colaborativamente. Eso se refleja, por ejemplo, en el acceso abierto a las revistas científicas y la existencia de más de 500 repositorios digitales en universidades y centros de investigación que publican su propia producción. Esta comprende tesis de grado y posgrado, artículos científicos de sus investigadores, libros y capítulos de libros, trabajos presentados en congresos e informes de investigación, entre otros. Estos repositorios son de acceso público.

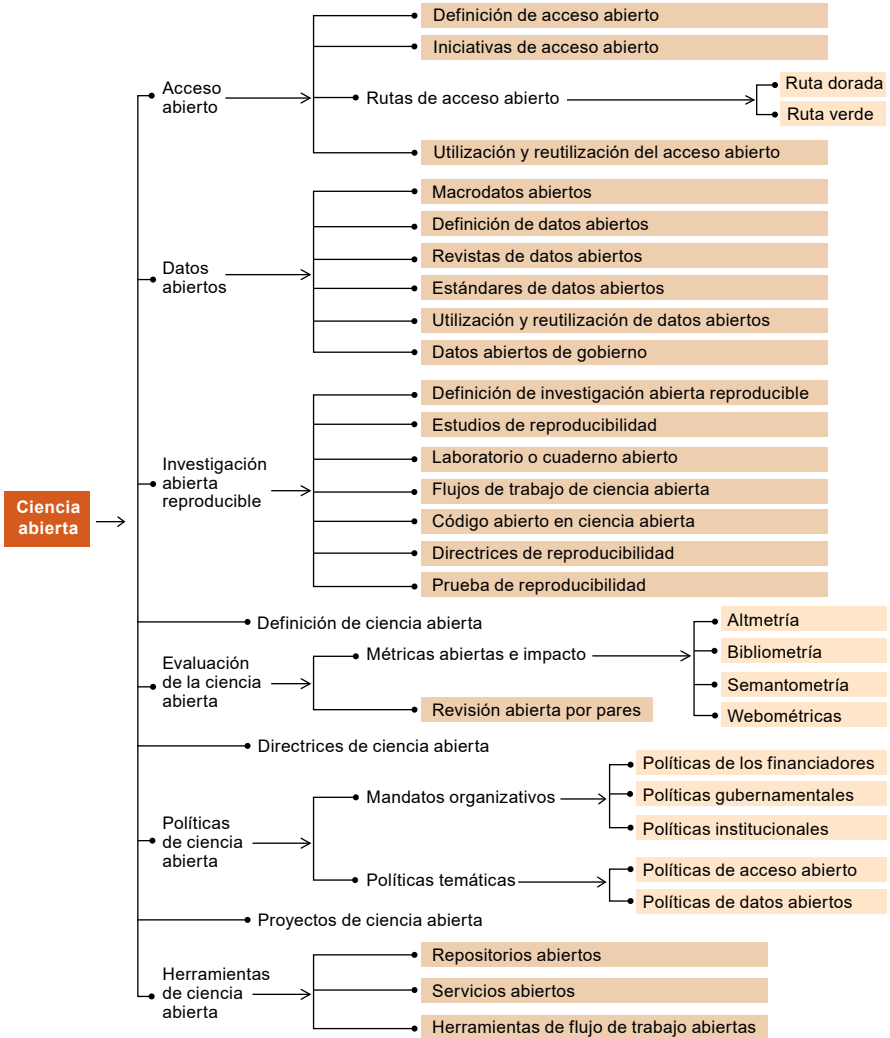
En la declaración de principios del *Manifiesto de ciencia abierta y colaborativa* se propone que la ciencia abierta y colaborativa (Babini y Rovelli, 2020, págs. 46-47)⁷:

1. Promueva el conocimiento como bien común.
2. Integre diferentes tradiciones científicas y formas de saber.
3. Atienda el rol que tiene el poder y la desigualdad en la producción y distribución de conocimiento.
4. Cree oportunidades para la participación en todas las etapas del proceso de investigación.
5. Favorezca la colaboración equitativa entre científicos y actores sociales.
6. Incentive el diseño de mecanismos inclusivos de información y comunicación.
7. Mejore el bienestar de nuestra sociedad y de nuestro planeta.

⁷ Véase *Manifiesto de ciencia abierta y colaborativa* [en línea] <https://ocsdnet.org/wp-content/uploads/2015/04/Manifiesto-Infographic-Spanish-1.pdf>.

Como se aprecia en el diagrama I.1, la ciencia abierta abarca múltiples aspectos, que incluyen el acceso abierto, los datos abiertos, la investigación reproducible abierta y la evaluación de la ciencia abierta. Cada uno de ellos comprende a su vez múltiples elementos. En términos generales, en el libro se vuelve varias veces sobre el tema, como puede constatarse en el capítulo II. En términos específicos, en el capítulo VI se ofrece un análisis más completo de la relación entre la ciencia abierta y los datos abiertos.

Diagrama I.1
Ciencia abierta y aspectos que abarca



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de FOSTER, Open Science [en línea] <https://www.fosteropenscience.eu/foster-taxonomy/open-science-definition>.

La importancia de la ciencia abierta para apuntalar políticas de inclusión, innovación colectiva e igualdad social resulta evidente.

Otra política científica destacable en América Latina y el Caribe es la creación de bases de datos científicos nacionales, gestionadas por los organismos responsables de las políticas científicas de cada país. Se avanza en la apertura de los datos que se utilizan en la investigación científica, mediante el acceso a las bases de datos y el *software* para procesarlos. De este modo, es posible acceder a sistemas abiertos de datos genómicos, biológicos, ecológicos, marítimos y climáticos, entre otros. Las políticas de estos organismos no solo permiten compartir los datos sino también el instrumental, que a menudo resulta excesivamente oneroso para ser adquirido por una sola institución.

Babini y Rovelli (2020) sostienen que los avances en materia de ciencia abierta en Iberoamérica están en la mira internacional, debido a la peculiaridad de que, en la mayoría de los países de la región, las investigaciones científicas son financiadas principalmente por el Estado. De ello resulta que el sector académico y los gobiernos gestionan conjuntamente las políticas de ciencia abierta, a diferencia de lo que ocurre en los países del Norte, en los que existe una marcada intervención comercial por medio de publicaciones científicas.

Babini y Rovelli (2020) mencionan además que, en el proceso de consensuar recomendaciones sobre ciencia abierta a nivel global, la UNESCO (s.f. y 2019) señala: “La idea detrás de ciencia abierta es permitir que la información científica, los datos y los resultados sean más accesibles (acceso abierto) y se aprovechen de manera más confiable (datos abiertos) con la participación activa de todos los interesados (abierto a la sociedad). Al alentar a la ciencia a estar más conectada con las necesidades de la sociedad y al promover la igualdad de oportunidades para todos (científicos, responsables políticos y ciudadanos), la ciencia abierta puede lograr cambios en cerrar las brechas de ciencia, tecnología e innovación entre y dentro de los países y satisfacer el derecho humano a la ciencia [...] La respuesta reciente de la comunidad científica a la pandemia de COVID-19 ha demostrado muy bien cómo la ciencia abierta puede acelerar el logro de soluciones científicas para un desafío global” (págs. 37-38).

E. Ciencia abierta y Estado abierto inclusivo

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza (RAGA, 2020a) plantea que la ciencia se está transformando en el contexto del Estado abierto y, sobre todo, en el de la pandemia de COVID-19. Destaca las capacidades desarrolladas por

los Estados y la ciudadanía y sus interacciones para enfrentar la crisis y sus emergencias. Reconoce, por otra parte, que este modo de concebir la ciencia se encuentra en el origen del concepto de Estado abierto, pues ese enfoque puede entenderse como una amalgama de movimientos sociales que buscan mostrar a los ciudadanos lo que ocurre dentro de los gobiernos, pero también pretenden acceder al conocimiento científico.

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza (RAGA, 2020a) agrega que:

el aprendizaje de la ciencia parte de la premisa de que sus conclusiones deben divulgarse dentro de la sociedad para que los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones en su vida. Cabe mencionar el movimiento tecnológico de libre acceso a documentos, artículos e investigaciones que, antes del Estado abierto, eran inaccesibles. Las universidades están revirtiendo esa situación al permitir el acceso al conocimiento que, por su naturaleza, es de carácter técnico y de difícil comprensión. El gran reto para la ciencia, en tiempos de Estado abierto, es transformar el lenguaje científico que expresa ese conocimiento en un lenguaje más comprensible para la ciudadanía. Esto es lo que se requiere en esta época de pandemia. Los académicos deben abandonar el lenguaje tradicional del aula para ingresar a espacios de interacción con la ciudadanía como los que se crearon a raíz del COVID-19. No se trata solo de que los ciudadanos accedan al conocimiento sino también de que este se someta a la crítica, tanto de los expertos como de ciudadanos interesados que se especializan cada vez más fuera de los espacios universitarios. Detrás de todo esto hay una nueva forma de ejercer el poder y gobernar⁸.

Al inicio de este capítulo se mencionó el vínculo entre la ciencia abierta y el Estado abierto, tras el que subyace la siguiente pregunta: ¿cómo se puede abordar el poder en general y fortalecer la posición de quienes se encuentran fuera del sistema? El desarrollo de la innovación basado en conocimientos diversos, en un marco de aprendizaje, diálogo y respeto mutuo, puede conducir a sociedades colaborativas.

La ciencia abierta se abordó varias veces a partir de la preocupación de integrar los lenguajes y las innovaciones provenientes del sector académico y otros sectores. Como se verá en el capítulo V, con la iniciativa Carreras Itinerantes de la Universidad Nacional de Costa Rica, algunas facultades se han desplazado de su lugar tradicional para realizar actividades de extensión, encuadradas en marcos de gobernanza. En esos encuentros, el lenguaje de entendimiento e innovación es

⁸ XI Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19: Ciencia Abierta y Datos Abiertos: Retos y Oportunidades en tiempos de COVID-19, 14 de agosto de 2020 [en línea] https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=341484533686510.

fundamental. La ciencia debe abordar el saber no académico y promover encuentros con los otros saberes y lenguajes producto de la diversidad cultural y lingüística.

Se ha detectado una verdadera preocupación por escuchar lo que otros tienen que decir, con miras a consolidar la sabiduría colectiva. De acuerdo con McLuhan (McLuhan y Powers, 1995), no se debe mirar por el espejo retrovisor porque disminuye la capacidad de observar nuevos escenarios. Es necesario afrontar las nuevas realidades mediante testimonios colectivos, de la manera en que los griegos construían su verdad, según afirma Foucault (1996) en *La verdad y las formas jurídicas*, refiriéndose a Edipo. Edipo encontró su verdad mediante un recorrido colectivo en el que, al recoger múltiples versiones, pudo acceder a su propia historia. Se plantea así el desafío de procesar de manera inusual los nuevos contextos y sus requisitos acuciantes y para ello se necesita la sabiduría de las multitudes.

F. Conocimiento abierto y ciencia ciudadana

La perspectiva del derecho humano a la ciencia, emanada de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y fortalecida en la Declaración de Guatemala, constituye un mandato para la región. Esa perspectiva tiene dos dimensiones: la garantía de la participación ciudadana en la actividad científica conforme a sus intereses y capacidades y la protección del acceso a los beneficios que brinda la ciencia al bienestar de las personas y las sociedades (Mancisidor, 2017).

Mediante esas directrices se busca contribuir, a partir del desarrollo de conocimientos locales y situados, al tratamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Babini y Rovelli (2020, pág. 40) señalan que, según Clinio (2019), hay una disputa entre dos enfoques: “Por un lado, una visión utilitaria de la ciencia que visualiza una mayor eficiencia, productividad y competitividad. Por otro lado, la noción de apertura orientada hacia temas como la garantía de derechos, la justicia cognitiva y la justicia social”.

En cuanto a la ciencia ciudadana, dichas autoras comentan las siguientes experiencias:

Sobresalen los proyectos del Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia (SIB Colombia); el sistema BioModelos, que facilita la construcción colectiva de modelos de distribución de especies en el país y la plataforma “Nombres comunes de las plantas de Bogotá” del Jardín Botánico de Bogotá junto con la estrategia de apropiación social del conocimiento del Servicio Geológico

Colombiano. En Argentina tienen lugar talleres y conversatorios sobre ciencia abierta y ciudadana organizados por el Programa de Datos Abiertos en Ciencia y Tecnología del Ministerio de Ciencia. En Chile, la Red Chilena de Ciencia Ciudadana financiada por el ex-CONICYT, la comunidad de expertos Chile Científico y la Fundación Ciencia Ciudadana creada con el apoyo de la Embajada de Canadá, en alianza con universidades y centros de investigación, son reconocidas por su estímulo a participación pública en investigación con acciones coordinadas, actividades de formación y divulgación conjuntas y mediante resultados de investigación participativa. Mientras que el plano de la comunicación científica, se destacan en Colombia los programas “Todo es Ciencia” “Ideas para el Cambio” o “A Ciencia Cierta” del recientemente creado Minciencias. A través de ellos, se busca el diálogo efectivo entre investigadoras, investigadores y otras comunidades para la generación y el uso del conocimiento con el fin de atender sus inquietudes o buscar soluciones a sus problemas locales (págs. 164-165)⁹.

Con respecto a este punto, Golombek (2017) afirma que la ciencia ciudadana o demociencia “trata de hacer avanzar al conocimiento científico más allá de las fronteras del laboratorio o el trabajo de campo tradicional. Se trata de promover proyectos de investigación que integren entre sus actores principales a científicos de profesión con el ciudadano común para la construcción colaborativa del conocimiento”.

Agrega Golombek (2017), que la participación abierta en los proyectos de investigación “es una forma de apropiación social de la ciencia como ninguna otra, ya que los ciudadanos se vuelven los actores principales de esta historia”. En estos casos, la ciencia se transforma en la actitud de preguntar y maravillarse frente a las cosas que ocurren en nuestra vida.

Dice Golombek (2017) que “el ciudadano es clave para el alcance de la investigación. Los ciudadanos científicos son aquellas personas que se integran a un proyecto de investigación y colaboran con la recolección sistemática de datos críticos, generalmente sobre cosas que se encuentran a su alrededor”. Entre otros ejemplos, menciona el comportamiento de los insectos y los dialectos en el canto de las aves. La información proporcionada por los ciudadanos ayuda a analizar las huellas del cambio climático, observar fenómenos astronómicos y medir el temblor de la Tierra, por citar algunos ejemplos.

⁹ Véase más información sobre las políticas de Minciencias de Colombia [en línea] <https://minciencias.gov.co/ministerio/sobre-minciencias>. Del sitio web surge la intención de dicho organismo de potenciar las capacidades regionales y sectoriales de investigación e innovación, frente a los retos y desafíos de la cuarta revolución industrial. En ese contexto, se declara que la articulación entre las universidades, las empresas, el Estado y la sociedad es fundamental.

Se trata de proyectos colaborativos y abiertos a quien quiera participar: estudiantes, docentes, familias, entre otros. Solo se requiere entusiasmo y precisión en la observación y el registro de los datos.

La información sobre muchas de estas iniciativas se publicaron en revistas destacadas. De esta manera, la ciencia ciudadana permite la colaboración abierta para el estudio de fenómenos, investigaciones y descubrimientos científicos.

De acuerdo con Perelló (2014), la ciencia ciudadana “regresa a las esencias de la ciencia amateur del siglo XIX pero incorpora iniciativas de innovación social y de innovación abierta”.

La ciencia ciudadana se refiere a la participación del público en general en las actividades de investigación científica, donde ciudadanos contribuyen activamente a la ciencia, ya sea con su esfuerzo intelectual, con conocimiento o con sus herramientas y recursos. Los participantes proporcionan datos y dispositivos experimentales a los investigadores, plantean nuevas preguntas y cocrean una nueva cultura científica. Los voluntarios adquieren nuevos conocimientos, nuevas habilidades, una comprensión más profunda [...] Como resultado de este escenario abierto, en red y transdisciplinar, las interacciones ciencia-sociedad-política [...] conducen a una investigación más democrática basada en una toma de decisiones que se sustenta en la información (Socientize, citado en Perelló, 2014).

Asimismo, Perelló (2014) afirma que:

Las estrategias clásicas unidireccionales de comunicación de la ciencia hacia la sociedad no funcionan. La investigación científica queda contaminada desde el primer momento por la comunicación científica e, inversamente, si no se logra transmitir el latido de la investigación científica, el proyecto será un fracaso de participación. La sociedad valida así todos y cada uno de los pasos de la investigación, la hace más transparente al no experto y el voluntario combina su contribución a la investigación con un proceso de aprendizaje constante (Perelló, 2014).

G. Reflexiones finales sobre la gestión del conocimiento

Los diálogos y los intercambios de saberes que permiten crear, identificar, organizar almacenar y difundir información deben ser correctamente gestionados para alcanzar los objetivos y lograr los resultados esperados. Para ello, es necesario recurrir a mecanismos de gestión del conocimiento a

fin de formalizar y conectar cada saber con miras a facilitar la innovación y el potenciamiento del conocimiento colectivo, incorporando la ciencia a la conversación y la construcción colectiva.

Las mayores dificultades para esta gestión obedecen a la falta de formalización del conocimiento ciudadano en general y de las diversas comunidades en particular, que constituye el principal problema que se debe afrontar para que el diálogo sea posible.

Nonaka y Takeuchi (1999) expusieron estas dificultades. Para permitir el diálogo con la comunidad científica, es necesario formular el conocimiento tácito. En la actualidad, existe mucha presión para incorporar al conocimiento tácito o implícito, el sostenido avance tecnológico mediante herramientas informáticas, sin advertir que estas solo facilitan la gestión del conocimiento explícito. Mientras no se aborde también el conocimiento tácito, es decir, ese conocimiento intuitivo e inconsciente adquirido a través de la experiencia, estos espacios de innovación no podrán integrarse. La formalización y la socialización de ese conocimiento adquieren carácter urgente.

El estudio de la gestión del conocimiento se basa en un conjunto de conceptos fundamentales. Según Aguilar Villanueva (2020, pág. 6), estos son: i) la distinción entre datos, información y conocimiento, ya considerada en el recuadro I.1; ii) la distinción entre conocimiento tácito, potencialmente innovador pero de difícil comunicación y difusión, y conocimiento explícito, que caracteriza la producción académica y corresponde al conocimiento codificado y estructurado; y iii) la distinción entre el conocimiento como proceso y como producto.

En relación con el tema objeto de consideración, el conocimiento es fundamentalmente un proceso, aunque también puede ser un producto.

El gran desafío consiste en encontrar la manera de conservar y gestionar el conocimiento (actividades relacionadas con una producción y un empleo correctos, la gestión de la innovación y sus aplicaciones prácticas y el carácter esencial de las tecnologías para dicha gestión) y la forma de enriquecerlo y difundirlo entre múltiples comunidades y áreas.

Nonaka y Takeuchi (1999) sostienen que, para crear innovación en una espiral ascendente, es necesario considerar cuatro formas de conversión entre conocimiento tácito y explícito. Estas surgen cuando el conocimiento tácito y el conocimiento explícito interactúan, del mismo modo en que deberían interactuar la sabiduría colectiva de las distintas comunidades y la ciencia. El conocimiento de las comunidades y las personas debe formalizarse para permitir su socialización, exteriorización, combinación e interiorización, que son los mecanismos con los que el conocimiento individual y los saberes colectivos se enuncian y amplifican.

Por otra parte, es necesario mantener la tensión entre las prácticas habituales de cada comunidad y su difusión, permitiendo el abordaje entre áreas. Falivene y Silva (2005, pág. 9) consideran que las creencias subyacentes, tácitas, son difíciles, si no imposibles de modificar en las prácticas tradicionales expositivas y unidireccionales. Los espacios más estimulantes para la creatividad son aquellos que plantean el trabajo entre las comunidades e individuos, es allí donde es posible diseñar y acordar innovaciones que trasciendan lo fragmentario. Precisamente, diluir lo fragmentario facilitará nuevos encuentros.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2020), *Gestión del conocimiento y gobierno contemporáneo*.
- Babini, D. y L. Rovelli (2020), *Tendencias recientes en las políticas públicas de ciencia abierta y acceso abierto en Iberoamérica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Fundación Carolina.
- Bezjak, S. y otros (2018), *Manual de capacitación sobre ciencia abierta* [en línea] <https://book.fosteropenscience.eu/es/>.
- Clinio, A. (2019), "Ciência aberta na América Latina: duas perspectivas em disputa". *Transinformação*, vol. 31.
- Falivene, G. M. y G. M. Silva (2005), "Formación, cambio tecnológico e innovación en organizaciones públicas", documento presentado en el Décimo Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, 18-21 de octubre.
- Forero de Moreno, I. (2009), "La sociedad del conocimiento", *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 5, N° 7, Bogotá.
- Foucault, M. (1996), *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.
- Golombek, D. (2017), "¿Qué es la ciencia ciudadana y cómo promueve el conocimiento abierto?", *Abierto al Público*, 9 de febrero [en línea] <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/la-ciencia-ciudadana-promueve-conocimiento-abierto>.
- Henríquez Guajardo, P. (coord.) (2018), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018*, Córdoba, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)/Universidad Nacional de Córdoba (UNC).
- IESALC/SPU/CIN/UNC (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe/Secretaría de Políticas Universitarias/Consejo Interuniversitario Nacional/Universidad Nacional de Córdoba) (2018), *Conferencia Regional de Educación Superior 1996* [en línea] <http://cres2018.unc.edu.ar/historia/cres-1996>.
- Mancisidor, M. (2017), "El derecho humano a la ciencia: un viejo derecho con un gran futuro", *Anuario de Derechos Humanos*, N° 13.
- McLuhan, M. y B. R. Powers (1995), *La aldea global*, Barcelona, Gedisa.
- Nonaka, I. y H. Takeuchi (1999), *La organización creadora de conocimiento*, Oxford University Press.

- Perelló, J. (2014), “Ciencia ciudadana: conocimiento al poder”, CCCB, 24 de abril [en línea] <https://lab.cccb.org/es/ciencia-ciudadana-conocimiento-al-poder/>.
- RAGA (Red Académica de Gobierno Abierto) (2020a), XI Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19, 14 de agosto [en línea] https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=341484533686510.
- _____(2020b), Décimo Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19: Sociedad del Conocimiento, Inclusión y COVID19, 17 de julio [en línea] https://www.facebook.com/watch/live/?v=975169832927745&ref=watch_permalink.
- _____(s.f.), Eventos [en línea] <http://www.redacademicagobabierto.org/category/eventos/>.
- Tesoro, J. L. (2009), *La formación en gobierno electrónico: experiencias para aprender, compartir y transferir*, Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2019), *Estudio preliminar de los aspectos técnicos, financieros y jurídicos relativos a la conveniencia de contar con una recomendación de la UNESCO sobre la ciencia abierta* (40 C/63) [en línea] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370291_spa.
- _____(2005), *Hacia las sociedades del conocimiento* [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141908>.
- _____(s.f.), Open Science [en línea] <https://en.unesco.org/science-sustainable-future/open-science>.

Capítulo II

Universidades abiertas en la era exponencial

Oscar Oszlak

Introducción

En 1932, el filósofo francés Henri Bergson introdujo el concepto de “sociedad abierta”, que Karl Popper retomó posteriormente en su libro *La sociedad abierta y sus enemigos*. Casi un siglo después, el concepto sigue haciendo referencia a sociedades tolerantes, flexibles, transparentes, que responden a las inquietudes de la ciudadanía y, por lo tanto, constituyen el contexto social en el que hoy intenta abrirse paso la filosofía del Estado abierto. Este término no es simplemente un sucedáneo del concepto más conocido de “gobierno abierto”. “Estado abierto” alude, más bien, a la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones, estatales o paraestatales, de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Oszlak, 2013). Desde hace ya varios años, se observa que esta voluntad se ha extendido desde el Poder Ejecutivo hacia los demás poderes del Estado y otros ámbitos institucionales, como universidades, partidos políticos, sociedades con participación estatal, emprendimientos público-privados, fundaciones, beneficiarios de regímenes de promoción, servicios públicos subsidiados y similares. Definitivamente, parecería que se ha puesto en marcha una tendencia hacia sociedades más abiertas.

En el presente capítulo se propone analizar los cambios que se registran en las universidades en este contexto de creciente apertura y los futuros desafíos que deberán afrontar a raíz de las transformaciones científicas y tecnológicas que se están produciendo en el marco de la cuarta revolución industrial y la era exponencial en curso. Se examinan así las nuevas tendencias que se observan en la oferta académica, asentada en el trípode que tradicionalmente sostiene la actividad universitaria (enseñanza, investigación y extensión), y en materia de apertura, transparencia y gestión interna. Tras algunos apuntes sobre el papel y la orientación que se advierten en el desarrollo histórico de las universidades, se analizan los cambios más recientes en cada una de sus áreas básicas de actividad, así como, en general, en su propia organización y gestión institucional. El capítulo concluye con una síntesis de las principales tendencias con que se manifiesta la apertura universitaria en un contexto en el que, simultáneamente, otras instituciones (estatales y sociales) también eligen el camino de la apertura.

A. De la universidad cerrada a la universidad abierta

La segunda década del siglo XXI comenzó con la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), cuyos deletéreos efectos se extendieron, en todo el mundo, a casi todos los aspectos de la vida social. La consiguiente crisis sistémica determinó la suspensión o modificación de las actividades habituales de las personas y las instituciones. Si bien a menudo se sostiene que las crisis constituyen al mismo tiempo una amenaza y una oportunidad, esto no siempre es así. Esta vez, en el caso de las universidades, este *dictum* parece ser cierto. Al igual que en otras áreas del sistema educativo, las universidades debieron trasladar las actividades de enseñanza e investigación de sus campus o sedes físicas a los hogares de los investigadores y los docentes y recurrir a medios de comunicación virtuales para mantener su continuidad. De este modo, se interrumpieron súbitamente siglos de prácticas tradicionales pero, al mismo tiempo, las universidades —y la actividad académica en general— pusieron de manifiesto el papel crucial que pueden desempeñar en la sociedad del conocimiento actual.

Fueron las universidades las que proporcionaron la investigación básica que condujo, en un período de tiempo sorprendentemente breve, al desarrollo de vacunas, nuevas pruebas de diagnóstico y novedosos tratamientos para enfrentar la pandemia. Los epidemiólogos y los infectólogos se convirtieron en integrantes de comités asesores gubernamentales o asiduos analistas en los medios de comunicación. Los sociólogos y los psicólogos aportaron sus conocimientos para interpretar y evaluar los efectos de la crisis en la vida cotidiana. Los economistas plantearon sus perspectivas sobre las medidas que los gobiernos debían adoptar para atender a las poblaciones más vulnerables o las empresas cuyas actividades se vieron dificultadas.

Sin embargo, cabe señalar que el recurso obligado a los medios virtuales también puso de manifiesto las desigualdades en el acceso de los estudiantes a la infraestructura digital necesaria para la continuidad de sus actividades, pues el acceso a Internet no constituye todavía un bien público global.

Cuando estalló la crisis sanitaria, las universidades atravesaban desde hacía tiempo procesos de cambio y diversas transformaciones que en un estudio reciente se sintetizaron en el concepto de “universidad sin muros” (*university without walls*) (EUA, 2021). Como sugiere esta imagen, el elemento clave que caracteriza a esta concepción es la “apertura”. Esto resulta en cierto modo paradójico, pues las universidades “se abren” en tiempos de “clausura” y “distanciamiento”.

Según la Asociación de Universidades Europeas (European University Association (EUA)) (EUA, 2021)¹, para promover una universidad sin muros es necesario: i) asegurar la transparencia de su gobernanza y liderazgo mediante la representación de la sociedad en sus consejos y órganos directivos; ii) recibir el aporte ciudadano en la definición de las prioridades de su programa de investigación; iii) brindar educación superior a todas las personas a lo largo del ciclo de vida; iv) flexibilizar la oferta de cursos, la evaluación de la enseñanza y la acumulación de conocimientos; v) promover una movilidad ilimitada entre el sector académico y el mundo del trabajo, de manera que los académicos mantengan sus conocimientos actualizados y puedan satisfacer la demanda de competencias de una fuerza de trabajo en constante cambio; vi) impulsar la movilidad entre instituciones y a través de las fronteras; vii) abrir la ciencia de modo que los resultados y los datos de investigación sean accesibles para todos; viii) aprovechar la tecnología digital para facilitar la solidaridad y la enseñanza colaborativa, las clases y los laboratorios virtuales y el partenariado abierto entre instituciones europeas y de otros países y ix) promover el compromiso abierto con asociaciones civiles, culturales y empresariales para lograr economías y sociedades regionales y locales más sostenibles².

Estas orientaciones contrastan fuertemente con la idea todavía vigente del papel que las universidades cumplen con respecto a sus destinatarios y a la sociedad en general. Ronald Barnett (2011) distingue tres fases en la evolución histórica del papel de la universidad como institución: en la época medieval, las universidades funcionaron al servicio de la religión y la espiritualidad; en la era posindustrial, promovieron la investigación que produjo importantes avances tecnológicos y un enorme

¹ Los 850 miembros de esta institución representan a las universidades más importantes de ese continente.

² El trabajo titulado *Universities Without Walls: A Vision for 2030*, publicado en 2021 y basado en consultas realizadas el año anterior con los miembros de la asociación, otros actores involucrados en el tema y expertos de todo el continente, se propone como una guía para fortalecer a las instituciones de educación superior europeas.

crecimiento económico y, en la época actual, se han orientado por su propio interés, refugiándose en una “torre de cristal” frente a un mercado sumamente competitivo para sus egresados.

Si bien se puede concordar o no con esta interpretación, desde hace una o dos décadas se estaría promoviendo un nuevo tipo de universidad, que el propio Barnett (2011) denomina “universidad ecológica”, no tanto en relación con un particular interés en el medio ambiente, sino en el sentido contextual del término “ecología”. Se trata de una universidad profundamente conectada con la sociedad que la rodea, que ofrece libremente todos sus recursos de conocimiento y se compromete activamente para lograr un mundo mejor. Este tipo de universidad se propone resolver algunos de los problemas más acuciantes de la humanidad, educando a los estudiantes para que se conviertan en ciudadanos globales y adquieran un “pensamiento para la sostenibilidad”, es decir, que aprovechen los beneficios de una economía sostenible, desarrollen soluciones que trasciendan fronteras, trabajen para renovar pueblos y culturas y construyan cohesión social, independientemente del área de estudio o el tipo de título obtenido.

De esta manera, se habría iniciado la cuarta fase de la evolución de las universidades, que correspondería a la denominada “universidad 4.0”, caracterizada por el pasaje de estas instituciones del ensimismamiento a la apertura, el compromiso y el servicio de distintos destinatarios: empresas, instituciones y comunidades localizadas en su radio de acción. Es decir, para ser relevante en el escenario mundial que se aproxima, la institución “universidad” ha comenzado a introducir cambios profundos en el modelo clásico que orientó su misión, sobre la base de objetivos de enseñanza, investigación y extensión. Como se comprobará en este trabajo, esto supone diversas medidas de apertura y modificaciones en la estructura, las modalidades de financiamiento, los planes de estudio, las estrategias de investigación, los perfiles profesionales que se han de formar y el contexto operativo.

B. ¿Qué es una universidad abierta?

Existe bastante confusión sobre el significado del término “universidad abierta”. Para algunas personas, el llamado sistema educativo de carrera abierta es uno de los modelos que, por ejemplo en México, buscan satisfacer la demanda de educación superior mediante un plan de estudios flexible, que no responde a un sistema de escolarización convencional. Para otras, la universidad abierta es, simplemente, una universidad a distancia, que utiliza una plataforma informática y ofrece al alumnado el apoyo de un tutor.

Lo cierto es que algunas de estas casas de estudios, como la Universidad Abierta de Cataluña o la Universidad Abierta Interamericana (UAI), se crearon en la década de 1990, precisamente cuando los avances en las

tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) hicieron posible esa modalidad de instrucción a distancia. De acuerdo con la UAI, dicha institución es también abierta desde el punto de vista pedagógico porque, desde el primer día de clase, los alumnos acceden a la formación y los conocimientos científicos en el medio en el que actuarán como profesionales en el futuro. Asimismo, se considera abierta desde el punto de vista social porque, durante toda su carrera, los alumnos realizan pasantías en empresas e instituciones afines al medio social.

Más allá del uso que cada universidad pueda hacer de este término ciertamente polisémico, resulta evidente que la apertura universitaria ha ido adoptando nuevos significados, que podrían sintetizarse en las siguientes tendencias a:

- una mayor transparencia y rendición de cuentas de las actividades y la aplicación de los recursos universitarios,
- un mayor acceso a la educación universitaria,
- una disponibilidad del conocimiento más generalizada y
- una mayor inserción y participación en la actividad productiva.

Con respecto a la primera de estas tendencias, puede comprobarse que “universidad transparente” se ha convertido en un *leitmotiv* de este tipo de instituciones en todo el mundo, a partir de la difusión de la filosofía del gobierno abierto en la segunda década del siglo. En la Argentina, por ejemplo, la Universidad Nacional de Cuyo implementa desde 2015 el proyecto Universidad Transparente, un modelo de gestión que tiene el objetivo de garantizar, mejorar y fortalecer el derecho a la información pública, promoviendo la cultura de la transparencia y el buen gobierno. Mediante diversas acciones y el desarrollo de herramientas tecnológicas, se busca la participación activa de todos los claustros y las distintas disciplinas de la universidad en el debate de la transparencia como principio y como instrumento de gestión³.

Esta iniciativa, que fue pionera en la Argentina, se ha difundido ampliamente y cada vez son menos las universidades latinoamericanas o de otras regiones que no se identifican como “abiertas”. En España, la Fundación

³ El Portal de Gobierno Abierto (véase [en línea] www.uncuyo.edu.ar/transparencia) constituye un canal de comunicación, una herramienta web de carácter informativo y acceso libre, que proporciona información relevante sobre las actividades de la universidad y permite a las personas interesadas, dentro y fuera de la comunidad universitaria, acceder fácilmente a información clara, confiable, comprensible y relevante sobre el funcionamiento y las actividades de esa casa de estudios. El portal se basa en los principios de facilidad de acceso, utilización de un lenguaje sencillo, navegación simplificada, información oportuna y confiable y mejoramiento continuo. En este sitio se ofrece información sobre el concepto de gobierno abierto y el programa de transparencia de la universidad, así como en materia de autoridades, normativa, planeamiento, elecciones, convenios, rendición de cuentas, obras, personal, trámites, concursos, compras y licitaciones, entre otros aspectos.

Haz (antes Fundación Compromiso y Transparencia) publica desde hace algunos años una clasificación de transparencia voluntaria de las páginas web de las universidades de ese país. A partir del portal de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) se han analizado 75 universidades (49 públicas y 26 privadas), cuyo grado de transparencia se clasifica según las categorías “transparente”, “traslúcida” y “opaca”, basadas en un criterio cuantitativo, a las que se suma un criterio cualitativo, que indica si se publican los estados financieros y el informe de auditoría.

La definición de transparencia voluntaria utilizada por la Fundación Haz para elaborar su clasificación hace referencia al “esfuerzo por difundir y publicar en la web la información relevante de la organización, haciéndola visible y accesible a todos los grupos de interés de manera íntegra y actualizada” (Fundación Haz, s.f.). En ese sentido, se destacan las condiciones de:

- **Visibilidad:** el contenido está situado en un lugar visible en las páginas web.
- **Accesibilidad:** el contenido puede verse sin necesidad de permisos de acceso.
- **Actualidad:** el contenido está actualizado.
- **Integralidad:** la información es completa y exhaustiva.

Para recibir la calificación de “transparente”, según esta clasificación, se deben sumar al menos 40 de los 54 puntos posibles y cumplir con los indicadores de información económica (estados financieros e informe de auditoría públicos). Las áreas de análisis para evaluar la transparencia de los datos son: plan estratégico, personal, políticas y gobierno, Consejo Social, entidades dependientes, oferta y demanda académicas; personal docente e investigador, alumnos, información económica y resultados.

Las otras tres tendencias mencionadas —mayor acceso a la educación universitaria y transparencia en la actividad de enseñanza, disponibilidad del conocimiento más generalizada y mayor inserción y participación en la actividad productiva— se corresponden nítidamente con las actividades que las universidades desarrollan en cada una de las principales áreas que conforman su misión. A continuación se analizan esas tendencias en el contexto de los distintos ámbitos de actividad.

C. Acceso abierto y transparencia en la enseñanza

El modelo clásico que ha orientado la misión de las universidades se basa en un trípode que combina enseñanza, investigación y extensión, tres componentes básicos del papel que cumplen en la sociedad. Mientras algunos

autores consideran las diferentes funciones de la universidad como una “trinidad” (Kapur, 2016), otros las clasifican en orden de importancia, con la docencia en primer lugar (que a su juicio da sentido a la existencia de las universidades), seguida por la investigación y la extensión, que constituiría su “tercera misión”. Se destacan también su carácter de actividades aisladas y la necesidad de integrarlas.

Esto no siempre fue así pues, históricamente, esas tres funciones no tienen ni han tenido el mismo peso en la actividad universitaria. También son disímiles las posiciones que se plantean con respecto a la posibilidad de que una sola persona desempeñe las tres funciones (enseñar, investigar y realizar actividades de extensión).

Originalmente, la enseñanza constituía la función básica y casi exclusiva de la universidad. El concepto de “universidad de investigación” surgió a principios del siglo XIX en Prusia en Alemania, donde Wilhelm von Humboldt defendió su propuesta de unificar la enseñanza y la investigación como medio para producir una educación centrada en las principales áreas de conocimiento (ciencias naturales, sociales y humanidades), en lugar de los objetivos anteriores de la educación universitaria, es decir, desarrollar una comprensión de la verdad, la belleza y la bondad (Menand, Reitter y Wellmon, 2017). De acuerdo con Roger L. Geiger (2016), autor especializado en la historia de la educación superior en los Estados Unidos, el modelo para la universidad de investigación estadounidense fue establecido por cinco de los nueve colegios coloniales fundados antes de la revolución en ese país (Harvard, Columbia, Yale, Princeton y Pensilvania), cinco universidades estatales (Michigan, Wisconsin, Minnesota, Illinois y California) y cinco instituciones privadas concebidas desde sus inicios como universidades de investigación (Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Cornell, Johns Hopkins, Stanford y Chicago).

Hace apenas 40 años, la docencia era casi exclusivamente de grado y constituía el grueso de la actividad universitaria. En pocas décadas, la educación superior creció de manera explosiva. Por ejemplo, mientras en 1983 la Argentina contaba con 24 universidades nacionales, en la actualidad se registran 55. La expansión de las universidades privadas fue aún mayor, pues su número aumentó exponencialmente. En ese período, no solo aumentó la cantidad de programas de formación de posgrado sino también su progresiva especialización. Asimismo, se diversificaron sus modalidades, mediante diplomaturas, maestrías, doctorados y posdoctorados.

Por otra parte, la importancia de la investigación dentro de la misión de las universidades fue creciendo gradualmente, sobre todo a medida que aumentaba el número de investigadores que integran el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Según el

Censo de Ciencia y Tecnología de 1971, ese año el CONICET tenía apenas 699 investigadores, dotación que en la actualidad asciende a más de 10.000 investigadores, más de 11.000 becarios de doctorado y posdoctorado y más de 2.600 técnicos y miembros de la Carrera del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo (CPA), el 80% de los cuales trabaja en universidades nacionales.

Por último, la extensión universitaria se concibió como una manera de “extender” la presencia de la universidad en la sociedad, sobre todo por medio de actividades de difusión cultural. Sin embargo, su concepción ha cambiado a lo largo del tiempo, orientándose al establecimiento de interacciones muy diferentes entre la universidad y la sociedad, incluido el Estado. Actualmente se tiende a la integralidad, entendida como un movimiento que pone la extensión en el centro de la tríada, es decir, la interacción con la sociedad como el motor de la vida universitaria. Esta relación con el medio permite descubrir nuevas áreas de investigación, producir nuevos conocimientos y utilizar metodologías de aprendizaje integrales y humanistas.

Se destaca no solo el cambio cuantitativo en el volumen de actividad producido en estas tres áreas sino, especialmente, la mayor apertura que parece caracterizar a cada una de ellas.

La tendencia al incremento del acceso y la transparencia en la educación superior se manifiesta, principalmente, en las políticas de mayor apertura a sectores excluidos o discriminados, la mayor visibilidad de los contenidos y la mejor calidad de la enseñanza ofrecida. La adopción de políticas de “acción afirmativa” comenzó hace medio siglo y dio lugar a célebres decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos. En los últimos años, esta forma de apertura se convirtió en el eje de propuestas que buscan transformar la universidad del futuro. Se citan, al respecto, dos experiencias: la Alianza de Innovación Universitaria (University Innovation Alliance) y la llamada Tormenta HAIL (The HAIL Storm). La primera consiste en un consorcio de 11 universidades públicas comprometidas a aumentar el número y la diversidad de los graduados universitarios. El compromiso de sus miembros de innovar juntos y compartir las lecciones aprendidas para mejorar el desempeño de los estudiantes, la convierte en un ejemplo de colaboración en la educación superior⁴. La alianza se creó en 2014 con el objetivo de promover la graduación de estudiantes negros, hijos de inmigrantes y de bajos ingresos. Tres años más tarde, el número de graduados de bajos ingresos y de graduados negros aumentó un 32% y

⁴ Sus miembros fundadores son: Universidad del Estado de Arizona; Universidad del Estado de Georgia; Universidad del Estado de Iowa; Universidad del Estado de Michigan; Universidad del Estado de Ohio; Universidad del Estado de Oregon; Universidad Purdue; Universidad de California, Riverside; Universidad Central Florida; Universidad de Kansas y Universidad de Texas en Austin. La alianza recibe el apoyo financiero de diversas fundaciones privadas.

un 56%, respectivamente. La Alianza de Innovación Universitaria utiliza *chatbots* e inteligencia artificial (IA) para realizar el seguimiento de los estudiantes y anticipar posibles obstáculos en su carrera. Asimismo, tiene programas de vinculación con potenciales empleadores y utiliza el asesoramiento proactivo de tutores, que anticipan eventuales problemas de avance. Por último, ofrece becas de finalización de estudios y organiza reuniones cuidadosamente diseñadas para analizar los problemas y hallar soluciones comunes.

La Tormenta HAIL (la sigla corresponde a “Harvesting Academic Innovation for Learners” y forma la palabra “granizo”) es una red de líderes en el ámbito de la educación superior que funciona en la Universidad de Michigan y propone un desafío de innovación colectiva, a partir de la experimentación. Se basa en comunidades de práctica que abordan las oportunidades y los desafíos más urgentes que enfrentan los líderes en innovación en el marco de la educación superior (por ejemplo, nuevos modelos de empresa, cambios culturales, pasaje de la producción piloto a la producción en escala, contabilidad de la innovación, entre otros). Sus valores incluyen el aprendizaje avanzado, la resolución de problemas, el fomento de la equidad y la inclusión y el aumento de la accesibilidad. Aprovecha el diseño, la tecnología y la investigación educativa para dar forma al futuro del aprendizaje. Plantea procesos de educación permanente y ofrece experiencias de aprendizaje abiertas para que el conocimiento sea accesible tanto para los estudiantes globales como para el campus residencial.

La “apertura” en la educación superior también adquiere otros significados. Para Peter y Deimann (2013), se ha convertido en la “marca de agua” de un creciente número de materiales de aprendizaje, plataformas y prácticas relacionadas, que alcanzan a una gran variedad de instituciones y personas. Citan, por ejemplo, los recursos educativos abiertos (REA), los cursos en línea masivos y abiertos (CEMA) e iniciativas como Coursera, que son algunas de las manifestaciones del movimiento que ha adoptado la consigna de la apertura. Sin embargo, el sentido y las particularidades de la apertura no resultan totalmente claros. En la educación, lo “abierto” forma parte de un debate en el contexto de los avances tecnológicos que han permitido que dicha apertura emerja en su forma actual. Las exploraciones más profundas de su sustento filosófico no son del todo claras.

Otros autores (Jongbloed y otros, 2018) examinan la apertura en la enseñanza universitaria a partir de una serie de mecanismos, cada vez más sofisticados, que se emplean en este campo para mejorar el conocimiento de los potenciales demandantes de los servicios educativos, así como de los propios gobiernos y otras partes interesadas, acerca de los contenidos y la calidad de la oferta. Se trata de instrumentos como la acreditación, las clasificaciones y los contratos de desempeño. Estos autores destacan que la educación, al menos desde una perspectiva económica, es un

bien “experiencial”, porque su calidad solo puede juzgarse después del “consumo” y no antes. Como otros bienes experienciales, suele adquirirse a partir de la reputación o la recomendación. Por ese motivo, los mecanismos como la acreditación, las clasificaciones y los contratos de desempeño cumplen un papel legitimador y todas las instituciones universitarias tratan de alcanzar posiciones sumamente valoradas, sobre todo —aunque no exclusivamente— por los destinatarios de sus servicios educativos.

Existen varias razones que justifican esta creciente necesidad de información. En primer lugar, los aportes financieros de los estudiantes, los contribuyentes y diversas fundaciones a la educación superior son cada vez mayores. En segundo lugar, el número y la variedad de instituciones proveedoras de educación superior y programas ofrecidos son cada vez mayores y dificultan las decisiones de los potenciales estudiantes a la hora de elegir qué y dónde estudiar. Asimismo, los gobiernos buscan asegurar que las universidades de su jurisdicción proporcionen una educación y productos de investigación de calidad, que resulten útiles para el mercado de trabajo, la actividad económica y la vida comunitaria. En tercer lugar, la sociedad en red actual se caracteriza cada vez más por una “individualización de masas”, de manera que quienes consumen educación demandan servicios personalizados según sus necesidades, planes y capacidades. Por lo tanto, estos demandantes evalúan constantemente la oferta universitaria para hallar las propuestas y los proveedores que mejor satisfagan sus necesidades específicas. El resultado es una creciente demanda de transparencia. Incrementar la transparencia de las actividades y los resultados de las instituciones universitarias se ha convertido, de este modo, en un objetivo central para repensar la gobernanza de la educación superior.

La acreditación universitaria es uno de los mecanismos de transparencia más antiguos en la educación superior y, probablemente, una de las formas más comunes para certificar su calidad, que es el principal objetivo de su introducción. La característica destacada de este instrumento es que la calidad de un programa o una institución universitaria se resume en una decisión (pasa, no pasa) y, a veces, en una categorización (por ejemplo, excelente, muy buena, buena). Comenzó a difundirse en los Estados Unidos después de mediados del siglo pasado, en Europa en la década de 1980 y en América Latina a partir de los años noventa. Más que la producción o el desempeño, la acreditación evalúa indicadores de insumos, como el número y las calificaciones del elenco de profesores, el tamaño de las bibliotecas o la razón entre profesores y alumnos. No obstante, la relevancia de estos indicadores para incrementar la transparencia con respecto a la calidad de la experiencia de enseñanza o aprendizaje, las tasas de graduación o la empleabilidad de los egresados es limitada. Ello determinó que en muchos sistemas de acreditación se introdujeran otros indicadores de desempeño,

como las tasas de abandono o la duración media del cursado de carreras. En los últimos años, en algunos países escandinavos la acreditación se ha concentrado en los resultados de aprendizaje que los programas de estudio se proponen lograr, pero no es mucho lo que los estudiantes logran obtener de un indicador binario (pasa, no pasa) como una acreditación. Algunos aducen que más que incentivar la calidad, este mecanismo atenta contra la libertad académica, razón que explica la resistencia que la acreditación universitaria genera en muchos lugares.

Las clasificaciones de universidades surgieron, principalmente, por iniciativa de algunos medios de comunicación privados para ofrecer información más útil que la proporcionada por la acreditación. Aunque su principal objetivo es ayudar a los estudiantes a decidir qué estudios universitarios realizar y dónde hacerlo, también brindan información a los decisores políticos sobre el desempeño de las instituciones de educación superior. Por otra parte, las clasificaciones resultan atractivas para el público en general, reflejan la competencia internacional entre universidades y, al mismo tiempo, la refuerzan.

No obstante, las clasificaciones también han sido objeto de críticas, tanto por los posibles sesgos metodológicos en su elaboración como por su tendencia a la estratificación, más que a la diversificación. Algunas de ellas, como World University Rankings de *Times Higher Education*, QS World University Rankings o Shanghai Ranking, no suelen distinguir las necesidades de los diferentes usuarios de la información, pues proporcionan un valor y una posición fija en una lista. Asimismo, dejan de lado la diversidad interna de las instituciones analizadas y solo emplean un estrecho conjunto de variables en la evaluación. Por último, tienden a privilegiar la información producida en idioma inglés (por ejemplo, las publicaciones).

A raíz de estos déficits, en los últimos años se han realizado clasificaciones alternativas, con un enfoque metodológico distinto para hacer frente a las críticas habituales⁵. Por ejemplo, U-Multirank (Van Vught y Ziegele, 2012), ha adoptado una visión multidimensional del desempeño universitario como herramienta de transparencia, discriminando las actividades institucionales, separando las funciones de enseñanza, investigación y extensión e incorporando la tendencia a la internacionalización. Por otra parte, permite a los usuarios elegir entre distintos indicadores de desempeño, sin combinarlos en un puntaje o posición en una lista, para crear clasificaciones cuya relevancia se basa en las necesidades específicas de información. Además, asigna puntajes para cada indicador utilizando una escala (por ejemplo, de “muy bueno” a “débil”) y ofrece información sobre disciplinas y grupos de programas específicos.

⁵ Varios sitios web, semipúblicos y privados, han intentado mejorar la calidad y la transparencia de la información sobre las universidades y las carreras, incrementando la transparencia de los datos. Entre otros ejemplos, cabe mencionar el CHE University Ranking en Alemania, Studychoice123 en el Reino de los Países Bajos y Teaching Excellence Framework (TEF) en el Reino Unido.

Entre las iniciativas innovadoras en esta materia cabe mencionar el Webometrics Ranking of World Universities⁶. Cada seis meses, esta clasificación ofrece un ejercicio científico independiente, objetivo, gratuito y abierto para proporcionar información fiable, multidimensional, actualizada y útil sobre el rendimiento de las universidades de todo el mundo. Su objetivo es producir un análisis cuantitativo del contenido de Internet en particular de los aspectos relacionados con los procesos de generación y comunicación académica del conocimiento científico. En la clasificación se incluyen más de 31.000 instituciones de investigación de todo el mundo, incluidas 4.000 instituciones de América Latina, 265 instituciones españolas y los perfiles de 91.000 investigadores españoles.

Webometrics privilegia criterios como el impacto, la calidad del contenido, el prestigio internacional, el rendimiento académico, el valor de la información, la utilidad de los servicios, el número total de páginas alojadas en el dominio web principal, la apertura a la creación de repositorios institucionales de investigación de acceso abierto y la excelencia de los trabajos académicos publicados en revistas internacionales de alto impacto. El objetivo original de la clasificación es promover la publicación en la web académica, mediante el apoyo a las iniciativas de acceso abierto, a fin de aumentar la transferencia de conocimientos científicos y culturales generados por las universidades a toda la sociedad. Al establecer rangos según el impacto, la apertura y la excelencia, ofrece criterios diferenciales para la comparación, según los intereses que motivan la consulta.

Por último, los contratos de desempeño como mecanismo de transparencia consisten en acuerdos entre instituciones individuales de educación superior y sus gobiernos u organismos de financiamiento, que vinculan una parte de los recursos públicos obtenidos al cumplimiento de determinadas metas o resultados. Inspirados en el paradigma de la nueva gestión pública, estos contratos se difundieron, con diferentes denominaciones, en Australia, Austria, algunas provincias del Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, el Japón, Irlanda, Escocia y algunos estados de los Estados Unidos (De Boer y Jongbloed, 2015; Jongbloed y Vossensteyn, 2016). Los contratos de desempeño buscan recompensar el comportamiento deseado, la diversificación de la misión, la mayor calidad y relevancia del desempeño y la mayor transparencia de las universidades.

⁶ Webometrics Ranking of World Universities es una iniciativa del Laboratorio de Cibermetría, un grupo de investigación perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el mayor organismo público de investigación de España. El Ranking Web of Universities comenzó a elaborarse en 2004.

D. La disponibilidad del conocimiento

Otra forma de apertura, que se refiere principalmente a la actividad de investigación de las universidades, comenzó con el movimiento a favor del *open access* o acceso abierto, que brega por otorgar acceso gratuito y libre, preferiblemente en línea, a la información académica (publicaciones y datos). Sus principios se establecieron en 2003, en la Declaración de Berlín sobre Acceso Abierto al Conocimiento en Ciencias y Humanidades, suscripta por numerosas organizaciones internacionales, incluidas todas las universidades y las instituciones de investigación holandesas.

Una publicación se define como “de acceso abierto” cuando no existen barreras técnicas, legales o financieras que impidan acceder a ella, es decir, cuando cualquier persona puede leerla, descargarla, copiarla, distribuirla, imprimirla o usarla en la educación o en la actividad científica, dentro del marco jurídico vigente. El acceso abierto es un modelo de publicación y comunicación académica que pone la información a disposición de los usuarios sin costo alguno, a diferencia del modelo de suscripción tradicional a revistas o publicaciones mediante pago.

Las diversas “rutas” hacia el acceso abierto (dorada, verde, diamante) suponen diferentes modalidades y grados de apertura y los costos de publicación se asumen y distribuyen de distinto modo según la ruta elegida. Sin embargo, los debates sobre el acceso abierto son complejos y los argumentos a favor o en contra suelen plantearse en términos antagónicos. La cuestión involucra a gobiernos, financiadores de la investigación, responsables de política universitaria, editores, sociedades científicas, bibliotecarios y comunidades académicas. Los partidarios de la apertura sostienen que el acceso abierto incrementa notablemente la difusión académica y no académica del trabajo de investigación, ahorra recursos a los editores y financiadores de la investigación y hasta puede brindar algunos beneficios económicos a las revistas tradicionalmente basadas en la suscripción. También afirman que permite mejorar la difusión del trabajo de los investigadores de los países menos desarrollados, que suele ser más restringida con respecto a la de sus pares de los países desarrollados.

Quienes se empeñan en mantener los “muros de pago” para acceder al conocimiento científico son, evidentemente, los integrantes del oligopolio que controla el mundo editorial de la producción académica. Presentándose como los “guardianes” de la calidad científica de dicha producción, defienden su papel en la supervisión y gestión de un ejército de revisores y editores que integran un negocio que ha tenido un crecimiento considerable. Las empresas como Elsevier y Springer Nature son sumamente rentables, pues obtienen en forma gratuita una enorme cantidad de mano de obra calificada y financiada por los contribuyentes y cobran precios muy superiores a los costos por la suscripción a los cientos de revistas que administran. Los

académicos no reciben pagos por la contribución de sus artículos y, a menudo, deben pagar para que las revistas los publiquen. Tampoco se remunera a los pares evaluadores que supervisan el cumplimiento de los estándares académicos del material publicado. Por otra parte, las universidades deben comprar suscripciones a un costo exorbitante para poder descargar y leer su propio trabajo y el de otros científicos.

A medida que el número de revistas científicas se multiplicaba, las editoriales comenzaron a adquirirlas y a consolidarse, convirtiendo un negocio difuso en un oligopolio controlado por un pequeño número de empresas. A comienzos de la década de 1970, Elsevier, Wiley-Blackwell, Springer y Taylor & Francis publicaban la quinta parte de todos los artículos de las ciencias médicas y naturales. En 2013, su participación había aumentado al 53%. Solo Elsevier, la editorial científica holandesa más poderosa del mundo, publica casi medio millón de artículos en sus 3.000 revistas, incluidas las influyentes *Cell*, *Current Biology* y *The Lancet*.

La llegada de Internet generó la ilusión de que los costos de publicación se reducirían notablemente a medida que los archivos electrónicos en formato PDF se convirtieran en el principal medio de difusión de los artículos. Sin embargo, las empresas oligopólicas no adoptaron un nuevo modelo comercial y de precios acorde con los medios de difusión sin costo. En lugar de ello, optaron por impulsar la venta de suscripciones masivas a paquetes de revistas, en lugar de suscripciones a revistas individuales. Si bien para las empresas representó un negocio rentable, el supuesto beneficio para las universidades, derivado de la compra masiva, no se concretó porque los usuarios universitarios solo consultaban una parte del “paquete”⁷.

El 10 de julio de 2019, la Universidad de California canceló su suscripción de casi 11 millones de dólares anuales a Elsevier, con lo cual quitó a los 27.500 científicos que trabajan para ella el acceso a los artículos de las 3.000 revistas académicas que controla esa editorial. Al considerar que esos científicos generan la décima parte de todos los trabajos de investigación académica publicados en los Estados Unidos, el impacto de esa decisión en la guerra que muchas instituciones están librando por una ciencia libre resulta evidente. Si bien es muy probable que la industria editorial termine por cambiar su modelo de negocios, como en el pasado hicieron las industrias musical y cinematográfica, intentará proteger el modelo actual tanto como le sea posible.

En 2013, la Oficina de la Casa Blanca para Políticas de Ciencia y Tecnología emitió una directriz para exigir que los resultados (artículos y datos) de las investigaciones financiadas por los contribuyentes

⁷ Los datos muestran que las universidades gastan mucho dinero en revistas que ninguno de los usuarios de su sistema de biblioteca lee. En 2018, la Universidad de Virginia pagó 672.000 dólares a Springer Nature por casi 4.000 revistas, 1.400 de las cuales nunca fueron consultadas.

estadounidenses estén libremente disponibles para el público en general. Esta política se ratificó posteriormente mediante leyes adoptadas para asegurar su implementación.

Diversos mecanismos se han puesto en práctica para avanzar hacia el acceso abierto al conocimiento. Creative Commons, por ejemplo, es una organización sin fines de lucro que permite compartir y utilizar la creatividad y el conocimiento por medio de herramientas legales. No reemplaza el derecho de autor sino que funciona en forma paralela. Permite que la utilización y el reconocimiento del trabajo de muchos investigadores por terceros o autoriza su distribución con propósitos no comerciales. Estas licencias son legalmente válidas y pueden utilizarse sin cargo. Por otra parte, se observa un número cada vez mayor de publicaciones, sitios web y directorios que ofrecen información sobre datos y publicaciones accesibles libremente, como Scholarly Open Access Journals, Libraries & the Internet Toolkit, Scholarly Publishing and Academic Resources Coalition (SPARC), Open Access Directory, ROAD y cOAlition S, entre otros.

De acuerdo con la encuesta más reciente de la Asociación de Universidades Europeas (Morais, Berghmans y Gaillard, 2022, pág. 18), el acceso abierto y su implementación constituyen el principal avance que se ha registrado en la transición hacia una ciencia abierta. Aunque en el informe se destaca que parecería existir un consenso generalizado acerca de que el futuro de la comunicación académica se está desplazando de las intenciones iniciales a los avances efectivos, existen enormes disparidades entre diferentes países e instituciones. Entre otras recomendaciones, en el informe se propone que las universidades:

- Inviertan en crear las condiciones para monitorear las actividades en materia de acceso abierto (número, repositorios, publicaciones, costos, financiamiento, entre otros aspectos).
- Realicen los cambios necesarios para que sus investigadores puedan cumplir con los requisitos del Plan S, creando un ámbito transparente, diverso, sostenible e interoperable para todos los países y las instituciones⁸.
- Consideren diferentes vías para la publicación en acceso abierto, teniendo en cuenta que la bibliodiversidad es fundamental para desarrollar un sistema de publicaciones bajo esta modalidad.

⁸ En el Plan S de la denominada cOAlition S se dispuso que, a partir de 2021, todas las publicaciones académicas sobre los resultados de las actividades de investigación financiadas mediante subvenciones públicas o privadas proporcionadas por consejos de investigación y organismos de financiación nacionales, regionales e internacionales deben publicarse en revistas o plataformas de acceso abierto o estar disponibles de inmediato por medio de repositorios de acceso abierto (ESF, 2023).

En definitiva, parecería que la tendencia al acceso abierto es imparable y, más allá de la controversia que todavía origina, es muy probable que sus resultados sean sumamente positivos para el progreso y la difusión de la ciencia. También es posible que contribuya a mejorar el desempeño y la calidad de las universidades. Los hallazgos de una investigación (Olsbo, 2013) que analizó el Ranking Web of Universities y el Ranking Web of Repositories y el progreso logrado por algunas universidades de ocho países europeos en estas clasificaciones en cuanto al impacto de los trabajos citados muestran el crecimiento de Finlandia, Dinamarca y Noruega en todas las comparaciones. Las actividades de acceso abierto, comunes en estos tres países, constituyen uno de los factores explicativos.

E. Orientación de la extensión universitaria hacia los sectores productivos

El movimiento de extensión universitaria surgió en la década de 1870 en Inglaterra, como un sistema educativo organizado y funcional que procuraba brindar enseñanza terciaria a quienes no podían asistir a la universidad (Lawrie, 2014). La iniciativa formaba parte de los cambios más amplios registrados desde principios de ese siglo en la educación de los adultos. Si bien las antiguas universidades de Oxford y Cambridge preparaban a la aristocracia inglesa para las carreras en la política, el clero o el derecho, no brindaban formación práctica a los integrantes de la creciente clase media para ingresar al sector comercial o empresarial (Kelly, 1992).

Medio siglo más tarde, la Reforma Universitaria proclamada en 1918 en la Universidad Nacional de Córdoba, en la Argentina, marcaría un hito al sentar las bases para una universidad abierta a la comunidad, con un compromiso social de democratización del conocimiento, que cuestionaba y transformaba el modelo cerrado y elitista de educación superior existente. Otro hito que cabe mencionar, ocho décadas más tarde, fue la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción (1998), en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, que reafirmaba el papel de la universidad en la erradicación de la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la violencia, la intolerancia y el deterioro del medio ambiente, destinando su labor interdisciplinaria al análisis y la resolución de esos problemas. En la declaración también se destacaron los vínculos entre la universidad y el mundo del trabajo y la actividad productiva.

A pesar de estas declaraciones, durante la mayor parte del siglo pasado la extensión universitaria se concentró en la organización y difusión de actividades culturales hacia la comunidad y constituyó

siempre una función marginal y subordinada con respecto a la enseñanza y la investigación. Si bien no se conoce el momento exacto en que la orientación de la extensión comenzó a modificarse, lo cierto es que con el desarrollo científico-tecnológico y la expansión y diversificación de la educación superior, el contenido y los destinatarios de la extensión fueron cambiando y aumentó la importancia relativa de estas actividades en el marco de la misión de las universidades.

En la década de 1970, cuando los estudios sobre la modernización, el subdesarrollo y la dependencia económica constituían temas centrales del debate académico y político en América Latina, el físico argentino Jorge Alberto Sábato propuso un modelo para analizar los vínculos entre el Estado, el sector científico-tecnológico y los sectores productivos. Si bien Sábato no se refería a las universidades, estas constituían uno de los principales proveedores de conocimiento aplicable a la producción. En el triángulo que lleva su nombre (Sábato y Botana, 1968), el autor señalaba la necesidad de promover articulaciones triangulares entre el Estado (como formulador y ejecutor de políticas para el sector productivo), la infraestructura científico-tecnológica (como proveedora de tecnología) y el sector productivo (como demandante de tecnología). En cada vértice debían existir relaciones sólidas y coordinadas entre los tres componentes.

En los años noventa, Etzkowitz y Leydesdorff (1995) publicaron el modelo de “la triple hélice”, a fin de ilustrar el conjunto de interacciones entre el sector académico, la industria y el gobierno para fomentar el desarrollo económico y social. En dicho modelo, uno de los actores produce conocimiento mediante la formación y la investigación, otro demanda ese conocimiento y lo aplica a la producción y el tercero asume un papel principal en la promoción, el financiamiento y la regulación. Los autores mencionados se preguntaban cuáles eran los actores dinámicos de esta triple hélice, sobre todo a partir de la naturaleza de los gobiernos y el tipo de conocimiento que se pretende promover. Posteriormente, el modelo se reformuló para incluir una cuarta hélice, que correspondía a la sociedad y los medios de comunicación como partes necesarias para decidir el tipo de cambios más convenientes para el bienestar general de la sociedad. Por último, la Universidad Católica del Norte de Chile formuló una nueva versión del modelo, denominada “de múltiple-hélice”, que coloca la sociedad civil en el centro de inspiración de la innovación social, no solo como beneficiaria sino como parte activa, que conoce sus problemas y tiene la capacidad de analizar la viabilidad de las soluciones que surgen del sector académico.

Otros aportes más recientes en la misma dirección plantean que la educación superior afecta la productividad de un país. Según el Foro Económico Mundial (2015), lo hace por medio de tres canales: i) al mejorar la

capacidad colectiva de la fuerza de trabajo para desempeñar sus tareas más rápidamente, ii) al facilitar la transferencia del conocimiento sobre nueva información y nuevos productos y tecnologías creados por terceros (Barro y Lee, 2010) y iii) al incrementar la creatividad y promover la propia capacidad de los países para generar nuevos conocimientos, productos y tecnologías. Por otra parte, la Association of Public and Land-grant Universities (APLU) y la University Economic Development Association distinguen tres formas en que las instituciones de educación superior contribuyen al desarrollo económico: mediante la generación de talento y fuerza laboral, la innovación y los ecosistemas emprendedores y el desarrollo del territorio por medio de alianzas comunitarias. Estas tres facetas del desarrollo económico ayudan a las universidades a maximizar el valor público de su misión central de “enseñanza, investigación y servicio”⁹.

En un estudio reciente sobre la proyección de la extensión universitaria en América Latina y el Caribe para los próximos años (Britto y Carro, 2021) se presenta un conjunto de objetivos de las políticas institucionales y los instrumentos de gestión, entre los que se destacan los siguientes: i) la institucionalización y el reconocimiento académico de la extensión; ii) la integración de la extensión con la docencia y la investigación; iii) el diálogo de saberes; iv) la búsqueda de la democratización y generación de nuevos conocimientos y la creación de nuevos conocimientos acordados socialmente; v) la formación de ciudadanos críticos y comprometidos socialmente; vi) la contribución para construir una sociedad más inclusiva, justa, democrática y solidaria; vii) el compromiso con las políticas públicas y la construcción de un modelo de desarrollo humano sostenible; viii) la profundización de la misión social y cultural de la universidad y ix) el fortalecimiento de la integración y la cooperación regional.

En la actualidad, la internacionalización de la educación superior también se refleja en los cambios teóricos, metodológicos y en materia de políticas, instrumentos de gestión y prácticas de extensión presentes en las diversas redes de universidades que integran numerosos países de la región, entre las que se destacan la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), la Unión Latinoamericana de Extensión Universitaria (ULEU), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), la Asociación de Consejos de Rectores de Universidades de Latinoamérica y el Caribe (ACRULAC) y el Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES).

⁹ La APLU otorga la designación de Innovación y Prosperidad Económica (Innovation & Economic Prosperity) a las universidades que hayan demostrado un compromiso significativo, sustancial y sostenible con el desarrollo económico universitario en las comunidades a las que sirven.

F. Transformaciones en la tecnología educativa y la gestión universitaria

A la par de las nuevas formas de apertura que se están produciendo en la enseñanza, la investigación y la extensión, la propia gestión universitaria y las tecnologías que emplea también están experimentando cambios que modificarán profundamente las formas tradicionales de organización y funcionamiento. Estas transformaciones se explican en gran medida por el impacto de la cuarta revolución industrial que se está produciendo en las TIC y su compleja imbricación con los avances recientes en diferentes campos científico-tecnológicos. A continuación se tratan sucintamente algunos de estos cambios, en particular los relacionados con la tecnología educativa, la gestión de los servicios y el financiamiento.

Resulta evidente que, a medida que la educación superior se vuelve cada vez más cara y las tecnologías digitales se vuelven cada vez más instrumentales para la experiencia educativa, las universidades tienen que adaptar sus modelos comerciales y su oferta de servicios para seguir siendo relevantes para la población estudiantil, las sociedades y las economías a las que están vinculadas. No se trata solo de mantenerse a la vanguardia del conocimiento, sino de seguir siendo relevantes y sostenibles en un entorno globalmente impredecible. Ello ha impulsado a las universidades a invertir en la innovación de modo que, sin dejar de emplear las metodologías de enseñanza y aprendizaje tradicionales, las moldean estratégicamente para cultivar nuevas ideas, mejorar la creatividad, fomentar la colaboración y promover la inclusión y la diversidad.

Por ejemplo, el MIT creó un fondo multimillonario destinado a pagar a los profesores para que experimenten con innovaciones en la enseñanza. Existen muchos ejemplos de esta tendencia a introducir innovaciones en la tecnología educativa, como la incorporación de la realidad virtual. De acuerdo con un trabajo reciente de la Universidad de Warwick, la realidad virtual parece ser una técnica de enseñanza mucho más atractivo y positivo con respecto a los videos y los libros de texto. Para los académicos de dicha universidad, la realidad virtual tiene un gran potencial para complementar o reemplazar los métodos tradicionales de enseñanza y crear nuevas experiencias. Esta conclusión se obtuvo a partir de una investigación experimental realizada con estudiantes expuestos a aprendizaje mediante realidad virtual, textos y video (Allcoat y Von Mühlénen, 2018).

Por ejemplo, en la Universidad de Southern New Hampshire se recrea una situación en la que una estudiante se dirige a clases en un automóvil sin conductor, mientras toma notas proyectadas en el parabrisas y hace gestos con las manos para dar forma a un modelo holográfico tridimensional de su proyecto en la facultad de arquitectura. La tecnología ya está en desarrollo, se basa en realidad virtual, inteligencia artificial, hologramas, cadenas de

bloques e incluso simulaciones por computadora. En colaboración con la empresa de educación Pearson, esta misma universidad está probando una herramienta de escritura de inteligencia artificial llamada Bartleby Write, que lleva el nombre del empleado del cuento de Herman Melville y corrige la gramática, la puntuación y la ortografía, detecta situaciones de plagio y ayuda a crear citas bibliográficas (Marcus, 2020).

En la Universidad del Estado de Arizona, la inteligencia artificial se está utilizando para detectar indicios de que los estudiantes de los cursos en línea podrían estar teniendo dificultades y alertar a sus asesores académicos. En el estado de Nueva York, un laboratorio de inmersión con paredes de 4,5 metros y un sistema de proyección de 360 grados transporta virtualmente a China a los estudiantes de idiomas del Instituto Politécnico Rensselaer, que aprenden chino mandarín conversando con avatares de IA que no solo pueden entender lo que dicen, sino también sus gestos y expresiones. Todo ello ocurre en un contexto generado por computadora, con mercados callejeros, restaurantes y otras escenas chinas. Quienes estudiaron de este modo dominaron el mandarín en aproximadamente la mitad del tiempo que sus pares en las aulas convencionales. Un último ejemplo: los estudiantes de ingeniería de la Universidad de Michigan utilizan una pista de realidad aumentada para probar vehículos autónomos en tráfico simulado.

La pandemia de COVID-19 tuvo importantes consecuencias en la tecnología educativa. Si bien la enseñanza virtual representó sin duda una solución de emergencia frente al cierre de las aulas, todavía se debe realizar una profunda revisión de todo el sistema de enseñanza a distancia, desde las plataformas empleadas y la formación de los docentes, hasta los formatos de los exámenes y los mecanismos de promoción.

Otros cambios en la gestión universitaria se inspiran en las demandas de los empleadores y los estudiantes de la generación Z. Frente a la necesidad de atraer a un mayor número de estudiantes, las universidades están tratando de modificar las tecnologías y reducir los costos. Uno de los mecanismos que se están probando es la universidad por suscripción, una forma novedosa que cambiaría el modo en que los estudiantes pagan la educación superior. Por ejemplo, en lugar de inscribirse, podrían suscribirse a la universidad por una tarifa mensual, que les permitiría tomar los cursos que deseen, cuando lo deseen, con acceso a asesoramiento y ayuda profesional a largo plazo. Sería similar al pase libre de un gimnasio e incluiría el acceso a una red mundial de mentores y asesores y todo lo que una persona pueda necesitar para mejorar su situación profesional o adquirir una nueva competencia¹⁰.

¹⁰ La Universidad Estatal de Boise ya está probando este concepto mediante la implementación del Pasaporte a la Educación (Passport to Education), que cuesta 425 dólares al mes por seis horas de crédito o 525 dólares por nueve horas, en dos cualesquiera de sus programas de licenciatura en línea. Esto supone un ahorro del 30% con respecto a la matrícula estatal para la instrucción presencial. Asimismo, los estudiantes pronto podrían contar con tutores virtuales.

Las universidades del futuro ofrecerán acceso al aprendizaje en tiempo real, desde cualquier lugar. La experiencia de aprendizaje flexible estará disponible bajo demanda, las 24 horas del día, los siete días de la semana y se adaptará a lo que cada estudiante desee lograr, pues podrá estudiar de varias maneras, alternándolas según su estilo de vida o sus compromisos laborales.

También se están considerando cambios en la forma de documentar los distintos tipos de aprendizaje, mediante un legajo vitalicio o registro de aprendizaje interoperable (*interoperable learning record (ILR)*), en el que ya están trabajando conjuntamente el Gobierno de los Estados Unidos, la empresa IBM y un grupo de universidades. La educación continua, la educación basada en competencias y los programas de educación técnica y profesional brindan una amplia gama de experiencias educativas, muchas de ellas sin crédito, que son difíciles de documentar en un legajo tradicional. La disponibilidad de un registro que documente estos logros alineado con las necesidades de los empleadores no solo beneficiaría a los estudiantes universitarios, sino también a los trabajadores y, en general, a todas las personas que continúan realizando actividades de capacitación.

Además de contabilizar los cursos aprobados y las especializaciones declaradas por las personas, en el registro de aprendizaje interoperable se enumerarían las competencias específicas adquiridas (como, por ejemplo, servicio al cliente o gestión de proyectos) y otras experiencias acumuladas a lo largo de la vida. Este historial digital permanecería bajo el control del estudiante, que podría compartirlo con posibles empleadores y transferir los créditos académicos obtenidos de una institución a otra. A diferencia de las transcripciones, los registros de aprendizaje interoperables podrían funcionar en dos direcciones: mientras los potenciales empleados podrían utilizarlos para buscar trabajos que requieran las habilidades que adquirieron, los empleadores podrían buscar personal con los perfiles que necesitan. En cierto modo, este registro tiene algunas similitudes con la aplicación llamada “carpeta del ciudadano”, que algunos gobiernos ya están utilizando.

Buena parte de estas innovaciones obedece a la necesidad de reducir costos y atraer a un mayor número de estudiantes. En los países en que la educación se paga y es cara, esa búsqueda es incesante. El desafío más inmediato para la mayoría de las instituciones corresponde al flujo de efectivo. Con la pandemia de COVID-19, la gran mayoría de las universidades del mundo perdió ingresos por concepto de estacionamiento de vehículos, ventas en restaurantes y otros ingresos auxiliares. Estas instituciones también enfrentan gastos inesperados (incluidos los reembolsos parciales de tarifas, alojamiento y comida) y la necesidad de aumentar la escala de las modalidades de participación virtual.

Es probable que, para asegurar la continuidad y el desarrollo normal de sus actividades a corto plazo, algunas instituciones deban reestructurar rápidamente sus operaciones. Con el recrudescimiento de la pandemia se

agravó el desafío del flujo de efectivo frente a la incertidumbre que rodeó el regreso a las aulas y la probable deserción de estudiantes insatisfechos con su experiencia de aprendizaje a distancia o cuya capacidad para pagar la matrícula resultó afectada en el contexto económico actual.

Por último, los cambios tecnológicos de la era exponencial no solo producen efectos en los métodos de enseñanza o en la propia gestión interna de las universidades, sino que tienen consecuencias visibles en el mundo del trabajo y, por lo tanto, en el papel que la universidad desempeñará en la formación de profesionales para un mundo que experimentará transformaciones inéditas en la actividad laboral. En muy pocos años, el 50% de las tareas de casi todos los puestos de trabajo sufrirá el impacto de los macrodatos, la IA, la robotización, la biología digital y otras tecnologías como la automatización vehicular, la Internet de los objetos, la impresión tridimensional y las ciudades inteligentes, entre otras cosas. Las instituciones como la Singularity University, que no es estrictamente una universidad acreditada, nacieron para anticipar y desarrollar al máximo estas tecnologías¹¹.

Si bien no es necesario que las universidades copien el modelo de la Singularity University, tal vez deberían tratar de prever cuáles serán las profesiones más afectadas y, por lo tanto, aquellas en las que sus graduados podrían no hallar puestos de trabajo suficientes o atractivos. En consecuencia, deberían alentar la creación de carreras en las que se prevé que habrá una gran demanda, como las relacionadas con la digitalización, las ingenierías, la biología molecular y otras disciplinas estudiadas por un número comparativamente reducido de personas con respecto a la proyección de la demanda futura. Por ejemplo, desde 2014, la Universidad de Nicosia ofrece una maestría en cadena de bloques y criptomonedas, en la que hasta ahora se registraron más de 600 estudiantes de todo el mundo. Asimismo, un creciente número de universidades ha creado cursos o carreras relacionadas con la inteligencia artificial, campo en el que ya se registran unas 200 maestrías. Por el contrario, cada año se siguen formando miles de contadores y abogados, cuyo campo de trabajo resultará cada vez más limitado a raíz de las nuevas tecnologías, pues solo se requerirán perfiles muy especializados en esas profesiones.

En virtud de lo expuesto, las universidades deberán imaginar nuevas formas de atraer a los estudiantes para las carreras del futuro, incluidas la creación de laboratorios, la realización de pasantías en empresas y el ofrecimiento de becas, es decir, poner en marcha iniciativas que les permitan mantener su relevancia frente a un mundo laboral que se transforma a un ritmo exponencial.

¹¹ El objetivo de la Singularity University es preparar a la humanidad para el cambio tecnológico acelerado. Tiene su sede principal en el Silicon Valley de los Estados Unidos y 126 secciones en 63 países, incluida una en Buenos Aires. Numerosas empresas emergentes actuales fueron fundadas por graduados de esta institución.

G. Conclusiones

Como se desprende del análisis efectuado, en la era exponencial actual, la universidad continuará avanzando hacia una creciente apertura, evidenciada en cada una de las tres actividades sustantivas tradicionales de esta institución.

En la docencia, será necesario prestar atención a la renovación permanente de los programas y planes de estudio, a los perfiles que requerirá el mercado de trabajo en los próximos años, al ritmo de desarrollo de las diversas tecnologías y a las ventajas comparativas de cada universidad por sus posibilidades de incidir en esos avances y la incorporación a los procesos productivos. Esto puede suponer no solo actualizar los programas y crear nuevas carreras o cursos cortos, entre otras cosas, sino también disuadir y alentar, según corresponda, la oferta docente.

En la investigación, es importante que la universidad se convierta en una atalaya, una torre de vigilancia para observar los avances y las innovaciones que se producen en el mundo en las diversas tecnologías de la era exponencial (IA, robótica, criptomonedas, Internet de los objetos, ciudades inteligentes), a fin de aprovechar los recursos científicos y tecnológicos de que disponen los países y, sobre todo, evitar que se ahonde el abismo existente respecto de los países líderes en estos avances tecnológicos, lo que podría generar una nueva forma de dependencia más perniciosa que la clásica “dependencia económica”, tan denostada medio siglo atrás (Oszlak, 2020).

En la extensión, es fundamental que la universidad se coloque a la vanguardia en la difusión de estos conocimientos mediante la creación de laboratorios de innovación, publicaciones científicas, presentaciones en medios de comunicación, asesoramiento a gobiernos, apoyo a la iniciativa empresarial, vinculación tecnológica con la industria y otras actividades que permitan generar conciencia sobre las grandes transformaciones que las tecnologías de la era exponencial producirán en el mundo del trabajo, la salud y la vida cotidiana.

Bibliografía

- Allcoat, D. y A. von Mühlénen (2018), “Learning in virtual reality: effects on performance, emotion and engagement”, *Research in Learning Technology*, vol. 26.
- Barnett, R. (2011), “The coming of the ecological university”, *Oxford Review of Education*, vol. 37, N° 4.
- Barro, R. y J. Lee (2010), “A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010”, *NBER Working Paper*, N° 15902, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER), abril.
- Britto, F. y A. C. Carro (2021), “Revisitando la relación entre la Universidad y su entorno”, *RevIISE Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 17, N° 17.

- De Boer, H. y B. Jongbloed (2015), "Reflections on performance agreements in higher education: report for the Expert Group of the Ministry of Education and Research in Norway", *CHEPS Working Paper Series*, N° 9, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universidad de Twente.
- ESF (Fundación Europea de la Ciencia) (2023), Plan S Principles [en línea] https://www.coalition-s.org/plan_s_principles/.
- Etzkowitz, H. y L. Leydesdorff (1995), "The triple helix. University-industry-government relations: a laboratory for knowledge based economic development", *EASST Review*, vol. 14, N° 1.
- EUA (Asociación de Universidades Europeas) (2021), *Universities Without Walls: A Vision for 2030*.
- Foro Económico Mundial (2015), *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, Ginebra.
- Fundación Haz (s.f.), "Indicadores y principios de transparencia en la web" [en línea] <https://www.hazfundacion.org/sello-transparencia/indicadores-principios-transparencia-web>.
- Geiger, R. L. (2016), *The History of American Higher Education: Learning and Culture from the Founding to World War II*, Princeton, Princeton University Press.
- Jongbloed, B. y H. Vossensteyn (2016), "Access to higher education: massification and beyond", *Access and Expansion Post-Massification: Opportunities and Barriers to Further Growth in Higher Education Participation*, B. Jongbloed y H. Vossensteyn (eds.), International Studies in Higher Education, Routledge.
- Jongbloed, B. y otros (2018), "Transparency in higher education: The emergence of a new perspective on higher education governance", *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*, A. Curaj, L. Deca y R. Pricopie (eds.), Cham, Springer.
- Kapur, S. (2016), "Extension: the third dimension of higher education", *Proceedings of the International Conference and Exhibition on Building Utilities 2016*, M. N. Karimi, A. Haleem y M. M. Hasan (eds.), Nueva Delhi.
- Kelly, J. M. (1992), *A Short History of Western Legal Theory*, Oxford, Clarendon Press.
- Lawrie, A. (2014), "The University Extension Movement", *The Beginnings of University English*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Lewis, D. W. (2012), "The inevitability of Open Access", *College & Research Libraries*, vol. 73, N° 5.
- Marcus, J. (2020), "How technology is changing the future of higher education", *The New York Times*, 24 de febrero.
- Menand, L., P. Reitter y C. Wellmon (eds.) (2017), "General introduction", *The Rise of the Research University: A Sourcebook*, Chicago, The University of Chicago Press, págs. 1-2.
- Morais, R., S. Berghmans y V. Gaillard (2022), *A Closer Look at Open Access to Research Publications in European Universities. Follow-up to the 2020-21 EUA Open Science Survey*, Asociación de Universidades Europeas (EUA).
- Olsbo, P. (2013), "Does openness and open access policy relate to the success of universities?", *Information Services & Use*, vol. 33, N° 2.
- Oszlak, O. (2020), *El Estado en la era exponencial*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- _____(2013), "Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, 29 de octubre a 1 de noviembre.

- Peter, S. y M. Deimann (2013), "On the role of openness in education: A historical reconstruction", *Open Praxis*, vol. 5, N° 1.
- Resnick, B. y J. Belluz (2019), "The war to free science", *Vox*, 10 de julio [en línea] <https://www.vox.com/the-highlight/2019/6/3/18271538/open-access-elsevier-california-sci-hub-academic-paywalls>.
- Sábato, J. y N. Botana (1968), *La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina* [en línea] http://docs.politicasci.net/documents/Teoricos/Sabato_Botana.pdf.
- Singai, C. (2021), "Revisiting extension as the 'third mission' in the university: integrating teaching, research and extension", *SSRN* [en línea] <https://ssrn.com/abstract=3830277>.
- Van Vught, F. y F. Ziegele (eds.) (2012), *Multidimensional Ranking: The Design and Development of U-Multirank*, Higher Education Dynamics, N° 37, Springer.

Capítulo III

El sector académico como objeto de apertura¹

*Ester Kaufman
Peter Sharp*

Introducción

Como se señaló en los capítulos anteriores, el concepto de “universidad abierta” no solo se refiere a un papel de articulación e innovación multiactor que involucra al sector académico en la promoción de una cultura de la transparencia, la participación y la colaboración en todos los ámbitos de la gestión estatal y de la sociedad, sino también a cambios en las instituciones en pos de la apertura. A ello se suma la formación fuera de los claustros tradicionales, para acercar la universidad al territorio, con arreglo al concepto de una “universidad sin paredes”.

El concepto más amplio de “universidad sin muros”, abordado en el capítulo II, comprende parcialmente el de “universidad sin paredes”. En el primer caso, se trata de un término aportado por la Asociación de Universidades Europeas (EUA) y, en el segundo, corresponde a la Universidad Nacional de Costa Rica y expresa el vínculo que esa institución desea establecer con su territorio.

¹ Se agradece al equipo de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), coordinado por María Fernanda Bernabé e integrado por Juan Marcelo Calabria y Paula Marinela Marconi, por el suministro de recursos para la descripción del programa de gobierno abierto Universidad Transparente, en particular a Juan Marcelo Calabria quien, además, revisó el texto elaborado. Se agradece asimismo a Dennis Viquez Ruíz, de la Universidad Nacional de Costa Rica, por la información y los recursos brindados sobre la iniciativa Carreras Itinerantes.

A ello se suma el concepto de “educación abierta”, un modelo educativo centrado en el estudiante que, con apoyo de los docentes, gestiona su propio proceso de aprendizaje, en general mediante el uso y la exploración de herramientas tecnológicas. El enfoque privilegia la generación de competencias y el desarrollo de habilidades para la empleabilidad y permite la reanudación en cualquier momento de los estudios interrumpidos. Este modelo también se trató en el capítulo II, con ejemplos referidos a su aplicación específicamente en el ámbito de la “universidad abierta”.

Ese tipo de educación puede ser en línea o presencial. En el segundo caso, como en las experiencias que se presentan en este capítulo, se ponen a disposición de los alumnos diversos centros en los que pueden asistir a clases, recibir asesoramiento presencial y rendir sus exámenes, en la secuencia determinada por los propios estudiantes.

A modo de ejemplo, a continuación se describen dos experiencias académicas líderes en América Latina y el Caribe. En distinto grado, ambas derivan de políticas institucionales mucho más amplias, que sirven como punta de lanza para afianzar la aplicación de los conceptos enunciados. En el caso de la iniciativa Carreras Itinerantes en Costa Rica, se destaca la enseñanza en el territorio: lo que antes era “el afuera” se transforma en “el adentro” académico. En el caso del programa de gobierno abierto Universidad Transparente, desarrollado por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Mendoza, Argentina, se apunta a la gestión universitaria interna, sin descartar los aspectos externo y territorial.

Cabe advertir que el contexto de ambos países es distinto en cuanto a la integración del sector académico en los planes de acción elaborados en el marco de la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), específicamente en el foro multiactor (mesa de gobierno abierto), tema que se trata en el capítulo V. Mientras las universidades de Costa Rica participaron tempranamente en las actividades de coordinación por medio del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la Argentina carece de representación académica en el foro multiactor. Además de estas situaciones extremas, que se observan en otros países de la región, existen situaciones intermedias, con consecuencias que se abordan en las reflexiones finales de este capítulo.

La participación de la universidad en una política general, convertida en política de Estado, determina la integración de iniciativas como las tratadas en un ecosistema multiactor en el que la representación del sector académico puede alcanzar un lugar privilegiado.

La iniciativa de la UNCuyo se basa en un compromiso anterior incluido en el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017, que luego quedó desdibujado. El compromiso 5 de dicho plan se titulaba “Universidad Abierta” y estaba a cargo de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Universidad de

Buenos Aires. Se trataba de un programa para promover la transparencia de la gestión y facilitar el acceso a la información en dicha universidad. Contaba con distintos componentes: la creación de un portal con información sobre el gobierno y la gestión universitaria que disponía la apertura de la producción académica y el establecimiento de un espacio de diálogo multisectorial con diferentes actores de la sociedad para generar debates e intercambios de información con representantes sociales de diversos ámbitos, a fin de enriquecer la política universitaria y responder a demandas específicas de los sectores participantes.

A pesar del entusiasmo inicial, ese programa quedó opacado. Por el contrario, gracias a la estabilidad adquirida con los años y al liderazgo de la UNCuyo en materia de políticas de acceso y transparencia, en pos de la transformación hacia el Estado abierto en su entorno territorial, la iniciativa mendocina tuvo un fuerte impacto y varias universidades —como la Universidad Nacional de La Rioja, la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Universidad Nacional de San Luis, entre otras— la tomaron como modelo².

A. La experiencia de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica

En 2012, Costa Rica se incorporó a la OGP y elaboró su primer Plan de Acción. En 2015 se firmó el Decreto Ejecutivo núm. 38994-MP-PLAN-MICITT de Fomento del Gobierno Abierto en la Administración Pública y Creación de la Comisión Nacional para un Gobierno Abierto. Dicha comisión, conocida como CNGA, es un foro multiactor que tiene el objetivo de coordinar y facilitar la implementación del gobierno abierto. Desde su creación, el sector académico constituye una parte importante de esa instancia de coordinación por medio de un representante del CONARE.

Ya rumbo al Estado abierto, ese mismo año los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones suscribieron la primera declaración de un Estado abierto de que se tiene conocimiento, en la que se comprometen a promover una política de apertura, transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación a favor de los habitantes del país.

Asimismo, mediante el Decreto Ejecutivo núm. 39372-MP-MC, del 7 de diciembre de 2015, se declaró de interés público la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto 2015-2018. En ella se contemplan las acciones públicas pertinentes para la labor conjunta del Estado y diversos sectores de la sociedad civil con miras a incrementar los niveles de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana,

² Esta experiencia se aborda como ejemplo de universidad abierta en el capítulo II.

mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Esa directriz se concreta, entre otras iniciativas, en el programa de Carreras Itinerantes de la UNA.

En el ámbito educativo se elaboró el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) 2016-2020, en el que se establecen algunos aspectos del sistema, como la responsabilidad de cada una de las universidades que lo integran. Se formula la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión universitaria para operar con efectividad y transparencia y fomentar la rendición de cuentas sobre su desempeño ante la colectividad universitaria y nacional. Para implementar el plan se estableció, en relación con el eje 3, la promoción de “estrategias de gestión en las universidades, por medio de la planificación y el desarrollo de procesos innovadores, el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, la evaluación y la rendición de cuentas en procura del mejoramiento continuo y la transparencia” (CONARE, 2015, pág. 82). Comienzan a sentarse las bases para una universidad abierta.

En el Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional (UNA), aprobado en 2014 en respuesta a los requerimientos autónomos de la comunidad universitaria, se establecieron la transparencia y la probidad como principios que regulan el quehacer universitario (incisos b) y d) del artículo 1) y la participación democrática como valor que sustenta el quehacer universitario (inciso c) del artículo 2) (UNA, 2015, pág. 20).

En relación con el eje 4, sobre gestión flexible, simple y desconcentrada, el Plan de Mediano Plazo Institucional 2017-2021, aprobado por la Asamblea de Representantes mediante el Acuerdo núm. UNA-AR-ACUE-026-2016, incluye una línea de acción relativa al “fortalecimiento de la gestión universitaria con una perspectiva de gobierno abierto” y la meta estratégica 4.1.1, que consiste en “implementar un programa institucional de gobierno abierto que permita una valoración autocrítica sobre los avances, retrocesos, cambios de rumbo en políticas y procedimientos de la gestión universitaria” (UNA, 2016, pág. 44).

En enero de 2020, la Comisión Nacional para un Estado Abierto publicó el Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022, en el que se establecen compromisos para mejorar la calidad de vida de las personas³. Con ese fin, a partir de las áreas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el análisis de las principales necesidades del país, se definieron las siguientes seis áreas temáticas, de gran alcance y ambición, sobre las que se construyeron los compromisos del plan: educación, empleo, descarbonización, inclusión social, reactivación económica y seguridad ciudadana.

³ Véase [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/cuarto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-costa-rica-2019-2022>.

Algunas universidades registraron mayores avances que otras en materia de gobierno abierto. Es el caso de la Universidad de Costa Rica, que cuenta con su propio Comité Institucional de Gobierno Abierto, cuya labor ha incrementado la visibilidad de las medidas adoptadas en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración. Ese comité se constituyó en 2017 como órgano de gobernanza abierta de dicha universidad. A la fecha de su creación, estaba formado por un coordinador proveniente de la Rectoría, las Vicerrectorías de Administración, de Docencia, de Vida Estudiantil, de Acción Social, de Investigación; el Centro de Informática, la Oficina de Divulgación, el Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Opinión Pública, el Representante de Sedes Regionales y el Representante Estudiantil (Universidad de Costa Rica, 2017). Los miembros del comité establecen los objetivos y responsabilidades del mismo⁴.

Como también se verá en el caso de la UNCuyo, la UNA habilitó un portal de transparencia que, mediante un proceso participativo y colaborativo, proporciona a la comunidad universitaria información relevante sobre carreras, procesos administrativos, estadísticas estudiantiles, planillas salariales, licitaciones, gestión de recursos y otros temas⁵. El portal cuenta con la posibilidad de adaptar el tamaño de las letras, el brillo y el contraste, así como la opción de navegar solo con el teclado, a fin de mejorar la accesibilidad a la información de la Universidad (véase la imagen III.1).

Imagen III.1

Portal UNA Universidad Abierta de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica



Fuente: Universidad Nacional (UNA) [en línea] <http://www.uabierta.una.ac.cr/>.

⁴ Véase [en línea] <https://transparencia.ucr.ac.cr/informacion-institucional/otros/comite-institucional-de-gobierno-abierto.html>.

⁵ Véase [en línea] <https://www.transparencia.una.ac.cr/>.

De la navegación del portal surge que la UNA, desde una posición de liderazgo, ha generado espacios de participación de manera que la comunidad universitaria en su conjunto esté representada en la toma de decisiones. Asimismo, con miras a fomentar la colaboración, ha creado redes y espacios de diálogo colaborativo que potencian la ciencia abierta, facilitando el establecimiento de repositorios académicos. Estos temas se abordan en los capítulos I, II y VI de este libro. En forma paralela, promueve la extensión participativa como espacio de colaboración entre la universidad, la sociedad y el Estado.

B. Carreras Itinerantes

La iniciativa Carreras Itinerantes constituye un caso emblemático y responde al modelo de “universidad abierta” ya mencionado, especialmente en el capítulo II, que se basa en un formato más flexible que los ofrecidos en las instituciones educativas tradicionales. El objetivo es eliminar las barreras de acceso al conocimiento, con arreglo a una filosofía del aprendizaje centrada en el estudiante. Sus características consisten en favorecer el acceso a la educación mediante el diseño de cursos más flexibles que los tradicionales, tanto desde el punto de vista del acceso como del contenido —en algunos casos el propio estudiante configura el currículum sobre la base de sus intereses o necesidades— o la organización temporal. Un ejemplo (en la modalidad en línea) de esta contraposición entre la educación tradicional y la educación abierta se observa al comparar dos instituciones de educación a distancia: The Open University del Reino Unido (fundada en 1971) y la FernUniversität de Alemania (fundada en 1975). Mientras la británica favorece a los estudiantes de edad superior a la edad de estudio normal con trabajos a tiempo parcial y les permite matricularse sin calificaciones de ingreso formales, la alemana ofrece un programa más riguroso y cuenta con requisitos de ingreso más estrictos y formales⁶.

Carreras Itinerantes no sigue el modelo de educación a distancia sino presencial y contempla el traslado de las funciones educativas a lo largo del territorio.

Su objetivo es abrir las oportunidades de formación a las poblaciones en situación de riesgo social o exclusión de las oportunidades de acceso a la educación superior pública de calidad. Se trata de priorizar a las personas que, en virtud de su condición socioeconómica, su lejanía de los grandes centros urbanos y su escaso acceso a Internet, no tendrían otra forma de incorporarse a la vida universitaria.

⁶ Véase un estudio de diversos casos en los que se aplica esta modalidad a distancia en Ross y Tait (2019).

Con Carreras Itinerantes se desea impulsar la movilidad social de dichos sectores. Para ello, la UNA asienta ese programa en sus sedes regionales y por medio de sus vicerrektorías, encabezadas por la Rectoría Adjunta. Luego se suman otros actores académicos e instituciones públicas y de la sociedad civil.

La iniciativa refuerza la misión de la “universidad necesaria”, como se autodefine la UNA, una universidad sin paredes y de puertas abiertas, en la que “el aula es todo el país”. El espacio de formación no se circunscribe a un campus universitario o un edificio, sino que se traslada a los confines del territorio y en eso radica su alto valor público (véase, por ejemplo, el recuadro III.1).

Recuadro III.1

Programa Una Voz de la Universidad Nacional: “La revolución del campo”

La Universidad Nacional (UNA) ha divulgado una serie de videos titulada “La revolución del campo”, con testimonios de mujeres campesinas muy humildes que carecen de acceso a Internet. Todos los días deben viajar horas y utilizar varios medios de transporte para llegar a los centros educativos que se han abierto para que muchas personas como ellas puedan estudiar educación rural e informática. Se montan en bicicleta y recorren kilómetros, para luego viajar en ómnibus, en lancha y caminar un largo trecho hasta el centro educativo, donde las esperan muchas personas como ellas.

Las mujeres entrevistadas reconocen que tienen una oportunidad importante para dar un futuro diferente a sus hijos. Una de ellas manifestó lo siguiente: “Me siento muy emocionada, pero con miedo de entrar a las aulas porque uno no sabe con lo que se va a encontrar. Es un reto. [...] Los profesores vienen a mí”. De otro modo, les resultaría imposible trasladarse a diario a un centro urbano. No tienen palabras para expresar la emoción que sienten por poder llevar a cabo sus carreras⁸.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de UNA VOZ Universidad Nacional, “La revolución del campo”, 28 de marzo de 2019 [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=SRFDHIPXsrk>.

^a Véanse los videos con testimonios [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=SRFDHIPXsrk> y <https://www.youtube.com/watch?v=uHudZgMQBQ8>.

En el marco del programa han surgido, en forma distribuida, la licenciatura en educación rural, el diploma en ingeniería en sistemas de información, el bachillerato en gestión de turismo sostenible, la tecnicatura en entrenamiento deportivo y la licenciatura en gestión de negocios turísticos, entre otros⁷.

Las iniciativas como la que se describe en el recuadro III.1 no se realizan en forma aislada. Se construyen en colaboración con otras instituciones y universidades que, por ejemplo, proporcionan

⁷ La localización de las carreras itinerantes puede verse en la infografía 1, Carreras Itinerantes por región y territorio, incluida en el *Informe fin de gestión y rendición de cuentas: periodo 2015-2019* [en línea] <https://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/12366/INFORME%20FIN%20DE%20GESTION%202015-2020%20ANA%20MARIA%20HERNANDEZ%20SEGURA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

infraestructura de enseñanza en las distintas regiones o aumentan la oferta educativa que, conforme a su mandato, desarrolla cada universidad pública.

En la mayoría de las sedes regionales de la UNA se imparten también talleres de capacitación sobre gobierno abierto, que son clave para avanzar hacia una política de universidad abierta. Ese objetivo es el más difícil de concretar, pues pone a prueba la verdadera voluntad política de las autoridades, la congruencia entre las declaraciones de intenciones y la correcta implementación de los principios involucrados, que resultarían intrascendentes sin la concreción de un ecosistema colaborativo.

El camino propuesto y recorrido hasta el momento se inspira en los principios de conocimiento transformador, humanismo, inclusión, probidad, responsabilidad ambiental y transparencia, sobre la base de lo señalado por el fundador y exrector de la UNA, Pbro. Benjamín Nuñez, en 1974, que sostenía que la entidad debe producir conocimientos de vigencia permanente, en un proceso de interpretación constante y contextualizado de la realidad social, conforme a las aspiraciones de sus integrantes y definidos por ellos mismos mediante un consenso auténticamente democrático (Nuñez, 1974).

En ese sentido, el principal logro de Carreras Itinerantes es la profunda transformación de la vida de los estudiantes y sus familias mediante herramientas educativas con altos estándares de educación superior.

El entramado institucional y social operante apunta a la creación de una universidad presente que actúe en clave de gobierno abierto, de manera que cualquier territorio del país se pueda convertir en un aula universitaria y las comunidades formen parte de la universidad (no solo los estudiantes sino también sus familias y organizaciones comunitarias).

El programa Carreras Itinerantes permite concretar los planes estratégicos y los traslada a las comunidades, con la participación de la dirigencia comunitaria, las municipalidades, los gobiernos locales y los consejos territoriales. De esta manera, construye una red articulada y colaboradora, que fortalece la gobernabilidad local, la democracia y el Estado de derecho. Se trata de un sector académico abierto a los cuatro puntos cardinales, conectado con la ciudadanía, que se edifica desde la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba.

La iniciativa responde al Plan de Mediano Plazo Institucional 2017-2021 y a necesidades de formación y solicitudes de acompañamiento puntuales que deben contribuir al desarrollo estratégico de los territorios. Se dirige especialmente a las poblaciones que históricamente han permanecido en situación de exclusión, vulnerabilidad y desventaja social.

Las zonas del país seleccionadas corresponden a áreas con índices de desarrollo social, humano y económico muy bajos. Entre ellas se encuentran la Región Brunca, la provincia de Limón, el distrito costero de Lepanto, el distrito de Bahía Drake y los cantones fronterizos de Los Chiles, Guatuso y Upala.

Las actividades desarrolladas por las comunidades en el territorio fueron el punto de partida de una consulta para construir, en conjunto, una respuesta universitaria coherente con las necesidades planteadas. A partir de su realidad concreta, las comunidades orientaron al sector académico en el desarrollo de un acompañamiento integral. Se crearon espacios de diálogo entre las unidades académicas y las sedes regionales para implementar las primeras carreras. Este proceso se sostuvo mediante conversaciones constantes con la División de Educación Rural del Centro de Investigación y Docencia en Educación. Así, el Departamento de Registro se traslada a cada comunidad, acompaña el llenado de formularios y capacita a los estudiantes en todo el proceso de matriculación.

Para permitir la prestación de los servicios a los estudiantes, en un contexto de acceso a Internet y a la tecnología muy limitado, hubo que negociar y pedir la colaboración de las Juntas Administrativas, las Juntas de Educación y las autoridades educativas del Ministerio de Educación Pública con incumbencia en los territorios donde se desarrolla la experiencia de educación rural. La colaboración permanente de este entramado de instituciones es una de las condiciones del éxito del proceso.

Entre los territorios seleccionados, se destaca el territorio de Norte-Norte (Guatuso, Upala y Los Chiles) donde, mediante un proceso en el que participaron aproximadamente 5.000 personas de todos los grupos poblacionales junto con los diferentes líderes territoriales, se elaboró un plan estratégico territorial con vigencia hasta 2023.

Como se señala en el informe de gestión, esa dinámica fue el punto de partida para el trabajo conjunto de cinco universidades públicas y la población sobre los temas seleccionados, con miras a la puesta en marcha de las carreras e iniciativas itinerantes. De esta manera se definieron los temas prioritarios para cada territorio y el compromiso de acompañamiento de cada universidad, tomando como base los proyectos ya existentes en el territorio y en las sedes regionales (Hernández Segura, 2020).

En ese sentido, desde 2018 se han establecido equipos de trabajo para abordar distintas líneas de formación relacionadas con la iniciativa empresarial, el turismo, la migración y la educación. Dichos equipos están compuestos por proyectistas de las diferentes universidades, actores locales involucrados en cada tema y el Comité Territorial, que apunta también a involucrar a los estudiantes de las diferentes carreras abiertas en el territorio.

La primera acción orientada por las autoridades de la UNA en 2018 fue convocar a todos los proyectistas que se desempeñaban en un mismo territorio (en este caso, el territorio Norte-Norte: con los cantones de Guatuso, Upala y Los Chiles) para que se conocieran y comenzaran a articularse. Esa experiencia permitió luego un trabajo de mayor impacto y articulación dentro de la UNA y de la UNA con las otras universidades públicas (Universidad de Costa Rica (UCR), Tecnológico de Costa Rica (TEC), Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Universidad Técnica Nacional (UTN)).

La participación y el liderazgo de la Sede Regional Chorotega y la Sección Regional Huetar Norte y Caribe fueron determinantes. La presencia de sus autoridades y equipos de trabajo aceleró el proceso de articulación y el logro de los resultados deseados en el territorio.

Tras múltiples sesiones de trabajo en las propias comunidades y con los actores locales directamente involucrados en los temas de gobernanza y desarrollo, se elaboró un plan de acompañamiento interacadémico, construido con el Consejo Territorial de Desarrollo Rural Norte-Norte. Se destacan las sesiones de trabajo realizadas en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso en 2018.

En 2019 se continuó la dinámica de trabajo conjunto en el territorio Norte-Norte, que luego se extendió al territorio Sarapiquí y a San Carlos, Peñas Blancas y Río Cuarto, completando así la cobertura de los tres territorios que componen la Región Huetar Norte.

El resultado general fue la implementación de 11 carreras itinerantes en diferentes territorios y regiones del país: 9 carreras y 2 técnicas en entrenamiento deportivo consensuadas con la comunidad en el marco de los planes estratégicos territoriales de desarrollo.

Como se plantea en el informe de fin de gestión y rendición de cuentas: “Cuando es la comunidad y sus organizaciones las que hacen el llamado y lideran su propio proceso de desarrollo, el concepto de articulación toma un sentido más sostenible [...] Que los mismos actores territoriales hayan construido en un proceso de diálogo de saberes, junto a los proyectistas y autoridades universitarias regionales y nacionales, le dio una fortaleza al plan” (Hernández Segura, 2020, págs. 28-29).

Gracias a esa iniciativa colaborativa, los beneficiarios han recibido educación superior en sus propios territorios, superando las brechas de acceso a la educación, sociales y económicas. Estudian en su propia localidad, con estándares idénticos a los de los cursos impartidos en las sedes universitarias urbanas, a pesar de que Internet llega a intervalos.

Con Carreras Itinerantes, las autoridades académicas han considerado los siguientes aportes para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS 1: se promueve la movilidad social y la lucha contra la pobreza pues el 98% de los estudiantes matriculados goza de algún tipo de beca o apoyo socioeconómico,

- ODS 3: se presta atención a la salud de los estudiantes y sus familias, por ejemplo mediante la realización de la primera feria de la salud en la propia comunidad y en alianzas locales con instituciones rectoras.
- ODS 4: los docentes llevan a los territorios equipos tecnológicos e insumos didácticos y académicos calificados para garantizar la calidad humana y académica de las carreras y los cursos abiertos según las necesidades locales.
- ODS 5: con miras a la igualdad de género, se prioriza el acceso de las mujeres a las diferentes carreras y cursos (representan el 65% de la matrícula).
- ODS 6: mediante el proyecto Pedagogía Social de la División de Educación Básica, se abordó de manera directa el tema del acceso al agua potable de las comunidades fronterizas con Nicaragua.
- ODS 10: se reducen las desigualdades mediante la inclusión de poblaciones históricamente excluidas y vulnerables en el programa.
- ODS 16: se busca reducir la violencia, fortalecer el Estado de derecho y construir sociedades más inclusivas.
- ODS 17: se construyen alianzas para el logro de los objetivos, mediante el trabajo colaborativo de universidades públicas, consejos territoriales, gobiernos locales, comités comunitarios, instituciones educativas locales, la sociedad civil, personas migrantes, personas con capacidades diferentes y organizaciones comunitarias que administran acueductos rurales, entre otros actores.

C. Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo): Programa de gobierno abierto Universidad Transparente

Bernabé (2019) ha sostenido que:

[L]as universidades generan conocimiento que se aplica a las necesidades y demandas sociales e institucionales, como en el caso de los gobiernos y sus administraciones... Son muchos los temas que se

investigan y desarrollan, entre ellos: la capacidad estatal, la rendición de cuentas, la mejora continua y, recientemente, todo lo relacionado con el gobierno abierto o, su acepción latinoamericana, el Estado abierto. Sin embargo, cabe destacar que, en general, estos principios y saberes no se aplican a la propia gestión del gobierno universitario.

Con esta reflexión María Fernanda Bernabé, académica de la UNCuyo, describe la situación actual del sector académico con respecto a la aplicación del gobierno abierto en cada institución.

La institución mencionada es una de las 57 universidades públicas de la Argentina. Su sede central se encuentra en la provincia de Mendoza y alberga a más de 45.000 ciudadanos universitarios entre estudiantes, docentes, egresados y personal de apoyo académico. Está conformada por 12 unidades académicas, 3 institutos, 6 colegios de educación secundaria y 3 colegios de educación básica general.

En ocasión de las Segundas Jornadas de Gobierno Abierto: Articulación entre Academia, Estado y Sociedad (realizadas en Rosario, Argentina, en 2019) se expusieron los principales problemas que dieron origen al programa de gobierno abierto Universidad Transparente, a saber⁸:

- existía un sigilo en torno a la información académica y, en particular, a la información presupuestaria;
- el presupuesto era elaborado por una sola persona y se “aprobaba” sin debate previo en el Consejo Superior;
- los datos y la información resultaban dispersos e inaccesibles;
- se observaba opacidad en las contrataciones;
- se detectaban grupos cerrados de información, cuyo objetivo era generar micropoderes monopólicos con respecto a sus ámbitos de su incumbencia.

Esta serie de problemas y desafíos dio origen al impulso de fortalecer la apertura institucional en la gestión universitaria, haciendo hincapié en el primer principio del gobierno abierto, la transparencia. Así, en 2016 se creó el programa de gobierno abierto Universidad Transparente, presentado como un modelo de gestión para garantizar y mejorar el derecho a la información pública en ámbitos académicos. Este nuevo programa busca promover la cultura de la transparencia y el buen gobierno en la UNCuyo y alimentar esta tendencia en su territorio.

⁸ Véase información sobre las jornadas [en línea] <https://redacademicagobabierto.org/ii-jornadas-internacional-de-gobierno-abierto-articulacion-entre-academia-estado-y-sociedad-viii-jornadas-raga/>.

Sobre la base del principio de transparencia se aprobó un presupuesto que aborda las prioridades estratégicas con una importante participación de los consejeros superiores. Para lograrlo, se les proporcionaron información y herramientas conceptuales de modo que todos entendieran y quedaran en igualdad de condiciones para debatir y opinar. Se avanzó también hacia la creación de instancias de participación y se implementó un sistema informático que permite acceder fácilmente a la información presupuestaria y muestra la manera en que se asigna el presupuesto en cada área.

Con este programa, la UNCuyo prevé que las interacciones y los servicios orientados a los estudiantes, los docentes, el personal de apoyo académico y los graduados, e incluso la sociedad toda, se enmarquen en políticas y acciones de fortalecimiento ciudadano e institucional, con la intención de facilitar el acceso a la información pública, promover la transparencia y la rendición de cuentas, proveer servicios de excelencia, generar espacios de colaboración, propugnar el pluralismo, la expresión de opiniones y la participación ciudadana en el proceso de diseño y gestión de las políticas públicas.

En una clara muestra de voluntad política de las autoridades, el plan del programa de gobierno abierto Universidad Transparente quedó plasmado en la Resolución núm. 1244/2016, mediante la cual el rector de la universidad aprobó el programa de gobierno abierto⁹. Posteriormente se dictó el Plan de Modernización y Actualización Administrativa de la Gestión Universitaria (Resolución núm. 3983/2017) en el marco del gobierno o Estado abierto, como se declara en la misma norma. Ese plan abraza la iniciativa de programa de gobierno abierto Universidad Transparente, coordinándola con otras medidas como, por ejemplo, la gestión de datos y documentos, el expediente electrónico, el uso eficiente del papel, de una manera sistémica, conforme al Plan Estratégico de la universidad y bajo el paraguas de la innovación en la gestión y profundización de los principios del enfoque señalado. A ello se suma la consideración de los ODS, especialmente el Objetivo 16. En el artículo 5 se establece que el programa de gobierno abierto Universidad Transparente será el marco conceptual y referencial para el diseño, la implementación y la ejecución del Plan de Modernización y Actualización Administrativa de la Gestión Universitaria y que se promoverán, además:

- La innovación y la calidad de los servicios, los procesos y los productos de una gestión orientada al ciudadano universitario.
- Las buenas prácticas administrativas y la optimización en el uso de los recursos públicos.

⁹ Véase el portal de transparencia activa [en línea] <https://www.uncuyo.edu.ar/transparencia/>.

- La ética, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas como ejes rectores de la gestión pública.
- El fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Cabe aclarar que, cuando la UNCuyo puso en marcha este programa, todavía no existía una ley de acceso a la información a nivel nacional, que se dictaría poco tiempo después. Por ende, la universidad se colocó al frente del movimiento por el acceso y la transparencia que se estaba gestando en la región pero que aún no era política en la Argentina.

La puesta en marcha del programa de gobierno abierto Universidad Transparente tuvo un impacto en el orden local, pues impulsó el dictado de la propia ley provincial de acceso a la información, la Ley núm. 9070¹⁰. Lo mismo ocurrió con la Ley núm. 8993 de Ética Pública del 8 de agosto de 2017, que también se inspiró en los principios del programa.

En realidad, el programa generó cambios para avanzar hacia el Estado abierto en la provincia, en todos los poderes y niveles de gobierno, es decir, en los ámbitos judicial, legislativo y municipal. Ha sido bajo su liderazgo que este enfoque se impuso gradualmente, de modo de generar un ecosistema provincial cada vez más integrado bajo principios comunes.

A medida que el programa avanzaba, la universidad fortaleció sus espacios colaborativos mediante alianzas estratégicas con otros actores claves. Contó, además, con la valiosa cooperación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA)¹¹.

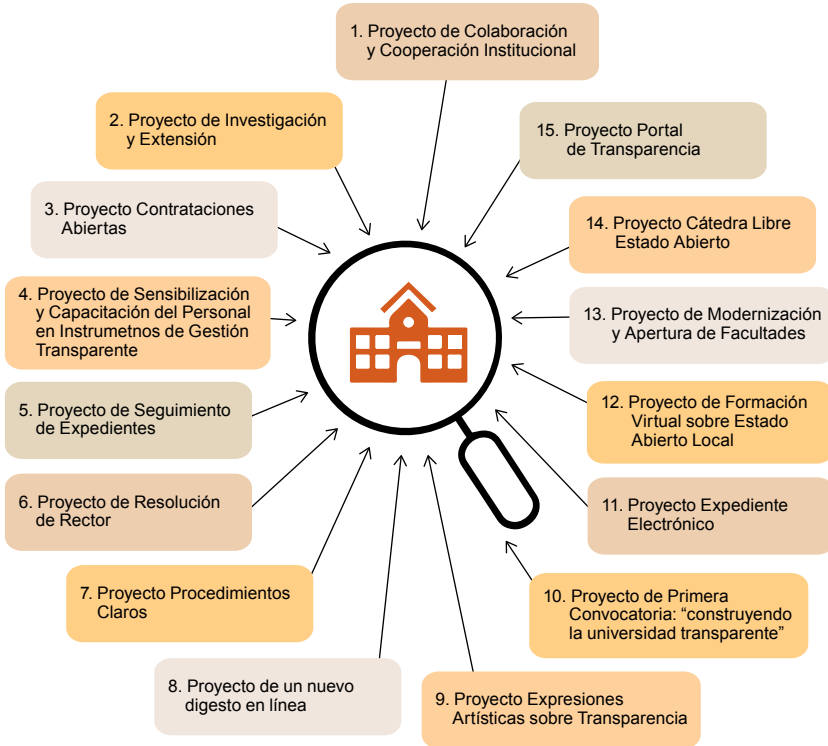
Dicho camino supuso el análisis de los procesos y la posterior formulación del programa de gobierno abierto, que se tradujo en 15 programas o proyectos de distintas áreas de gestión, incluida la puesta en funcionamiento del Portal de Gobierno Abierto, que contó con el asesoramiento de destacados expertos.

A continuación, se indican algunos de los 15 proyectos del programa de gobierno abierto Universidad Transparente, entre los que destacan: Procedimientos Claros, Contrataciones Abiertas, Cátedra Libre Estado Abierto, Proyecto de Sensibilización y Capacitación del Personal en Instrumentos de Gestión Transparente, Portal de Transparencia, Proyecto de Seguimiento de Expedientes, proyecto de un nuevo digesto en línea con lenguaje sencillo (véase el diagrama III.1).

¹⁰ Esta norma regula el acceso a la información pública en la provincia de Mendoza. Fue aprobada por unanimidad en las dos cámaras legislativas y obtuvo su sanción definitiva el 30 de mayo de 2018. Se promulgó y publicó en el *Boletín Oficial* el 7 de junio de ese año.

¹¹ Véase [en línea] <https://redacademicagobabierto.org/>.

Diagrama III.1
Proyectos del programa de gobierno abierto Universidad Transparente



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), "Programa de transparencia" [en línea] <https://www.uncuyo.edu.ar/transparencia/programa-de-transparencia>.

Cabe mencionar las siguientes iniciativas relevantes:

- El proyecto Contrataciones Abiertas, en el marco del cual se organizaron tres instancias de capacitación a potenciales proveedores (2016-2018), con 108 participantes en total. Dichos participantes provenían de empresas —incluidas pequeñas y medianas empresas (pymes) que hasta ese momento no habían podido participar en convocatorias de este tipo— (67%), emprendimientos de economía social (25%) y organismos públicos (8%).
- El concurso de afiches, que busca la participación estudiantil y apunta a fortalecer la ética pública y la lucha contra la corrupción.
- El Portal de Gobierno Abierto, mediante el que se accede a los datos de manera directa. Contiene información orgánico-administrativa, legal, económico-financiera, operativa, laboral (llamado a

concursos), de planificación institucional, de regulación y control, académica y sobre becas y elecciones universitarias. Se ha transformado en un espacio vivo de transparencia activa en permanente construcción y actualización, acorde a la vida administrativa organizacional de la universidad, tanto desde el punto de vista de la propia gestión y administración universitaria, como (y fundamentalmente) desde la perspectiva de la actividad académica, de transferencia y participación y relación activas con el entorno político, institucional, económico, cultural y educativo de la provincia de Mendoza. El portal tiene 106.486 usuarios y registra 461.455 visitas a la fecha de la publicación (Bernabé, 2019).

En este caso surgen dos actores clave para todo el proceso de transformación: por una parte, la responsable de Universidad Transparente, la Lic. María Fernanda Bernabé y, por otra, el rectorado, cuya voluntad política se tradujo en la resolución que aprobó el programa de gobierno abierto Universidad Transparente.

De acuerdo con Bernabé, Calabria y Marconi (2018), estas iniciativas han permitido instalar y desarrollar una cultura de transparencia en todos los estamentos de la UNCuyo, a partir de una mayor interoperabilidad y cooperación entre las distintas dependencias universitarias. Esto se ha traducido en resultados concretos, como el libre acceso a la información a través del portal Universidad Transparente, el expediente electrónico, el bono de sueldo digital, el Digesto Administrativo online unificado, la publicación y el seguimiento en línea de las compras y las licitaciones y la publicación de los proyectos de desarrollo institucional.

Entre los resultados positivos que estos autores señalan, se destacan las mejoras en la transparencia de la gestión, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta a las necesidades de información y la celeridad de algunos trámites. Asimismo, se observa un incremento en la participación de los claustros en materia de transparencia e implementación del Plan de Modernización y Actualización Administrativa de la Gestión Universitaria y de los estudiantes interesados en temas relacionados con la lucha contra la corrupción.

A partir de esa experiencia, la UNCuyo se convierte en un valioso referente de universidad abierta en un marco de generación de inteligencia colectiva. El Portal de Gobierno Abierto constituye un canal de comunicación informativo y de entrada libre, que permite a cualquier persona acceder a información relevante sobre las actividades de la universidad y los actos de gobierno, y admite el acceso directo a los datos sin restricciones, evitando protocolos y procedimientos innecesarios.

Esta universidad desarrolla otras iniciativas relacionadas con el Estado Abierto y el territorio. Cada año organiza las Jornadas Cuyanas de Gobierno Abierto, en el marco y con el auspicio de RAGA. Sus destinatarios

son académicos, funcionarios y políticos de nivel provincial y local. En la primera edición se trató la apertura del Poder Ejecutivo (2016) y, en la segunda, la del Poder Legislativo, con la participación de legisladores (2017). La tercera, referida a la justicia abierta, contó con la participación de jueces y funcionarios del Poder Judicial y la intervención de su Facultad de Derecho. En este último caso existe una convocatoria para la presentación de ponencias vinculadas con el Poder Judicial (2018)¹². La cuarta edición de las jornadas se dedicó a la transparencia electoral (2019). En 2022 se convocó a las quintas jornadas, relacionadas con la era exponencial¹³. Hasta la cuarta edición se habían registrado 2.903 participantes, la exposición de 50 panelistas y la presencia de 60 organismos públicos.

En 2017, la UNCuyo creó la cátedra optativa Estado Abierto, abierta al público¹⁴. Se trata de una cátedra para los estudiantes de las carreras de ciencias políticas (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales) y derecho (Facultad de Derecho) y también para servidores públicos e interesados en general.

D. Reflexiones finales

En este capítulo se describieron dos experiencias de educación abierta. Mientras una se enmarca en una estrategia nacional de gobierno abierto (o Estado abierto), la otra surge como una experiencia aislada del contexto nacional pero totalmente integrada en su propio ámbito provincial, que —desde la base territorial— se reproduce en otras universidades. Es en el ámbito local donde la UNCuyo logra posicionarse como impulsora del ecosistema de Estado abierto, a partir de iniciativas en organismos e instituciones pertenecientes al Poder Ejecutivo provincial, primero, y luego de Estado abierto, a partir de iniciativas en la legislatura provincial, el Poder Judicial y los organismos de control extrapoder provinciales.

Cabe aclarar que la Argentina no carece de políticas de gobierno abierto. En el país se han desplegado líneas de relevancia regional, como el Programa Federal de Gobierno Abierto, en las que participan algunos académicos, pero no el sector como actor integral. Lo que los responsables de esta política no han podido definir con claridad es el papel

¹² Véanse Primeras Jornadas Cuyanas de Gobierno Abierto [en línea] <https://www.uncuyo.edu.ar/transparencia/primeras-jornadas-cuyanas-de-gobierno-abierto>, Segundas Jornadas de Gobierno Abierto [en línea] <https://www.uncuyo.edu.ar/transparencia/segundas-jornadas-de-gobierno-abierto-parlamento-abierto-aportes-para-la-construccion-de-un-estado-abierto-desde-el-poder-legislativo> y Terceras Jornadas de Estado Abierto [en línea] <https://www.uncuyo.edu.ar/prensa/convocan-a-presentar-ponencias-sobre-justicia-abierta35>.

¹³ Véase el registro completo del evento [en línea] <https://redacademicagobabierto.org/5as-jornadas-estado-abierto-uncuyo/>.

¹⁴ Véase Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, “Comienza la cátedra optativa y abierta a todo público Estado Abierto”, 17 de abril de 2017 [en línea] <http://fcp.uncuyo.edu.ar/comienza-la-catedra-optativa-y-abierta-a-todo-publico-estado-abierto>.

que se asignaría al sector académico en el concierto de la gobernanza multisectorial. La experiencia fallida del compromiso Universidad Abierta del Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017, asumido por la Universidad de Buenos Aires, tuvo eco en la UNCuyo, donde surgió el programa de gobierno abierto Universidad Transparente, una experiencia mucho más profunda, extendida y exitosa en su territorio¹⁵.

En cada país se decide privilegiar a algunos actores en detrimento de otros. En la Argentina, a diferencia de Costa Rica, la situación es aún más compleja porque se trata de un país federal, en el que las provincias gozan de gran autonomía. Las diferencias entre los sistemas políticos de ambos países redundan en políticas más dispersas, en el primer caso, y en la posibilidad de integrar ecosistemas, en el segundo. En la Argentina, los impulsos para elaborar una estrategia que abarque a toda la nación tropiezan con esas dificultades. Se han creado instituciones para la coordinación entre el gobierno central y las provincias, como la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación, que integra el Consejo Federal de la Función Pública¹⁶. De acuerdo con una investigación realizada en todo el territorio nacional, el nivel de coordinación de estas instituciones con las provincias, sobre todo en materia de gobierno abierto, es en general bajo¹⁷. Por ahora se trata de estructuras con poco funcionamiento y mucha formalidad.

El caso de la UNCuyo representa un impulso desde las bases (esta vez académicas), que tiene repercusiones en su propio territorio y queda desacompañado del concierto nacional, lo que no es óptimo para lograr su mejoramiento continuo. El caso de Costa Rica, visto desde la UNA, es fruto de un esfuerzo conjunto de articulación y colaboración a nivel nacional.

El ejemplo costarricense refleja la inserción del sector académico en las estrategias de Estado abierto y los planes de desarrollo (nacionales y territoriales), mientras se avanza con respecto a varios ODS. Avala lo dicho un conjunto de informes y entrevistas que dan cuenta de la inclusión integral del sector en el ecosistema, en línea con las prioridades

¹⁵ En relación con el desarrollo de la Universidad Abierta de la Universidad de Buenos Aires, a la fecha solo contiene información muy general sobre dicha institución, algunos repositorios y el detalle sobre los mecanismos para solicitar acceso a la información, con arreglo a las obligaciones legales de todas las instituciones públicas en la Argentina. En comparación con otras iniciativas registradas en dicho país —como las implementadas por UNCuyo, la Universidad Nacional del Litoral o la Universidad Nacional de Mar del Plata, por citar solo algunos ejemplos— no se trata realmente de una política de universidad abierta.

¹⁶ Véase [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/Cofefup/consejo-federal-de-la-funcion-publica>.

¹⁷ Según un informe preliminar entregado en el proyecto “El día después: un estudio diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la pospandemia en la Era Exponencial”, ganador de la convocatoria PISAC COVID-19, fue posible diagnosticar los déficits de competencias relacionados con el gobierno abierto (véase Oszlak y Belmonte, 2023).

más importantes de ese enfoque¹⁸. La madurez que ha alcanzado este último es un interrogante para resolver en otra investigación. Se han encontrado algunos aspectos interesantes, como la inclusión temprana del sector académico en el foro multiactor, la normativa clara sobre apertura e inclusión en la política nacional de educación superior y las acciones interacadémicas en red para avanzar hacia un programa como el analizado. El aprovechamiento de los planes de desarrollo territorial para su inclusión y fortalecimiento indica la manera en que distintos sectores trabajan conjuntamente para atender la demanda, en este caso de poblaciones habitualmente excluidas. Aparentemente la labor de articulación presenta un grado aceptable de sincronización, mediante diálogos fluidos para abordar las necesidades.

El carácter unitario del Gobierno de Costa Rica constituiría un contexto más apto para el desarrollo integral de universidades abiertas con incidencia territorial y un enfoque de derechos; a diferencia de la organización federal de Argentina, en el caso UNCuyo. Sin embargo, los cambios “desde abajo” y en el territorio pueden dar una representatividad diferencial a las iniciativas. Es esperable que exista un ecosistema nacional y, sobre todo, que se formule una política clara sobre la relevancia de la colaboración académica en la gobernanza territorial. Si se consideran las experiencias descritas en forma aislada, cabe aplaudirlas y desear que se reproduzcan ampliamente en toda la región.

Bibliografía

- Bernabé, M. F. (2019), “Universidad Transparente: El desafío de un cambio cultural desde la UNCuyo”, documento presentado en las Segundas Jornadas de Gobierno Abierto: Articulación entre Academia, Estado y Sociedad, Rosario, 29 de agosto.
- Bernabé, M. F., J. M. Calabria y P. M. Marconi (2018), “La gestión universitaria como modelo de mejora continua en la administración pública”, documento presentado en el Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, Rosario, 11 a 13 de septiembre.
- CONARE (Consejo Nacional de Rectores) (2020), “Posición del CONARE ante el proyecto de ley expediente No. 20852”, 29 de junio [en línea] <https://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/Audiencia%20Regionalizaci%c3%b3n%20V29jun2020.pdf>.
- ____ (2015), *Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2016-2020*, San José.

¹⁸ Por ejemplo, la posición del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) de Costa Rica, con respecto al proyecto de ley expediente núm. 20852, en el que se propone que las universidades públicas destinen un mínimo del 30% del presupuesto a las sedes regionales más alejadas de los principales centros urbanos. La especialización de las universidades públicas en carreras diferenciadas permite también la variedad de la oferta en el territorio, pues estas también están regionalizadas (véase CONARE, 2020).

- Hernández Segura, A. M. (2020), *Informe fin de gestión y rendición de cuentas: periodo 2015-2019*, Universidad Nacional (UNA).
- Moore, M. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Ediciones Paidós.
- Núñez, B. Rvdo (1974), *Hacia una universidad necesaria* [en línea] <https://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/14818/Nun%CC%83ez%2C%20B.%20%281974%29%20-%20Hacia%20la%20Universidad%20Necesaria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Oszlak, O. y A. Belmonte (2023), *El día después: un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la pospandemia en la Era Exponencial*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [en línea] <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/244911/1/El-dia-despues.pdf>.
- Ross, P. y A. Tait (2019), "Open universities: past, present and future", *International Review of Research in Open and Distributed Learning*, vol. 20, N° 4.
- UNA (Universidad Nacional) (2016), Plan de Mediano Plazo Institucional 2017-2021 (UNA-AR-ACUE-026-2016), junio.
- ____(2015), Estatuto Orgánico, *Gaceta Extraordinaria*, N° 8-2015.
- Universidad de Costa Rica (2017), *Comité Institucional de Gobierno Abierto. Universidad de Costa Rica* [en línea] https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2016/Constitucion_CIGA.pdf.

Capítulo IV

El estado abierto para la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible

*Verona Fideleff
Cielo Morales
Alejandra Naser
Valeria Torres*

Introducción

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconoce que la participación de los actores públicos y privados de todas las esferas de la sociedad y la formación de alianzas entre estos son fundamentales para alcanzar un desarrollo pacífico, inclusivo y sostenible. La importancia de avanzar hacia una gobernanza abierta y colaborativa en torno a las decisiones y las acciones necesarias para construir un nuevo modelo de desarrollo es uno de los mensajes que se transmiten de manera transversal en dicha agenda.

El sector académico es uno de los actores sociales con mayor potencial para contribuir al cambio de modelo. Sus capacidades y recursos son un capital valioso para la búsqueda de soluciones innovadoras y efectivas a los desafíos que se presentan en el camino hacia el desarrollo sostenible. Desde la adopción de la Agenda 2030 en 2015, las universidades han encabezado distintas iniciativas y procesos

para acompañar la labor del Estado y sus organismos en lo que refiere a su implementación. Más aún, han mostrado una gran capacidad de articulación entre sectores sociales.

En este contexto, en el presente capítulo se examinan las principales características de la Agenda 2030 y su estrecho vínculo con la noción de “universidad abierta”. Como se planteó en la introducción, este concepto supone la adopción de un papel importante en la articulación y la innovación multiactor para promover la cultura de la transparencia, la participación y la colaboración en sus distintos ámbitos de actuación y el establecimiento de un diálogo colaborativo entre disciplinas, saberes académicos y ciudadanos, tanto desde el punto de vista de la esencia como de la gestión, a nivel local, nacional, regional y global.

Se busca así contribuir al reconocimiento de las sinergias entre el enfoque de Estado abierto y la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Por último, se ejemplifican los distintos papeles que ha asumido el sector académico en este derrotero, a fin de contribuir a una mayor comprensión de su papel en dicha implementación.

A. Antecedentes y orígenes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 mediante la resolución 70/1. La suscribieron los 193 Estados Miembros, ratificando sus objetivos y metas, que reflejan una visión ambiciosa y transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Es importante destacar que la Agenda 2030, que incluye 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores, fue el resultado de un proceso de construcción colectiva, en el que participaron tanto actores gubernamentales como no gubernamentales. Esto es relevante si se considera que la noción de desarrollo sostenible resalta la importancia de abordar los problemas desde una perspectiva multidimensional, que no solo supone ampliar el foco de observación de los problemas, sino también pensar en soluciones que involucren a múltiples actores y sectores.

En ese sentido, alcanzar el desarrollo sostenible no es una tarea exclusiva de los Estados nacionales, no obstante el papel central que desempeñan. Algunos autores, como Van Tulder y Pfisterer (2013), sostienen que, por el contrario, las tres esferas que conforman la sociedad (Estado, sociedad civil y mercado) deben complementarse y compartir la responsabilidad de las acciones para lograr la sostenibilidad. Esta es la principal característica de las sociedades equilibradas (Van Tulder, 2018), en las que los actores de las tres esferas ejercen un liderazgo concertado

(Nelson, Ishikawa y Geaneotes, 2009). Las administraciones públicas nacionales y subnacionales, la sociedad civil organizada y no organizada, el sector académico, los medios de comunicación y las empresas privadas —por mencionar algunos actores— pueden y deben formar parte de las soluciones a los problemas y las necesidades que derivan del reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo.

En las sociedades equilibradas, la institucionalidad pública funciona como una plataforma que articula la labor, los recursos y las iniciativas de los distintos actores del Estado, la sociedad civil y el mercado. En este sentido, se considera que un andamiaje institucional inclusivo es un factor necesario para alcanzar el desarrollo con sostenibilidad (Acemoglu, Gallego y Robinson, 2014). El desequilibrio o la falta de participación de alguna de las tres esferas que conforman la sociedad podría afectar la eficacia de las instituciones públicas para dar respuesta a los desafíos que supone el desarrollo de las sociedades humanas contemporáneas.

En resumen, un Estado orientado al desarrollo inclusivo y sostenible tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas, sociales y ambientales, apoyándose en actores tanto dentro como fuera del Estado.

La revisión en detalle de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 evidencia la inclusión transversal de metas relacionadas con la participación de actores de todas las esferas de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, en el marco de estrategias y políticas de desarrollo en sus distintas dimensiones y ámbitos sectoriales de acción.

Ello responde a la complejidad de los procesos sociales, económicos y políticos actuales, que determina que las tareas de la administración pública ya no puedan resolverse satisfactoriamente dentro de los límites de las instituciones públicas. Los gobiernos y las administraciones tienen que colaborar con los agentes económicos y sociales para alcanzar la eficacia en la conducción de los asuntos públicos.

“El gobierno de estas relaciones complejas y la gestión de tales interdependencias exigen formas de cooperación, además de los tradicionales procedimientos, como la legislación o la asignación de recursos financieros” (Innerarity, 2006, pág. 5). En este sentido, la gobernanza busca transformar la política de manera que pueda cumplir las funciones que le son propias. La cooperación entre diferentes actores sociales, de integración, confianza y legitimación, aparece como una oportunidad para conquistar nuevos espacios de juego para las políticas públicas. No se trata de rechazar el control estatal, sino de alentar modos de actuación cooperativa, en los que el Estado conserva una función moderadora (Innerarity, 2006).

Esta nueva forma abierta de gobernar contribuye a la creación de bienes y servicios públicos mejores, que atiendan de manera eficiente y eficaz las necesidades de la sociedad y de un desarrollo con sostenibilidad.

B. El Estado abierto en la Agenda 2030: la transversalidad del ODS 16

Mediante el ODS 16 se exhorta a los países a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir un sistema efectivo, instituciones responsables e inclusivas en todos los niveles. Las metas de este objetivo pueden agruparse en al menos tres dimensiones: justicia e igualdad de derechos, paz y seguridad y fortalecimiento de las instituciones públicas.

En la Agenda 2030 se hace un llamado a fortalecer las instituciones públicas y renovar la arquitectura estatal con el objetivo de favorecer y propiciar una gobernanza abierta e inclusiva de los asuntos que afectan a la sociedad en su conjunto. En este sentido, como puede constatarse en las metas del ODS 16, la garantía de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia es un prerrequisito para que los actores —gubernamentales y no gubernamentales— puedan participar en la toma de decisiones a distintos niveles.

La garantía de los derechos de acceso también forma parte de los cimientos del paradigma de gestión pública denominado “Estado abierto”. Según esta visión, el Estado es garante y promotor del acceso a la información pública y la participación social en las políticas públicas en igualdad de condiciones, de manera segura y libre de cualquier forma de discriminación, amenaza o violencia. Asegurar esa igualdad es un objetivo central del enfoque de derechos humanos, que apunta a que las políticas de ese Estado abierto sean, a la vez, “inclusivas”. Dicho enfoque se trata en el anexo, en el que se presentan los avances más recientes del derecho internacional sobre derechos humanos en materia de derechos de acceso a la información y participación en contextos de heterogeneidad social y desigualdad, contextos tratados desde el inicio en este libro. En ese sentido, el concepto de “Estado abierto” se utiliza en relación con el impulso de la inclusión.

Un Estado abierto, en tanto inclusivo, refiere a un cambio de paradigma de la gestión pública que atraviesa las instituciones de todos los poderes y sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro de la toma de decisiones del quehacer público (Naser y otros, 2020, citado en CEPAL, 2023). Es un Estado que confía y se apoya en las capacidades, la inteligencia y los recursos distribuidos entre todos los actores del ecosistema social.

El paradigma de Estado abierto recoge y profundiza la visión y los objetivos vinculados con las instituciones públicas y su papel en el modelo de desarrollo sostenible que promueve la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

De manera transversal, en la Agenda 2030 se señala la necesidad de que las instituciones de todas las áreas de las políticas públicas para el desarrollo (empleo, salud, industria, educación, ambiente, entre otras) rindan cuentas y favorezcan la participación de todos los actores sociales, en condiciones de igualdad, en línea con el enfoque de gobierno abierto.

En ese sentido, la inclusión del ODS 16 indica claramente que las instituciones no son conductos neutrales para implementar estrategias y políticas. Por el contrario, la configuración institucional es un elemento facilitador y determinante de los resultados del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2019).

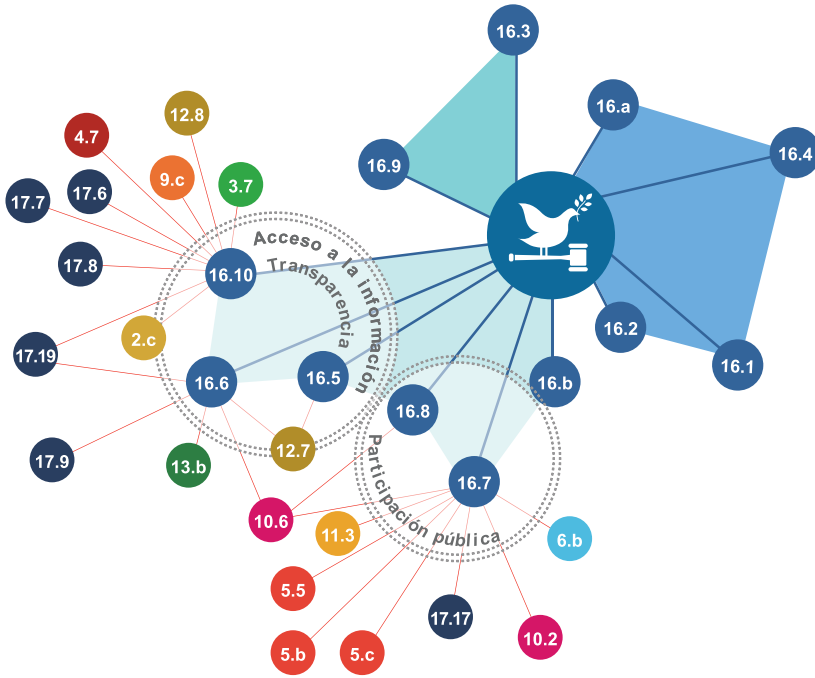
Son cinco las metas del ODS 16 (Naciones Unidas, s.f.-a), a partir de las cuales es posible trazar una hoja de ruta para el fortalecimiento y la renovación de las instituciones públicas necesarias para aplicar las estrategias de desarrollo:

- 16.5 “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”.
- 16.6 “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.
- 16.7 “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.
- 16.10 “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.
- 16.b “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.

A pesar de que las principales consideraciones sobre los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia se condensan en el texto del ODS 16, el papel de las instituciones como garantes de estos derechos se recoge y enfatiza de manera transversal en los demás ODS que conforman la Agenda 2030.

En el diagrama IV.1 se busca evidenciar esta transversalidad, a partir de la determinación de algunas de las interconexiones entre el ODS 16 —en particular entre las metas directamente relacionadas con la institucionalidad pública— y los restantes ODS y sus metas.

Diagrama IV.1
La transversalidad del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a La selección de metas que se muestra en el diagrama no es exhaustiva, sino que intenta ilustrar la transversalidad de los principios del ODS 16 de manera representativa en un conjunto de metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Por ejemplo, el derecho de participación pública está presente en la meta 6.b, en la que se señala que es necesario “Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento”. Asimismo, la meta 11.3 comprende “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países” (Naciones Unidas, s.f.-a).

Con respecto al derecho de acceso a la información, en la meta 3.7 se indica que es necesario “garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación”. En forma análoga, en la meta 12.8 se establece que se debe “asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza” y en la meta 2.c se señala la importancia de “Adoptar medidas para

asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos” (Naciones Unidas, s.f.-a).

Estas interconexiones reflejan principalmente la importancia del papel de las instituciones como medios de implementación de la Agenda 2030 y la necesidad de consolidar alianzas entre diferentes actores para promover el desarrollo. En otras palabras, la participación —informada y en un plano de igualdad— de todos los actores del ecosistema social es clave para el logro de los ODS y las instituciones se consideran un espacio privilegiado para la articulación de esa labor. Es allí donde debe reflejarse la adopción de un modelo de gobierno abierto, transparente e inclusivo.

C. Políticas de Estado abierto en América Latina y el Caribe: sinergias con la implementación de la Agenda 2030

Desde su creación en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) ha servido como marco de acción y referencia para las políticas de transparencia, acceso a la información, participación y colaboración pública de 16 países de la región¹. Más aún, los planes de acción de gobierno abierto han sido la principal herramienta de estos países para la coordinación y la adopción de medidas para “abrir” las instituciones del Estado.

Los procesos de cocreación de los planes de acción de gobierno abierto ejemplifican la forma en que distintos actores sociales pueden incidir, participar y colaborar en el diseño y la implementación de políticas públicas de apertura en distintas áreas: salud, educación, empleo y ambiente, entre otras.

Tras la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015, el Comité Directivo de la OGP aprobó la Declaración Conjunta *Gobierno abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Esta declaración, que reconoce la transversalidad del ODS 16, explicitó la complementariedad y la sinergia entre los principios, el marco de resultados y los programas de la Alianza para el Gobierno Abierto y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Con arreglo a la declaración —y contribuyendo a consolidar la buena práctica de abordar las políticas públicas de manera integral— en varios países de la región que forman parte de la OGP se realizaron ejercicios de vinculación de los compromisos de acción de los planes nacionales con los ODS y sus metas (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

Ejemplo de vinculación de los compromisos de gobierno abierto con los Objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los planes de acción de los países: el caso de México

Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de México (2019-2022)

Compromiso 3. Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación

Objetivo: Actualizar, sistematizar, publicar y mejorar la calidad de la información del sistema de educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) de acuerdo con los principios de datos abiertos, tras la determinación de las necesidades de información (a partir de los aportes de las organizaciones de la sociedad civil y el análisis a cargo de la autoridad educativa federal de las solicitudes de acceso a la información y los recursos de revisión), mediante el fortalecimiento del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), incluido el establecimiento de mecanismos de retroalimentación y participación ciudadana con miras a incorporar criterios de accesibilidad a mediano plazo.

Acciones clave

1. Análisis de la información disponible a partir de una metodología elaborada en conjunto con la sociedad civil.
2. Fortalecimiento del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).
3. Definición de mecanismos de participación ciudadana.

¿Qué problema público ayuda a resolver?: La desigualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo en los niveles básico, medio y superior.

¿Cómo?: Fortaleciendo el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) para mejorar la toma de decisiones de la política pública educativa y con ello lograr una educación de excelencia, equitativa e incluyente y contribuir al acceso y la permanencia de las y los estudiantes en el sistema.

¿Cómo contribuye este compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?



Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4: Educación de calidad

Meta 4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.



ODS 5: Igualdad de género

Meta 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.



ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

Meta 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

¿Cómo incorpora este compromiso la perspectiva de género?

El compromiso incluye la mejora de la calidad de la información, que supone la disponibilidad de información desagregada por sexo a fin de medir las brechas de género en el sector educativo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de la Función Pública/Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales/ Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, 4° Plan de Acción 2019-2021 de México, 2019 [en línea] https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2020/04/4PA_AGA_MEX.pdf.

En el cuadro IV.1 se señalan los planes de acción nacionales de gobierno abierto de los 14 países de América Latina y el Caribe que han realizado el ejercicio de vinculación de sus compromisos con la Agenda 2030. En cada caso se señala el nivel de correspondencia entre los compromisos y la Agenda 2030. Mientras algunos países han indicado esta convergencia solo a nivel de objetivos, otros han definido interconexiones a nivel de metas e incluso indicadores.

Cuadro IV.1
América Latina y el Caribe (14 países): países que han vinculado los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)^a

País	Plan	Nivel de convergencia		
		Objetivos	Metas	Indicadores
Argentina	Cuarto Plan de Acción (2019-2022)	●	●	
Brasil	Tercer Plan de Acción (2016-2018)	●	●	
	Cuarto Plan de Acción (2018-2021)	●	●	
	Quinto Plan de Acción (2021-2023)	●	●	
Chile	Cuarto Plan de Acción (2018-2020)	●	●	
	Quinto Plan de Acción (2020-2022)	●	●	
Costa Rica	Tercer Plan de Acción (2017-2019)	●	●	
	Cuarto Plan de Acción (2019-2022)	●		
Ecuador	Primer Plan de Acción (2019-2022)	●		
El Salvador	Cuarto Plan de Acción (2018-2020)		●	
Guatemala	Cuarto Plan de Acción (2018-2020)	●	●	
	Quinto Plan de Acción (2021-2023)	●	●	
Jamaica	Primer Plan de Acción (2021-2023)	●	●	
México	Tercer Plan de Acción (2016-2018)		●	
	Cuarto Plan de Acción (2019- 2022)		●	●
Panamá	Cuarto Plan de Acción (2021-2023)	●	●	

País	Plan	Nivel de convergencia		
		Objetivos	Metas	Indicadores
Paraguay	Tercer Plan de Acción (2016-2018)	●		
	Cuarto Plan de Acción (2018-2020)	●	●	
Perú	Tercer Plan de Acción (2017-2019)	●		
	Cuarto Plan de Acción (2019-2021)	●		
República Dominicana	Cuarto Plan de Acción (2018-2020)	●		
Uruguay	Cuarto Plan de Acción (2018-2020)	●	●	
	Quinto Plan de Acción (2021-2024)	●	●	

Fuente: Elaboración propia.

^a Información actualizada a noviembre de 2022.

Cabe destacar que la cocreación de los compromisos de acción de los planes de gobierno abierto por el gobierno y la sociedad civil y el consenso de todos los actores con respecto a las acciones que se han de implementar favorecen la aceptación social, la legitimidad y el compromiso con el cumplimiento de estas acciones.

Teniendo en cuenta estos elementos, puede afirmarse que los planes de acción de gobierno abierto son un buen ejemplo del modo de abordar la implementación de la Agenda 2030 de forma integral, tal y como esta fue pensada por los países. En un mismo plan de acción pueden encontrarse compromisos que abordan más de un tema vinculado con el desarrollo sostenible y que, en consecuencia, se reflejan en los distintos ODS.

Los planes también reflejan la transversalidad de los derechos de acceso a la información y a la participación pública en condiciones de justicia e igualdad. Los compromisos evidencian con acciones concretas la manera en que los mencionados derechos pueden y deben garantizarse y promoverse en todo el ciclo de la gestión de políticas públicas en los distintos sectores y áreas del desarrollo.

Asimismo, interesa destacar que —de manera sinérgica— los informes nacionales voluntarios sobre los avances en la implementación de la Agenda 2030 también han sido un instrumento privilegiado por los países para registrar y compartir su progreso con respecto a la garantía de los derechos de acceso². En la mayoría de los casos, las acciones en esta dirección se han señalado como contribuciones al ODS 16 (véase el cuadro IV.2).

² Documentos oficiales presentados por las autoridades nacionales al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible (FPAN) de las Naciones Unidas para informar de los avances en la implementación de los ODS.

Cuadro IV.2

América Latina y el Caribe (33 países): información sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 en los informes nacionales voluntarios sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2016-2022

País	Miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)	Informe nacional voluntario	Información sobre el ODS 16
Antigua y Barbuda	-	2021	●
Argentina	Desde 2012	2017	●
		2020	●
		2022	●
Bahamas	-	2018	●
Barbados	-	2020	-
Belice	-	2017 ^a	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-	2021	●
Brasil	Desde 2011	2017 ^b	-
Chile	Desde 2011	2017	●
		2019	●
Colombia	Desde 2011	2016	-
		2018 ^c	-
		2021	●
Costa Rica	Desde 2012	2017	●
		2020	●
Cuba	-	2021	●
Dominica	-	2022	●
Ecuador	Desde 2018	2018	●
		2020	●
El Salvador	Desde 2011	2017	●
		2022	●
Granada	-	2022	-
Guatemala	Desde 2011	2017 ^d	-
		2019	●
		2021	●
Guyana	-	2019	●
Haití	-	-	-
Honduras	Desde 2011	2017	-
		2021	●
Jamaica	Desde 2016	2018	●
		2022	●
México	Desde 2011	2016	-
		2018	●
		2021	●
Nicaragua	-	2021	●
Panamá	Desde 2012	2017 ^e	-
		2020	●
Paraguay	Desde 2011	2018	●
		2021	●
Perú	Desde 2011	2017	-
		2020	-

Pais	Miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)	Informe nacional voluntario	Información sobre el ODS 16
República Dominicana	Desde 2011	2018	●
		2021	●
Saint Kitts y Nevis	-	-	-
San Vicente y las Granadinas	-	2020	-
Santa Lucía	-	2019	●
Suriname	-	2022	-
Trinidad y Tabago	Desde 2013	2020	●
Uruguay	Desde 2011	2017	●
		2018	-
		2021	●
		2022	-
Venezuela (República Bolivariana de)	-	2016	-

Fuente: Elaboración propia.

- ^a En 2017, el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible (FPAN) propuso hacer hincapié en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, 2, 3, 5, 9, 14 y 17. Ese año, Belice informó sobre los ODS 1, 3, 5 y 14.
- ^b En 2017, el FPAN propuso hacer hincapié en los ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 y 17. Ese año, el Brasil informó sobre estos siete ODS.
- ^c En 2018, el FPAN propuso hacer hincapié en los ODS 6, 7, 11, 12, 15 y 17. Ese año, Colombia informó sobre los ODS 6, 7, 11, 12 y 15.
- ^d En 2017, el FPAN propuso hacer hincapié en los ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 y 17. Ese año, Guatemala informó sobre los ODS 1, 2, 3, 5 y 9.
- ^e En 2017, el FPAN propuso hacer hincapié en los ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14, 17. Ese año, Panamá informó sobre los ODS 1, 2, 5, 9 y 14.

D. La participación del sector académico en la implementación de la Agenda 2030

Como se mencionó anteriormente, la Agenda 2030 tiene un carácter integral, multinivel y multiactor. Tanto los ODS como los actores involucrados en su implementación deben tener una naturaleza “completa”.

En ese sentido, en el ODS 17 se subraya la importancia de establecer alianzas multiactor y se las reconoce como medios para la implementación de la Agenda 2030. Este ODS constituye un llamado a la comunidad internacional a revitalizar una alianza global para el desarrollo sostenible:

“Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local” (Naciones Unidas, s.f.-b).

Los objetivos y las metas de la Agenda 2030 solo pueden abordarse de manera exitosa si se logra la participación activa de todos los actores del ecosistema social, incluidos los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y el sector académico, entre otros.

Entre esos actores, el sector académico está llamado a desempeñar un papel protagónico —especialmente si se tiene en cuenta la labor transformadora que exige la Agenda 2030— en virtud de su gran capacidad para contribuir significativamente (de manera concertada con el Estado y otros actores) a los procesos de cambio necesarios para alcanzar el modelo de sociedades equilibradas, en las que cada sector social cuente con la debida representación y las garantías necesarias para participar en la toma de decisiones sobre las políticas públicas para el desarrollo sostenible.

En los informes nacionales voluntarios sobre los avances en la implementación de los ODS se observan distintas formas en que el sector académico ha contribuido a la implementación de la agenda de desarrollo.

A partir de la revisión de ejemplos concretos extraídos de los informes nacionales voluntarios y de algunos antecedentes bibliográficos, es posible señalar al menos cinco papeles que el sector académico ha desempeñado en las actividades de implementación de la Agenda 2030: i) participación en los mecanismos institucionales de seguimiento; ii) educación para el desarrollo sostenible; iii) promoción de la innovación y la investigación; iv) difusión y sensibilización y v) contribución a la formación de alianzas entre actores sociales³.

E. El papel del sector académico en la implementación de la Agenda 2030

1. Participación en los mecanismos institucionales para el seguimiento de la Agenda 2030

En los países se han construido arreglos institucionales para el seguimiento de la Agenda 2030, que sirven como plataformas para coordinar iniciativas y actores de los distintos sectores de la sociedad.

Mientras en algunos países estos arreglos han tomado la forma de mecanismos con representación multisectorial *ad hoc*, en otros se ha designado a una entidad pública preexistente (por ejemplo, un ministerio o la oficina de la Presidencia) para coordinar la participación del resto de los interesados⁴.

En la mayoría de estos mecanismos se contempla además la incorporación de múltiples actores. Algunos de los arreglos institucionales *ad hoc* que cuentan con representación del sector académico en la región son: el Sustainable Development Goals Technical Committee de las Bahamas,

³ El análisis del papel del sector académico en la implementación de la Agenda 2030 también ha sido abordado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2018) y la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2017).

⁴ Para conocer los arreglos institucionales establecidos por los países de la región, véase [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sdgs>.

el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Chile, el Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Cuba, el Sustainable Development Goals National Coordinating Committee de Santa Lucía, el Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Costa Rica y la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible de Colombia. Esta última se presenta en el recuadro IV.2.

Recuadro IV.2

Colombia: estructura de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible

El objetivo de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible es orientar y coordinar a las entidades competentes en materias relacionadas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), vinculando a las entidades territoriales, la sociedad civil, el sector privado, el sector académico y la comunidad internacional (Decreto núm. 280/2015).

Estructura de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Secretaría Técnica Comisión ODS de Colombia.

Fuente: Colombia, *Presentación nacional voluntaria de Colombia*, 2016, pág. 17 [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/12644VNR%20Colombia.pdf>.

Una de las principales tareas de estos mecanismos institucionales es la elaboración de informes periódicos sobre el avance hacia la consecución de los ODS en los territorios nacionales. Las autoridades nacionales presentan los informes nacionales voluntarios al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y comparten así sus progresos con respecto a la Agenda 2030 con la comunidad internacional de Estados.

La elaboración de los informes representa una oportunidad única para transversalizar los ejes del Estado abierto, en línea con el ODS 16, que se considera un habilitador de todos los ODS. En este marco, el sector académico —como miembro formal de los mecanismos de seguimiento— ha participado en diferentes actividades y asumido distintas funciones que se han traducido en valiosos aportes.

Entre otras cosas, ha participado en el diseño de metodologías y estrategias para priorizar la implementación de los ODS con arreglo a la realidad de cada país y contribuido a la difusión y la socialización del contenido de los informes, viabilizando en muchos casos las consultas y los debates que estos promueven en distintos sectores de la población. Esto ha contribuido, además, a la apropiación de la Agenda 2030 por la sociedad en general.

El sector académico también ha participado en la implementación de programas y proyectos específicos que contribuyeron al avance en las metas de distintos ODS y cuyos resultados, en consecuencia, se incluyeron en los informes. Más aún, en algunos casos, las universidades han sido importantes aliadas de los entes públicos estadísticos en la recolección de información y datos para medir los indicadores de cumplimiento.

De este modo, el sector académico desempeña un papel fundamental en la arquitectura institucional de seguimiento de la Agenda 2030 y, especialmente, en la creación de políticas transparentes y participativas, al asegurar la toma de decisiones con base empírica y garantizar que las políticas implementadas consideren y respondan adecuadamente a las necesidades de los grupos más vulnerables.

2. Educación para el desarrollo sostenible

En la Agenda 2030 se enfatiza el lugar prioritario que tiene la educación para alcanzar el desarrollo sostenible en las sociedades humanas. Más aún, la educación —como se señala en el ODS 4— debe regirse por estándares de calidad, inclusión y equidad.

En el marco del ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, los países acordaron una serie de metas relacionadas con tareas

y actividades de formación que interpelan al sector académico y lo invitan a asumir el liderazgo de estas. Se trata de las metas 4.3, 4.7 y 4.b. En particular, la meta 4.7 exhorta a las universidades a formar personas comprometidas con el desarrollo sostenible, poniendo a su disposición los conocimientos necesarios para afrontar los desafíos que plantea el modelo de desarrollo de la Agenda 2030:

“De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, s.f.-a).

Alcanzar el desarrollo sostenible no es una tarea sencilla. Si bien en la Agenda 2030 se señalan numerosos temas y problemas relacionados con el desarrollo (sobre los cuales existe un relativo consenso de la comunidad internacional de países), la manera de abordar esos desafíos está sujeta a la decisión particular de cada uno de los Estados que han suscripto ese documento (Sánchez Gutiérrez, 2018).

En ese sentido, las universidades están llamadas a llenar el espacio del “cómo”. Esto significa que no solo tienen la importante responsabilidad de reflexionar sobre el desarrollo sostenible desde un plano teórico, sino también desde el punto de vista práctico, contribuyendo a la formación de un capital humano —tanto dentro como fuera del Estado— que disponga de las herramientas teóricas y prácticas necesarias para dirigir procesos de cambio y avanzar en el cumplimiento de los ODS.

Un primer paso en esa dirección es la incorporación de la Agenda 2030 y los ODS en los planes de estudio de las distintas disciplinas, en todos los niveles educativos y en la formación dirigida a todo tipo de público objetivo: estudiantes de grado y posgrado, funcionarios públicos, sectores empresarial y sindical y público en general.

Para ilustrar el papel del sector académico en la formación y capacitación para el desarrollo sostenible es conveniente señalar algunos ejemplos que, sin ser los únicos, reflejan el alcance de su contribución⁵. Los casos de Cuba, el Paraguay, Colombia y Costa Rica (véase recuadro IV.3) no solo evidencian distintas iniciativas de educación para el desarrollo, sino también el trabajo colaborativo con otros actores gubernamentales y no gubernamentales para su implementación.

⁵ Los ejemplos citados figuran en los informes nacionales voluntarios de los respectivos países, presentados al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible como contribuciones al cumplimiento de los ODS.

Recuadro IV.3 Costa Rica: educación superior y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En 2020, durante el proceso de formulación del Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) 2021-2025, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) de las universidades costarricenses acordó la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la visión sistémica de este plan. Para implementar esta decisión se llevaron a cabo dos acciones previas.

En primer lugar, se realizó una mesa redonda con el título Educación Superior y Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que contó con la participación de expositores del Poder Ejecutivo, por medio del Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica, las universidades estatales, el Oficial Nacional de Educación de la oficina multipaís de la UNESCO en San José y la Alianza Empresarial para el Desarrollo.

En segundo lugar, se conformó un grupo de trabajo integrado por las oficinas de planificación de cinco universidades estatales (Universidad de Costa Rica, Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad Estatal a Distancia y Universidad Técnica Nacional) y del CONARE, con el objetivo de recopilar información relacionada con las actividades universitarias encaminadas a la atención de los ODS en el marco de su labor.

El trabajo realizado consistió en sistematizar las actividades de docencia, investigación, extensión y acción social, vida estudiantil y gestión que contribuyeron al cumplimiento de los 17 ODS y sus 169 metas. Como resultado se contabilizaron 3.449 acciones específicas correspondientes a 2018.

Costa Rica: acciones realizadas por las universidades estatales y el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) como aporte al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (En cantidad y porcentajes)



Fuente: C. Azofeifa Ureña y C. Picado Madrigal, *Aporte de las universidades estatales costarricenses y CONARE al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2030*, San José, Consejo Nacional de Rectores (CONARE), 2020, pág. 10 [en línea] https://www.uned.ac.cr/viplan/images/coppi/documentos/Aporte_de_las_Universidades_Estatales_y_el_CONARE_a_los_ODS.pdf.

Se concluyó que la contribución más importante de las universidades estatales, por su propia naturaleza, se concentra en el ODS 4, con el 36,62% de las acciones, seguido por el ODS 3, con el 7,16%, y el ODS 11, con el 6,52%.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Costa Rica, *II informe nacional voluntario*, julio de 2020, págs. 91-92 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26797VNR_2020_CostaRica_Report_Spanish.pdf.

En Cuba, la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana y el Ministerio de Economía y Planificación —con el apoyo de otros actores nacionales e internacionales— diseñaron una diplomatura sobre descentralización y financiación para el desarrollo territorial, con la que se busca fortalecer las capacidades de planificación y gestión de los agentes territoriales y ampliar los conocimientos sobre la Agenda 2030 y su territorialización a nivel local⁶.

En el Paraguay, la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Nacional de Asunción creó en 2017 la Maestría en Desarrollo Local Sostenible, también dirigida a los gobiernos locales, como respuesta a la necesidad de fortalecer la gestión local de acciones que contribuyan al desarrollo sostenible de las comunidades, teniendo en cuenta la realidad del territorio⁷. Asimismo, entre 2018 y 2019, la Universidad Columbia y la Universidad del Cono Sur de las Américas, en alianza con el Pacto Global Paraguay, crearon una diplomatura en Sostenibilidad. Esta diplomatura, dirigida principalmente al sector empresarial, tiene el objetivo de proporcionar conocimientos y herramientas técnicas para tomar decisiones estratégicas que, adaptadas a las realidades locales, faciliten la implementación de la Agenda 2030⁸.

En Colombia, cabe mencionar la labor de la Universidad de los Andes, por medio del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS). El centro funciona desde 2018 y forma parte de la iniciativa global denominada Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible⁹. Su principal objetivo es constituirse en un sitio de encuentro y reflexión sobre los ODS en alianza con universidades, empresas, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil de la región. Sus tareas incluyen la difusión del conocimiento, la formación de una nueva generación de líderes en materia de desarrollo sostenible y el seguimiento y la evaluación de las políticas implementadas por los gobiernos de los países. Su oferta de formación comprende seminarios internacionales, espacios de educación formal y no formal, la realización de cursos virtuales de libre acceso y la creación de programas de posgrado en distintas áreas del desarrollo sostenible. En marzo de 2020, el CODS inauguró su primer curso abierto en línea sobre los ODS en América Latina y el Caribe. En agosto de ese mismo año, el centro creó también un segundo curso virtual con un tema central para el debate sobre la Agenda 2030: las empresas y el desarrollo sostenible¹⁰.

⁶ Véase más información en Cuba (2021).

⁷ Véase más información en Paraguay (2021) y el sitio web de la Universidad Nacional de Asunción [en línea] <https://www.una.py/postgrado/maestria-en-desarrollo-local-sostenible>.

⁸ Véase más información en Paraguay (2021).

⁹ La Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible opera bajo el auspicio del Secretario General de las Naciones Unidas. Esta red, impulsada inicialmente por la Universidad de Columbia (Estados Unidos), moviliza a expertos de todo el mundo para abordar los desafíos técnicos de la implementación de los ODS. Véase más información [en línea] <https://www.unsdsn.org/about-us>.

¹⁰ Véase más información en Colombia (2018) y el sitio web del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS) [en línea] <https://cods.uniandes.edu.co>.

3. Promoción de la investigación y la innovación

Además de fomentar y garantizar el acceso a la oferta de materiales teóricos y prácticos preexistentes sobre el desarrollo sostenible, es necesario promover la actualización y la creación de nuevos materiales y herramientas que permitan encontrar más y mejores soluciones a los desafíos que supone el desarrollo con sostenibilidad. En este sentido, la investigación y la innovación son piezas clave para idear propuestas y cursos de acción para implementar la Agenda 2030.

La importancia de la investigación y la innovación se refleja de manera transversal en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, pues ambas pueden considerarse como medios de implementación de los ODS. Esto se hace evidente en varias metas de la Agenda 2030, a saber: la meta 2.a sobre innovación y desarrollo tecnológico en el sector agrario, la meta 3.b sobre investigación de vacunas y medicamentos, la meta 7.a sobre investigación relativa a la energía limpia, la meta 8.2 sobre innovación para aumentar la productividad económica, la meta 8.3 sobre políticas públicas orientadas a la innovación, la meta 9.5 sobre investigación científica e innovación en el sector industrial, la meta 9.b sobre investigación e innovación para la diversificación industrial, la meta 12.a sobre desarrollo de modelos de producción y consumo sostenibles, la meta 14.a sobre investigación y tecnología marina y las metas 17.6, 17.7 y 17.8, que se refieren al desarrollo y la cooperación en materia de investigación, innovación y tecnología.

Con respecto a la investigación y la innovación en los distintos sectores y disciplinas, el sector académico puede considerarse una de las instituciones especialmente diseñadas para acumular capital humano experto e impulsar la investigación y la innovación para hacer frente a los complejos problemas del presente (Alonso, 2018).

Además, cabe señalar que, “Así como la Agenda 2030 establece cruces, vínculos y eslabones entre las diferentes dimensiones del desarrollo, la academia tiene la oportunidad de avanzar en una lógica de producción de conocimiento interdisciplinario e, inclusive, transdisciplinario. La integralidad de la agenda plantea, de esta manera, tanto un desafío epistemológico, como un reto para la producción de políticas públicas de nuevo tipo” (Sánchez Gutiérrez, 2018, pág. 34).

Con los ejemplos que se enumeran a continuación se busca evidenciar la potencialidad del liderazgo de las universidades latinoamericanas y caribeñas en la promoción de la investigación y la innovación en los distintos sectores y temas relacionados con los ODS (en algunos casos, en el marco de alianzas con otros actores).

En primer lugar, el Gobierno de Antigua y Barbuda está apoyando el establecimiento de un centro de investigación en oceanografía y economía azul en la Universidad de las Indias Occidentales. El centro tiene el objetivo

de promover la investigación y el desarrollo de capacidades institucionales en el área de las ciencias marinas y la economía azul, contribuyendo de esta forma a alcanzar la meta 14.a sobre investigación y tecnología para proteger la vida submarina¹¹.

En segundo lugar, cabe mencionar el caso del Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico (CINARA) de la Universidad del Valle en Colombia, que desempeñó el papel de socio implementador del proyecto “Agua y saneamiento integral para la promoción de la paz territorial en zonas rurales de Colombia”. Con este proyecto, auspiciado por la Embajada de Suiza en Colombia, se buscó contribuir a la disminución de los riesgos relacionados con los problemas de acceso a agua de calidad de la población de 19 departamentos del país. Se trata de un derecho fundamental que en la Agenda 2030 se recoge en el ODS 6 sobre agua limpia y saneamiento. En este proyecto no solo se evidencia la contribución del sector académico en términos de conocimientos especializados e innovación, sino también su capacidad para trabajar de manera colaborativa con otros actores y coestionar iniciativas. En el caso particular de este proyecto, los diferentes niveles de gobierno, las asociaciones de usuarios beneficiarios y la universidad colaboraron en los procesos de diagnóstico, diseño, construcción y fortalecimiento de capacidades para la administración de soluciones integrales que permitan mejorar el acceso al agua y al saneamiento en los territorios objetivo¹².

En tercer lugar, las universidades de Cuba también han constituido un núcleo de innovación para avanzar en el desarrollo del país. Al respecto, pueden destacarse las siguientes contribuciones¹³:

- Formación de la red Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID). Esta red agrupa a centros de investigación y universidades locales para ayudar a los gobiernos municipales a implementar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES 2030) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Colaboración de las universidades con las autoridades sanitarias y de gobierno durante la pandemia de COVID-19 a fin de poner a su disposición tecnologías y servicios que contribuyeran a disminuir la mortalidad de la enfermedad, incrementar la cobertura sanitaria y el acceso a la atención primaria de salud, perfeccionar y extender los servicios de alerta temprana y

¹¹ Véase más información en Antigua y Barbuda (2021).

¹² Véase más información, en Colombia (2018).

¹³ Véase más información en Cuba (2021).

apoyar el desarrollo de vacunas y medicamentos contra esa enfermedad. Todo ello supone una contribución al logro de la meta 3.b sobre investigación de vacunas y medicamentos.

- Desarrollo de programas y proyectos vinculados con la producción de alimentos y el perfeccionamiento de los encadenamientos en la producción de bioproductos. Estos aportes de las universidades son relevantes para las metas 2.a (sobre innovación y desarrollo tecnológico en el sector agrario) y 12.a (sobre desarrollo de modelos de producción y consumo sostenibles).

En cuarto lugar, la colaboración entre universidades y otros actores para avanzar en la investigación y la innovación para el desarrollo sostenible también se ha registrado en Guatemala. En ese país, la Cámara de Industria de Guatemala estableció alianzas con la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), la Universidad Rafael Landívar (URL), la Universidad del Valle de Guatemala (UVG) y la Universidad Galileo para trabajar en conjunto en distintos proyectos con gran demanda en términos de productos y servicios científicos y tecnológicos¹⁴.

Y por último, en quinto lugar, el desarrollo del Índice ODS 2019 para la región liderado por el CODS de la Universidad de los Andes de Colombia (véase el recuadro IV.4).

Recuadro IV.4

Colombia: Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS) de la Universidad de los Andes

El Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS) de la Universidad de los Andes busca contribuir al diseño de un programa de investigación relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se ajuste a las prioridades de la región. Para ello ha promovido la creación de equipos interuniversitarios y nuevas redes entre investigadores, universidades y grupos de reflexión e investigación con capacidad de producción de investigación interdisciplinaria de alta calidad sobre los países de América Latina y el Caribe.

Más aún, el centro ha impulsado la creación de nuevas formas de medición de los avances en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS. Ese es el caso del Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe.

El índice es una herramienta que permite medir el progreso en el cumplimiento de los 17 ODS en 24 países de la región. Mediante la agrupación de indicadores de diferentes fuentes, el índice clasifica a cada uno de los países en una escala de 0 a 100 según su nivel de avance. Asimismo, permite la construcción de tableros de control y el análisis de tendencias para monitorear el progreso de cada país en el tiempo.

Fuente: Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS), *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*, Bogotá, 2020 [en línea] <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/06/%C3%8Dndice-ODS-2019-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2.pdf>.

¹⁴ Véase más información en Guatemala (2019).

4. Difusión y sensibilización

El papel que el sector académico ha desempeñado en varios países de la región incluye la difusión de la Agenda 2030 y la sensibilización de la sociedad sobre la relevancia de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible. El sector académico es un actor clave en la concienciación de la población de todos los sectores de la sociedad y cuenta con herramientas pedagógicas para facilitar la comprensión de los principales mensajes de la Agenda 2030 por parte de un público amplio.

Algunas iniciativas han demostrado ser de gran utilidad para abordar uno de los principales desafíos para la difusión y la sensibilización con respecto a la Agenda 2030: la dificultad de llegar a territorios y comunidades cuyos vínculos con la vida nacional de un país son a menudo débiles o lejanos.

La necesidad de territorializar la Agenda 2030 es uno de los principales mensajes y conclusiones sobre su implementación en la región¹⁵. La territorialización depende en gran medida de la existencia de agentes o actores con iniciativa en los distintos niveles territoriales. Sin embargo, estos liderazgos no pueden emerger en contextos de desconocimiento y desinformación.

Entre los formatos más utilizados para la difusión de la Agenda 2030 y la sensibilización de la población se encuentran los seminarios y paneles de especialistas, las jornadas de debate, los talleres y las mesas redondas abiertas a la participación del público y las campañas en medios de comunicación gráficos físicos y digitales, mediante el empleo de distintos materiales audiovisuales.

En la Argentina, numerosas universidades a lo largo de todo el territorio nacional se han sumado a las iniciativas para difundir la Agenda 2030 y sensibilizar a un público variado sobre la importancia de emprender acciones para implementar los ODS. La Universidad Nacional de Buenos Aires, la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Argentina de la Empresa, la Universidad Nacional de Cuyo y la Universidad Nacional de Entre Ríos son algunos de los centros educativos que se han sumado a estos esfuerzos mediante distintas jornadas de sensibilización e iniciativas de difusión, dirigidas al público dentro y fuera de las universidades¹⁶.

¹⁵ Para territorializar una agenda de desarrollo se deben aplicar y poner en práctica las directrices que la agenda establece en un plano analítico. La territorialización de una agenda se puede llevar a cabo en todo un territorio nacional o plurinacional pero también en unidades político-administrativas menores como, por ejemplo, estados subnacionales o unidades locales representadas por municipios, comunas o distritos (véase Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org>).

¹⁶ Véase más información en Argentina (2020).

También cabe destacar la Estrategia de Sensibilización y Alineación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible para Universidades (2020-2021) promovida en Costa Rica por la Plataforma de las Organizaciones de Sociedad Civil para la implementación de los ODS en Costa Rica. En esta estrategia participaron la Universidad Nacional, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia y la Universidad Fidélitas¹⁷.

Asimismo, en el contexto de la elaboración del informe nacional voluntario de 2021, las organizaciones de la sociedad civil que integran los mecanismos institucionalizados de seguimiento para la implementación de la Agenda 2030 en Cuba han desempeñado una importante labor en la difusión y sensibilización de la población sobre los distintos temas de desarrollo contenidos en la Agenda 2030 y los ODS¹⁸. En este marco de participación civil se destaca la labor de las universidades cubanas, en particular la Universidad de La Habana, la Universidad de Matanzas, la Universidad de Granma, la Universidad de Holguín, la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, la Universidad de las Ciencias Informáticas; la Sociedad Cubana de Psicología y los foros estudiantiles de ciencias agropecuarias y ciencias técnicas. Según el informe presentado en 2021, desde 2019 se contabilizaron 38 eventos organizados por estas universidades¹⁹.

5. Contribución a la formación de alianzas entre actores sociales

El sector académico también ha demostrado su idoneidad para involucrar a nuevos actores y cultivar alianzas multisectoriales para avanzar en la implementación de los ODS. En otras palabras, actúa como nexo entre los distintos sectores de la sociedad, contribuyendo de esta forma a la articulación de iniciativas, recursos y capacidades.

Como ya se ha mencionado en este trabajo, la formación de alianzas que involucren a todos los actores sociales es prioritaria para la Agenda 2030 y su implementación (ODS 17). En este sentido, el sector académico no solo ha participado en la labor colectiva para implementar la Agenda 2030, sino que también ha contribuido a la construcción de lazos entre actores sociales, ejerciendo una función de “*broker social*” (SEGIB, 2018, pág. 7).

En la Argentina, las universidades han desempeñado un papel importante en la creación de alianzas, tanto a nivel nacional como provincial. Esto se evidencia en la firma de acuerdos formales de cooperación con otras entidades.

¹⁷ Véase más información en Costa Rica (2020).

¹⁸ El Mecanismo de Seguimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil Cubana para la Agenda 2030 y el Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 forman parte de la institucionalidad que Cuba ha diseñado para acompañar la implementación de los ODS en la isla con un enfoque multiactor.

¹⁹ Véase más información en Cuba (2021).

A nivel nacional, tanto el Consejo Interuniversitario Nacional como el Consejo de Rectores de Universidades Privadas cuentan con convenios de cooperación firmados con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, principal responsable gubernamental de la coordinación de actividades para la implementación de los ODS en la Argentina. Estos convenios constituyen el marco para el desarrollo de actividades en las que participan distintos actores como, por ejemplo, gobiernos subnacionales, cámaras empresariales, colegios profesionales y asociaciones de la sociedad civil.

Ese es el caso de la provincia de San Juan, donde la Universidad Nacional de San Juan, la Universidad Católica de Cuyo y el Consejo para la Planificación Estratégica de San Juan trabajaron de manera conjunta para adaptar la planificación estratégica provincial a los ODS. En la misma dirección, las universidades que participan en el Consejo Provincial de Políticas Sociales de Entre Ríos han trabajado con el gobierno provincial para la implementación estratégica de la Agenda 2030. En el marco de este consejo, las universidades interactúan con otros actores, como empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Entre las universidades involucradas se encuentran: la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Autónoma de Entre Ríos, la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad de Concepción del Uruguay, la Universidad Adventista del Plata y la Universidad Católica Argentina²⁰.

También interesa referenciar el caso de México. El sector académico, estableció el capítulo mexicano de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN México), que en la actualidad cuenta con más de 70 instituciones afiliadas y representación en el 80% del territorio nacional.

En el marco de su participación en distintas redes interinstitucionales, las universidades se han destacado por contribuir al intercambio de información y buenas prácticas y fomentarlo. Aquellas que forman parte de SDSN México han brindado asesoramiento en materia de planificación y programación de políticas públicas para el desarrollo sostenible a entidades públicas federales e instituciones públicas de los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, México, Michoacán y Nuevo León.

Además, las universidades han colaborado con organizaciones de la sociedad civil en materias como ambiente y cambio climático, educación, agua y saneamiento y salud pública. También han promovido la participación y la movilización juvenil en materia de desarrollo sostenible, al incluir a los alumnos en programas educativos y proyectos de investigación para fortalecer su capacidad de análisis transdisciplinario centrado en los ODS²¹.

²⁰ Véase más información en Argentina (2020).

²¹ Véase más información en México (2021).

Asimismo, puede mencionarse el acuerdo Academia por la Agenda 2030, firmado en 2016 por las universidades de la República Dominicana, la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible —principal mecanismo institucional multisectorial para la implementación de la Agenda 2030 en el país— y el sistema de las Naciones Unidas. Uno de los seis objetivos principales de este acuerdo consiste en establecer alianzas entre el sector académico, el sistema de las Naciones Unidas, el sector privado y el sector público para formular y ejecutar proyectos de investigación aplicada orientada a la acción en el marco de la Agenda 2030 y los ODS (República Dominicana, 2018, pág. 172)²².

F. Reflexiones finales

En este capítulo se procuró describir y ejemplificar el papel del sector académico en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.

Al respecto, puede concluirse que la contribución del sector académico al logro de la Agenda 2030 y los ODS se enmarca en los principios y valores compartidos tanto por el paradigma de sostenibilidad como por el paradigma de gestión pública denominado “Estado abierto”. Ambos promueven la participación de los actores sociales en la gobernanza de los asuntos relacionados con el desarrollo sostenible y las medidas para alcanzarlo. Para ello, es importante que se garanticen los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia, de manera que las alianzas multiactor se construyan sobre bases igualitarias, inclusivas y no discriminatorias.

Asimismo, como se ha demostrado con ejemplos extraídos de los informes nacionales voluntarios, las universidades han asumido al menos cinco papeles mediante los cuales han contribuido de distintas maneras a la implementación de la Agenda 2030. Por una parte, han demostrado ser actores clave en la arquitectura de seguimiento y examen de los ODS. Por otra, han promovido la educación para el desarrollo y la formación de un capital humano dotado de las herramientas necesarias para impulsar el cambio de modelo. Las universidades son también núcleos de investigación e innovación de gran relevancia para encontrar soluciones transformadoras a los desafíos del desarrollo. Además, distintos centros educativos han contribuido considerablemente a la difusión y la sensibilización de un público amplio sobre los temas de la Agenda 2030 y sus principales mensajes. Por último, mediante la celebración de convenios y la institucionalización de alianzas, las universidades han contribuido a la articulación y la coordinación de los sectores sociales en torno a distintas iniciativas relacionadas con la implementación de los ODS.

²² Véase más información en República Dominicana (2018).

El sector académico también ha asumido un papel activo en la preparación de los informes nacionales voluntarios, independientemente de su inclusión o no en el mecanismo institucional responsable. Así, ha tomado varias funciones, como el diseño de metodologías y estrategias para priorizar la implementación de los ODS con arreglo a la realidad de cada país, la difusión y socialización del contenido de los informes, la participación en la implementación de programas y proyectos específicos que contribuyeron al avance en las metas de distintos ODS y en el trabajo conjunto con los entes públicos estadísticos para recolectar información y datos que permitan medir los indicadores de cumplimiento de los ODS en los que se basan los informes.

Por último, se puede señalar que existe una contribución bidireccional entre la labor del sector académico y la Agenda 2030. Por una parte, las universidades han contribuido con conocimientos, soluciones innovadoras para implementar los ODS, la formación de personas con conocimientos sobre el desarrollo sostenible y la articulación intersectorial. Por otra, la agenda de desarrollo y los ODS han incrementado la demanda de capacitación (creando nuevas oportunidades para ampliar la oferta educativa de las universidades), acercado a este sector a nuevos actores (como los gobiernos subnacionales) en busca de apoyo técnico para implementar la Agenda 2030 y creado nuevos flujos de financiamiento hacia los centros educativos.

Bibliografía

- Acemoglu, D., F. A. Gallego y J. A. Robinson (2014), "Institutions, human capital, and development", *Annual Review of Economics*, vol. 6.
- Aguilar, L. F. (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Ciudad de México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alonso, J. A. (2018), "Universidad: investigación e innovación al servicio de la Agenda 2030", *El papel de la Universidad Iberoamericana en la Agenda 2030*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Antigua y Barbuda (2021), *Voluntary national review* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/279502021_VNR_Report_Antigua_and_Barbuda.pdf.
- Argentina (2020), *Segundo informe voluntario nacional* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26386VNR_2020_Argentina_Report_Spanish.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), "Estado abierto en América Latina y el Caribe", Biblioguías [en línea] <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/acerca-del-estado-abierto>.
- _____(2021), "Academia abierta: tendencias regionales de la participación de la academia en los procesos de construcción de políticas de gobierno abierto", *Notas de Planificación para el Desarrollo*, N° 13.

- Colombia (2018), *Reporte nacional voluntario* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20338Colombia_2018_VNR_Espan771ol_1.pdf.
- Costa Rica (2020), *II informe nacional voluntario* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26797VNR_2020_CostaRica_Report_Spanish.pdf.
- Cuba (2021), *Informe nacional voluntario* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/280872021_VNR_Report_Cuba.pdf.
- Guatemala (2019), *Revisión nacional voluntaria* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25008REVISIN_NACIONAL_COMPLETA.pdf.
- Innerarity, D. (2006), “El poder cooperativo: otra forma de gobernar”, *Cuadernos de Liderazgo*, N° 2, Barcelona, ESADE.
- México (2021), *Informe nacional voluntario* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/288982021_VNR_Report_Mexico.pdf.
- Naciones Unidas (2019), *World Public Sector Report 2019. Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- (1987), *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (A/42/427).
- (s.f.-a), *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.
- (s.f.-b), “Alianzas para lograr los objetivos” [en línea] <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/alianzas-para-lograr-los-objetivos>.
- Nelson, J., E. Ishikawa y A. Geaneotes (2009), *Developing Inclusive Business Models. A Review of Coca-Cola's Manual Distribution Centers in Ethiopia and Tanzania. Executive Summary*, Harvard Kennedy School/International Finance Corporation.
- Paraguay (2021), *Segundo informe nacional voluntario* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282692021_VNR_Report_Paraguay.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *Governance for Sustainable Development: Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*, Nueva York.
- (1997), *Governance for Sustainable Human Development: An Integrated Paper On The Highlights of Four Regional Consultation Workshops on Governance for Sustainable Human Development* (DP(063)/E722), Nueva York.
- Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2017), *Getting Started with the SDGs in Universities: A Guide for Universities, Higher Education Institutions, and the Academic Sector*, Melbourne.
- República Dominicana (2018), *Informe nacional voluntario* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19710INV_RD_2018_V2.pdf.
- Sánchez Gutiérrez, G. (2018), “La formación para el desarrollo sostenible: función esencial de la universidad”, *El papel de la Universidad Iberoamericana en la Agenda 2030*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2018), *El papel de la Universidad Iberoamericana en la Agenda 2030*.
- Van Tulder, R. (2018), *Business & the Sustainable Development Goals: A Framework for Effective Corporate Involvement*, Rotterdam, Rotterdam School of Management.
- Van Tulder, R. y Pfisterer, S. M. (2013), “Creating partnering space: exploring the right fit for sustainable development partnerships”, *Social Partnerships and Responsible Business. A Research Handbook*, M. M. Seitanidi y A. Crane (eds.), Routledge.

Capítulo V

Participación y colaboración del sector académico en la construcción de estados abiertos

*Ester Kaufman
Alejandra Naser
Valeria Torres*

Introducción

En este capítulo se abordan distintas formas de participación y colaboración del sector académico en la construcción de Estados abiertos.

Se destacan dos grandes grupos de experiencias: i) la participación y colaboración académica en los planes de acción de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto y ii) la participación y colaboración académica en políticas de Estado abierto fuera de dichos planes¹.

En el primer grupo se indaga, por una parte, si el sector académico está representado en el foro multiactor (órgano plurisectorial de coordinación del proceso de cocreación, implementación, seguimiento y

¹ Un plan de acción es un documento formal producido en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto tras un proceso de cocreación, en el que el gobierno o la administración responsable y la ciudadanía definen en conjunto una serie de medidas (compromisos) para promover los principios de gobierno abierto: transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana.

rendición de cuentas) y, por otra, si constituye una parte involucrada en compromisos concretos establecidos en los planes de acción nacionales. En este último caso, el sector académico puede figurar como “actor interesado de la sociedad civil”, parte del “sector público” (en el caso de las universidades nacionales) o, más específicamente, como corresponsable de la implementación de compromisos concretos (CEPAL, 2021).

El segundo grupo comprende algunas experiencias de colaboración entre el sector académico, el sector público y la ciudadanía dirigidas a construir políticas públicas basadas en los principios del Estado abierto que, si bien no se han elaborado en el marco de los planes de gobierno abierto de los países, responden a la misma lógica. Algunas de estas experiencias se destacaron en el proceso de selección de buenas prácticas realizado por la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en diciembre de 2022².

A. Participación y colaboración del sector académico en los planes de acción de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto³

En la investigación se utilizó el motor de búsqueda Google para determinar la cantidad de veces que los términos “academia” (o sus raíces), “universidad” (o sus raíces) y “centros de investigación”, entre otros, aparecían aludidos explícitamente en la redacción de los planes de acción de gobierno abierto de los países adheridos a la Alianza para el Gobierno Abierto.

Se determinaron así los casos en que el sector académico intervino como actor diferenciado (con nombre propio o como parte de un grupo o una red específica) en el foro multiactor o mesa de gobierno abierto. Se tuvieron en cuenta las indicaciones específicas de su papel, en algunos casos ratificadas mediante normas. Por otra parte, se señalaron los organismos internacionales y regionales o las agencias de cooperación que apoyaban al foro en cuestión o colaboraron con el desarrollo de compromisos concretos. Se determinaron, paralelamente, los compromisos

² Este proceso, dirigido por el Dr. José Luis Ros Medina, fue convocado por RAGA Internacional y el ILPES en 2022 y culminó el 7 de diciembre del mismo año con la entrega de distinciones a los desarrolladores más destacados y a sus autoridades académicas. Véanse la convocatoria [en línea] <https://redacademicagobierto.org/seleccion-buenas-practicas-raga/> y el seminario de entrega de distinciones [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-buenas-practicas-sector-academico-la-promocion-gobiernoestado-abierto-un>.

³ Para unirse a la Alianza para el Gobierno Abierto, los países deben desarrollar periódicamente planes de acción de gobierno abierto creados conjuntamente por las autoridades de gobierno y la sociedad civil, con la participación ocasional de algunas instituciones académicas. Dichos planes de acción contienen compromisos y por lo general prevén ciclos de dos años, sin solución de continuidad.

en los que el sector académico estaba involucrado con mención específica de la universidad, el centro de estudios o instituto. No se consideraron las menciones generales a “sector académico”, “academia”, “universidades”, excepto cuando aparecían listados como, por ejemplo: “universidades, centros de investigación, docentes, entre otros”.

El universo investigado comprende los últimos planes de acción de todos los países de la región presentados ante la Alianza para el Gobierno Abierto hasta noviembre de 2023, que se encuentran disponibles en la guía de investigación “Estado abierto en América Latina y el Caribe” de la CEPAL⁴ (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1

América Latina y el Caribe (15 países): participación del sector académico en los compromisos de los últimos planes de acción de gobierno abierto^a

Países	Período del plan de acción	Número del plan de acción	Participación del sector académico en los compromisos
Argentina	2022-2024	Quinto	No
Brasil	2021-2023	Quinto	Sí
Chile	2020-2022	Quinto	Sí
Colombia	2020-2022	Cuarto	No
Costa Rica	2019-2022	Cuarto	Sí
Ecuador	2022-2024	Segundo	Sí
El Salvador	2018-2020	Cuarto	No
Guatemala	2021-2023	Quinto	No
Honduras	2023-2025	Quinto	Sí
Jamaica	2021-2023	Primer	No
México	2019-2022	Cuarto	Sí
Panamá	2021-2023	Cuarto	Sí
Perú	2023-2024	Quinto	No
República Dominicana	2022-2024	Quinto	Sí
Uruguay	2021-2024	Quinto	Sí

Fuente: Elaboración propia.

^a Se refiere a una alusión concreta en la redacción del Plan de Acción sobre la participación de algún centro académico que sería parte de la cocreación o implementación del compromiso.

1. Representación del sector académico en los foros multisectoriales de gobierno abierto

Los foros multisectoriales, también denominados foros multiactor o mesas de gobierno abierto, son grupos formados por representantes de sectores gubernamentales y no gubernamentales que se reúnen de manera periódica para supervisar y coordinar el proceso de cocreación e implementación de

⁴ Véase [en línea] <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/alianza-para-el-gobierno-abierto/planes-de-accion>.

los planes de acción de gobierno abierto. De acuerdo con los estándares de la Alianza para el Gobierno Abierto, los foros deben reunirse como mínimo cada tres meses y asegurar que sean abiertos e inclusivos para todos los actores y sectores (organizaciones de la sociedad civil, departamentos de gobierno, gobiernos locales, parlamentos, sector académico, sector privado, entre otros).

La experiencia de los miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto muestra que, en general, los foros multisectoriales se crean mediante decisiones administrativas o legislativas (decretos, leyes o acuerdos formales o informales). Si bien este último método proporciona flexibilidad a los actores para crear reglas y adaptarlas, no garantiza la permanencia y la sostenibilidad del foro.

El sector académico no suele aparecer como un actor diferenciado en los instrumentos constitutivos de estos foros. Es más común que se lo incluya en los planes de acción como parte de un listado de instituciones participantes en los procesos de cocreación o redacción de los compromisos.

Es posible distinguir la participación real del sector académico en el foro multisectorial cuando se lo nombra específicamente y se lo incluye para conducir el proceso del plan de acción. Ello puede ocurrir mediante la creación de un grupo que incluye universidades específicas o porque el sector, mediante diversas fórmulas, representa al mundo académico del país, la región o la localidad. En general, esta situación obedece a una normativa que la contempla, como en el caso del Uruguay, Chile, el Ecuador y Costa Rica⁵. Ese tipo de foro alcanza la máxima consolidación cuando cuenta con el apoyo de organismos regionales, internacionales o agencias de cooperación internacional que lo apalancan y fortalecen. A continuación, se muestran algunos casos de países que han incluido al sector académico en sus foros multisectoriales para la cocreación de algunos planes de acción.

a) Argentina: Quinto Plan de Acción (2022-2024)

La Mesa Nacional de Gobierno Abierto está integrada por representantes de diferentes áreas de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, no se menciona al sector académico, sin embargo, sí se hace alusión al sector en el proceso de cocreación del Quinto Plan.

b) Brasil: Quinto Plan de Acción (2021-2023)

En el Brasil tampoco se ha considerado al sector académico como parte individualizada de la mesa o foro multisectorial. Sin embargo, como se señala más adelante, en los compromisos figura una gran cantidad de instituciones académicas.

⁵ Este último caso se trata especialmente en el capítulo III.

c) Chile: Quinto Plan de Acción (2020-2022)

El recientemente reformulado foro multiactor de Chile, denominado Mesa Nacional de Estado Abierto (resolución exenta N° 499, de 19 de mayo de 2023), está integrado por un representante del Ejecutivo, un representante de la Corte Suprema, un representante del Congreso Nacional, un representante de la Contraloría General de la República, dos representantes de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Gobierno Abierto, dos representantes de la Red Académica de Gobierno Abierto, y dos representantes de organismos internacionales en calidad de observadores (la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD))⁶. Los representantes de la RAGA que forman parte del foro se eligen democráticamente en un proceso de votación interno.

Paralelamente, en algunos compromisos del Quinto Plan participaron integrantes de esta misma Red (RAGA) aportando en temas específicos como, por ejemplo, el de lenguaje claro. Asimismo, la RAGA participó activamente en las mesas de priorización de compromisos.

El sector académico ha participado activamente en la cocreación de los planes, apoyando las jornadas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía sobre temas de gobierno abierto, por medio del aporte de universidades como la Universidad Central de Chile, la Universidad de Santiago de Chile, la Universidad de Valparaíso y la Universidad de Concepción⁷. También asumió funciones de facilitador y secretario de actas.

d) Costa Rica: Cuarto Plan de Acción (2019-2022)

Mediante una norma específica, en el Decreto Ejecutivo N° 38994/2015, se establece que el órgano responsable del desarrollo de los planes de acción es la Comisión Nacional para un Gobierno Abierto, que funciona como un foro multiactor compuesto por representantes de la sociedad civil, el sector académico, el sector privado y el sector público⁸. La representación académica está a cargo del Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Obtuvo apoyo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la CEPAL.

e) Ecuador: Segundo Plan de Acción (2022-2024)

El foro multiactor está representado por el Grupo Núcleo de Gobierno Abierto, constituido mediante el Acuerdo núm. SGPR-2021-037 del Poder Ejecutivo.

⁶ Véase [en línea] <https://www.ogp.gob.cl/mesa-de-gobierno-abierto/>.

⁷ No se pudo determinar si se trata de participantes académicos individuales o si las universidades señaladas actúan como instituciones.

⁸ Posteriormente se transformó en la Comisión Nacional para un Estado Abierto (CNEA).

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) desempeñó un papel primordial en el fortalecimiento de dicho grupo. También se registra el apoyo de la CEPAL. El grupo está integrado por varias instituciones académicas, a saber: el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad Hemisferios y la Universidad Técnica Particular de Loja.

Paralelamente, se conformó el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto (integrado por las organizaciones del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto y otras), cuyo ámbito de acción se relaciona con las propuestas recopiladas, con el objetivo de convertirse en el potencial responsable de la implementación de los compromisos. Al igual que en el Grupo Núcleo, en el Grupo de Trabajo se mantuvo un equilibrio entre los tres sectores involucrados (sociedad civil, sector académico y gobierno), que denota una concepción de paridad en la función del sector académico en relación con los otros.

La participación del sector académico en el proceso de cocreación tuvo lugar en diversas ciudades y con el apoyo de diferentes instituciones académicas: Universidad de Cuenca, UEmprende EP, Universidad Espíritu Santo, Universidad Hemisferios, Universidad Laica Eloy Alfaro, Universidad Regional Autónoma de los Andes, Universidad Técnica Particular de Loja y Universidad Técnica Luis Vargas Torres.

f) Honduras: Quinto Plan de Acción (2023-2025)

Se conformó un nuevo Foro Multiactor y una nueva Mesa Técnica de Seguimiento de la Alianza de Gobierno Abierto Honduras (MTS-AGAH) en los que el sector académico está representado por las universidades José Cecilio del Valle (UJCV) y la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC) como suplente.

g) México: Cuarto Plan de Acción (2019-2022)

El foro multiactor, denominado Comité Coordinador (antes Secretariado Técnico Tripartita) se integró con instituciones públicas y el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, sin especificar la participación del sector académico. Ha recibido el apoyo del PNUD, la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OCDE.

Existe un listado en el que aparecen varios integrantes del sector académico y su afiliación institucional. Esto podría indicar que cada uno de ellos intervino a título personal más que en representación de sus instituciones académicas.

h) Panamá: Cuarto Plan de Acción (2021-2023)

El foro multiactor de Panamá, denominado Comisión Nacional de Gobierno Abierto está compuesto por 11 organizaciones; 6 de sociedad civil, 3 organizaciones de gobierno y 2 organismos observadores. Igualmente,

en los procesos de cocreación participan otras instituciones, entre ellas dos pertenecen al sector académico: Universidad Santa María La Antigua (USMA), Universidad de Panamá (UP), la Universidad Estatal de Florida (FSU) y el Centro de Riesgo Urbano.

i) Perú: Quinto Plan de Acción (2023-2024)

En el marco de la aprobación del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto, se crea la Comisión Multisectorial, de naturaleza permanente, denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto, que formaliza la participación de actores clave como el sector académico.

j) República Dominicana: Quinto Plan de Acción (2022-2024)

Los integrantes del Foro Multiactor para el Gobierno Abierto de la República Dominicana, del Gobierno, la sociedad civil, el sector empresarial y el sector académico, representado por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y la Universidad del Caribe (UNICARIBE), fueron juramentados durante el encuentro Gobierno Abierto en República Dominicana: Cocreando el V Plan de Acción, que se celebró el 19 de mayo de 2022.

k) Uruguay: Quinto Plan de Acción (2021-2024)

El foro multiactor, creado mediante una resolución del Presidente de la República, incluye representantes de instituciones públicas nacionales y departamentales, la sociedad civil y el sector académico. En este último caso, se convocó formalmente a un representante de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR).

En el cuadro V.2 se muestra la representación académica diferenciada en el foro multiactor o mesa de gobierno abierto de los países analizados. También se señala el apoyo de organismos internacionales y agencias de cooperación. Se omite la Alianza para el Gobierno Abierto porque es el marco general.

Cuadro V.2

América Latina y el Caribe (15 países): representación académica diferenciada en el foro multiactor o mesa de gobierno abierto y apoyo de organismos internacionales o agencias de cooperación

Países	Representación del sector académico en el foro multiactor	Organismos regionales, internacionales o agencias de cooperación
Argentina	No	OCDE
Brasil	No	OCDE
Chile	Sí	BID, CEPAL, PNUD
Colombia	No	USAID
Costa Rica	Sí	OCDE, CEPAL
Ecuador	Sí	USAID / GIZ / COUNTERPART INTERNATIONAL / CEPAL

Países	Representación del sector académico en el foro multiactor	Organismos regionales, internacionales o agencias de cooperación
El Salvador	No	
Guatemala	No	
Honduras	Sí	UNODC / USAID / GIZ / PNUD / CEPAL
México	No	PNUD / BID / OCDE
Panamá	No	PNUD
Paraguay	No	PNUD / CEPAL / USAID
Perú	No	OCDE
República Dominicana	No	
Uruguay	Sí	UNESCO

Fuente: Elaboración propia.

2. Algunos compromisos con instituciones académicas específicas como “actores involucrados”

A continuación, se mencionan algunos compromisos que figuran en los planes de acción que mencionan instituciones académicas específicas como “actores involucrados” o universidades públicas concretas como parte del “sector público”. No se incluyen los casos en que se hace mención a “universidades”, “la academia” o “el sector académico” sin especificación alguna, salvo que se consignen varios grupos como “docentes” y “estudiantes”, entre otros.

a) Argentina: Cuarto Plan de Acción (2019-2022). Compromisos:

- Laboratorio de innovación para el sector público LABgobar. Actor académico involucrado: Academia de Diseño de Políticas Públicas.
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Actores académicos involucrados y corresponsables del compromiso: Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Universidad Católica Argentina (UCA). Entre los grupos de reflexión se menciona el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Compromisos federales: Ciclo itinerante de gobierno abierto. Actor académico involucrado: Universidad de Administración Pública de Salta.

b) Brasil: Quinto Plan de Acción (2021-2023). Compromisos:

- Combate a la corrupción en el sector público. Actores académicos involucrados: Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) y Fundación Getulio Vargas.
- Maltrato de animales y gobierno abierto. Actores académicos involucrados: Instituto de Medicina Veterinária do Coletivo (IMVC).

- Cadenas agropecuarias y datos abiertos. Actores académicos involucrados: Instituto de Estudios de Políticas de Salud (IEPS), Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade y Rede Brasileira de Mulheres Cientistas (RBMC). Transparencia en la ciencia: nuevos mecanismos de evaluación para el avance de la ciencia abierta. Actores académicos involucrados: Associação Brasileira de Editores Científicos (ABEC), Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP) y Scientific Electronic Library Online (SciELO).
- Control social de la deuda activa, con propuestas formativas, en lenguaje sencillo, dirigidas a mejorar la comunicación y el uso de los datos sobre la deuda activa por parte de la prensa y los organismos de control social. Actores académicos involucrados: Asociación Brasileña de Periodismo de Investigación (ABRAJI) e Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC).
- Accesibilidad para la participación en el Poder Legislativo (incluye capacitación, comunicación y recursos tecnológicos para facilitar la participación de la ciudadanía en las actividades legislativas de su país. Actor académico involucrado: Universidade Federal de Alfenas.

c) Chile: Quinto Plan de Acción (2020-2022). Compromisos:

- Mejora del acceso a la información de compras públicas (ChileCompra) con enfoque ciudadano. Actores académicos involucrados: Universidad de Chile y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Plan para la Transparencia, Acceso a Información y Apertura de Datos del Sistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Se refiere a la creación de una plataforma digital denominada Observatorio del Sistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Actores académicos involucrados: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Red de Vicerrectores de Investigación e Innovación, redes de investigadores, sociedades científicas, gremios relacionados con actividades de investigación y desarrollo (I+D) e innovación. Esta iniciativa cuenta con el apoyo de la OCDE, la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), el BID y la UNESCO.
- Hoja de ruta para consolidar los principios de gobierno abierto en Chile. Se refiere a la realización de un diagnóstico colaborativo de la sociedad civil y el sector académico para profundizar la cultura del gobierno abierto en la administración pública. Actores académicos involucrados: Universidad de Santiago de Chile y Red Académica de Gobierno Abierto de Chile (RAGA), con apoyo de la CEPAL y el PNUD.

- Derechos humanos y justicia abierta. Continúa un compromiso anterior que fijaba una línea de base para acercar la justicia a las personas (por ejemplo, mediante datos abiertos, lenguaje claro, sistema integral de atención de usuarios). Se pretende crear el Observatorio de Defensa Penal de los Derechos Humanos, con información sobre causas, estadísticas y estudios relevantes y llevar a cabo acciones de educación cívico-legal dirigidas a la comunidad. Actores académicos involucrados: Red Académica de Gobierno Abierto de Chile (RAGA), Colegios Profesionales e Instituto Chileno de Derecho y Tecnologías, con apoyo del PNUD.
- Justicia Abierta en el Poder Judicial. Actores académicos involucrados: universidades y facultades de derecho de Chile.
- Plataforma integrada e interoperable de gestión e información legislativa. Actor académico involucrado: Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso.
- Transparencia del Congreso Nacional. Actor académico involucrado: Red Académica de Gobierno Abierto de Chile (RAGA).
- Smart City Lab. Actor académico involucrado: Universidad de Santiago de Chile.

d) Costa Rica: Cuarto Plan de Acción (2019-2022). Compromisos:

- Evaluación de trámites simplificados desde la experiencia ciudadana. Implementación de mejoras en trámites fundamentales para la competitividad y la reactivación económica. Actor académico involucrado: Laboratorio Colaborativo de Innovación Pública (INNOVAAP) de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.
- Cocreación de una estrategia integral, innovadora y multicanal de participación ciudadana para la Asamblea Legislativa a partir de la apertura de espacios y procesos colaborativos. Actores académicos involucrados: Fundación Omar Dengo, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Nacional (UNA), Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Universidad de Costa Rica (UCR).

e) Ecuador: Primer Plan de Acción (2019-2022). Compromisos:

- Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Acuerdo de Escazú). Actor académico involucrado como contraparte: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio de la Universidad Hemisferios⁹.

⁹ La diferencia entre “actor involucrado como contraparte” y “actor involucrado” radica en que, mientras el primero asume la responsabilidad de dirigir la implementación del compromiso junto con la entidad pública, el último forma parte del grupo de actores públicos y privados que participan en las actividades del compromiso.

- Codiseño de la hoja de ruta para la implementación del Estándar EITI para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas en Ecuador (petróleo, gas y minería). Actor académico involucrado como contraparte: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio de la Universidad Hemisferios.
- Ciudadanización de la mejora de los trámites (simplificación). Actor académico involucrado como contraparte: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

f) México: Cuarto Plan de Acción (2019-2022). Compromisos:

Transparencia para fomentar la inclusión laboral. Actores involucrados: Centro de Estudios Espinosa Yglesias y fundación Friedrich-Ebert-Stiftung en México.

Plataforma única y abierta de información de seguridad pública. Actores académicos involucrados: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México (COLMEX), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Universidad de las Américas (UDLA).

Fortalecimiento de los servicios públicos de cuidado. Actores académicos involucrados: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) y Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE.

Gasto abierto y responsable en programas sociales. Proyecto piloto participativo en cinco programas sociales del Gobierno federal para identificar la trazabilidad del gasto público, detectar áreas de riesgo respecto del cumplimiento de objetivos y metas y probables actos de corrupción e iniciar procedimientos de denuncia en caso de irregularidad. Actor académico involucrado: Centro de Análisis e Investigación FUNDAR.

Transparencia para el monitoreo y la vigilancia de los fideicomisos. Implementar una estrategia de transparencia proactiva, monitoreo y vigilancia ciudadana que fortalezca la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos empleados por medio de fideicomisos públicos y de los fideicomisos privados con recursos públicos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo para combatir la corrupción y la impunidad. Actores académicos involucrados: Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa, Laboratorio de Políticas Públicas Ethos y Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas.

Divulgación y registro de los beneficiarios finales de las empresas del sector de hidrocarburos y minería. Actores académicos involucrados: Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, CIDE y El Colegio de Sonora, entre otros.

g) Panamá: Tercer Plan de Acción (2017-2019). Compromisos:

Si bien no se menciona al sector académico en el resumen de compromisos, la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA) figura como uno de los actores involucrados en la descripción detallada de tres compromisos, a saber:

- Fortalecimiento de los servicios de atención de los Gabinetes Psicopedagógicos del Ministerio de Educación.
- Actualización del plan de educación cívica en las escuelas.
- Escuela de Gobierno Abierto. Creación de una plataforma virtual para la formación y capacitación cívica de los estudiantes.

Entre los participantes del proceso de cocreación se menciona a la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), el Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) de la Universidad de Panamá y la Universidad de Panamá, en general.

h) Uruguay: Cuarto Plan de Acción (2018-2020). Compromisos

Los compromisos en los que participa el sector académico son los siguientes:

- Datos de los procesos electorales. Acceso a los datos vinculados con el proceso electoral de las elecciones nacionales e información sobre los candidatos en cada elección. Visualizador que permita a la ciudadanía obtener información del proceso electoral 2018-2020 de manera accesible y sencilla. Actor académico involucrado: Universidad de la República (UDELAR).
- Elaboración de propuesta consensuada de reforma de la Ley núm. 18381, Derecho de Acceso a la Información Pública. Actores académicos involucrados: Facultad de Derecho, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Información y Comunicación de la UDELAR.
- Transparencia y participación en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Actor académico involucrado: UDELAR.
- Construcción de una estrategia nacional de desarrollo sostenible hacia 2050. Elaboración participativa entre representantes de los organismos estatales, la sociedad civil organizada, el sector privado y el sector académico. Ejes temáticos de desarrollo: el cambio demográfico y la transformación de la matriz productiva. Ejes temáticos transversales: sistemas de género, desarrollo cultural y desarrollo territorial. Actores académicos involucrados: referentes técnicos del sector académico.

- Fortalecimiento del Portal de Transparencia Presupuestaria. Introducción de modificaciones en la arquitectura de la información para lograr búsquedas más intuitivas, con arreglo a estándares internacionales y nacionales de publicación de datos, a fin de aumentar el potencial de uso e interoperabilidad. Desarrollo de acciones y promoción de herramientas de alfabetización presupuestaria, entendida como la capacidad de leer y entender los presupuestos públicos. Actores académicos involucrados: “académicos: docentes y/o investigadores”.

Cabe subrayar el efecto positivo de los organismos internacionales y regionales que desempeñan el papel de observadores. Las políticas de gobierno abierto en Chile tienen un fuerte impulso por parte de la CEPAL y el PNUD. En el Uruguay, la UNESCO cumple el papel de observador desde la elaboración de los primeros planes. En el Brasil se destaca el apoyo de la OCDE. En cuanto a las agencias de cooperación internacional, en el Ecuador la GIZ impulsa al Grupo Núcleo de forma sostenida y también ha intervenido la CEPAL.

Es interesante considerar la inclusión del sector académico como “contraparte” en algunos compromisos en el caso del Ecuador (que supone su participación en la implementación de dichos compromisos) y como “actor involucrado” en casi todos los compromisos en el caso de Chile. Se trata de dos experiencias emblemáticas, así como la representación diferenciada del sector académico en el foro multiactor en ambos casos.

Por otra parte, es interesante hacer un análisis temático de los compromisos en los que aparecen instituciones académicas específicas. A pesar de la gran variedad de temas abordados, vale la pena esbozarlos para entender las expectativas de los demás actores involucrados con respecto al sector académico.

En términos generales, se resaltan los siguientes ejes temáticos de cocreación con el sector académico:

- Transparencia, participación e innovación para el sector público en materia de educación y ciencia y tecnología.
- Desarrollo de metodologías para distintas actividades, incluidas la elaboración de una hoja de ruta del gobierno abierto, la implementación del lenguaje claro, la elaboración colaborativa de diagnósticos y evaluaciones y la incorporación de diferentes perspectivas.
- Formación multiactor en diversos temas relacionados con el enfoque de gobierno abierto.

- Construcción de sistemas nacionales de gestión de la información en diversos campos (territorial, electoral y legislativo, entre otros), que incluso han considerado la disponibilidad de los datos en formatos abiertos y reutilizables.
- Trazabilidad del gasto público y lucha contra la corrupción en el campo de las políticas sociales, la constitución de fideicomisos públicos y privados con recursos públicos y el control de los beneficiarios privados en las industrias extractivas.
- Mejora del acceso a diversos servicios.

B. Participación y colaboración del sector académico en las políticas de Estado abierto más allá de los planes de acción de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto

Como se mencionó en capítulos anteriores, a pesar de que los avances no han sido lineales, el vínculo de colaboración con el sector académico en la cocreación e implementación de los planes de acción de gobierno abierto de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto se ha fortalecido.

A esas iniciativas se suman otras formas de colaboración del sector académico con actores de la sociedad civil e instituciones públicas que, si bien no están enmarcadas en los planes de gobierno abierto, contribuyen a reforzar la acción en los cuatro pilares centrales del Estado abierto: participación, acceso a la información y transparencia, rendición de cuentas e innovación y tecnología.

En todas ellas se reconocen las recomendaciones del derecho internacional de los derechos humanos (véase el anexo); asimismo, se busca mostrar distintos modelos de profundización del paradigma del Estado abierto en la gestión pública a partir de experiencias concretas en la región.

1. Buenas prácticas académicas seleccionadas por la Red Académica de Gobierno Abierto RAGA internacional y el ILPES

A fin de conocer y conectar las experiencias relevantes de participación y colaboración del sector académico con el sector público y la sociedad civil, en abril de 2022 comenzó el proceso de selección de buenas prácticas académicas realizado por la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Ese proceso culminó el 7 de diciembre del mismo año con la entrega de distinciones a los desarrolladores más destacados y a sus autoridades

académicas¹⁰. Las categorías de postulación eran dos: i) apertura académica dentro de la institución (dimensión interna) y ii) colaboración académica con actores institucionales y de la sociedad civil (dimensión externa). A modo de ejemplo, se tomaron algunas iniciativas de la segunda categoría, que comprende dos tipos de prácticas: i) actividades relacionadas con el sector público, que contemplan iniciativas de cambio y fortalecimiento de las instituciones y las capacidades para la apertura, la transparencia, la participación, la colaboración, la rendición de cuentas y la innovación, entre otros aspectos, y ii) acciones de colaboración académica dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil o directamente a la ciudadanía con miras a fortalecer las capacidades de la sociedad para su participación en las decisiones de política pública y facilitar la consolidación de una gobernanza abierta e inclusiva.

Se destacan solo algunas de las iniciativas consagradas en este proceso, encuadrándolas temáticamente. Se excluyen las que no pertenecen al ámbito latinoamericano¹¹:

a) Impulso colaborativo hacia la transparencia activa

El Observatorio Regional de Transparencia desarrollado por la Universidad de Concepción de Chile y el Consejo para la Transparencia tiene el objetivo de transferir a las universidades los conocimientos y la experiencia adquirida en su rol de garante del derecho de acceso a la información y al principio de transparencia de la función pública. Para ello, se propone que dichos entes de educación implementen determinadas herramientas relacionadas con la participación ciudadana, así como con el examen y seguimiento de estándares de transparencia, con el objeto de que, posteriormente, estos mismos entes examinen los estándares de transparencia en sus respectivas regiones con miras a avanzar hacia una cultura de transparencia en el país.

b) Desarrollo territorial y de capacidades en áreas de conflicto

Se destacan dos experiencias colombianas: el Programa Juntos por la Transparencia, de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de Los Andes y USAID, y Terri-Lab, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

El Programa Juntos por la Transparencia, iniciado el 2020, trabaja en los 18 municipios más golpeados por el conflicto en Colombia, en pro de la transparencia y el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, a fin de dejar capacidad instalada. Comenzó con la formulación de un diagnóstico y el desarrollo de indicadores, seguidos

¹⁰ Véase [en línea] <https://redacademicagobabierto.org/seleccion-buenas-practicas-raga/>.

¹¹ La convocatoria estaba dirigida al sector académico de Iberoamérica. En consecuencia, se otorgaron varias distinciones a universidades españolas que aquí no se mencionan.

por la creación de espacios de diálogo entre las instituciones locales y la ciudadanía, la caracterización de las poblaciones beneficiarias para atender mejor las demandas diferenciadas, la gestión de dicha información y la provisión de asistencia técnica a las administraciones locales para su implementación, entre otras actividades. Paralelamente, entre otras iniciativas, se preparó un curso virtual para dichos municipios.

Terri-Lab, por otra parte, es un proyecto de investigación de laboratorios territoriales de cocreación en Cauca. Constituye una apuesta del territorio (desde abajo hacia arriba) para resolver los problemas en un entorno más local y menos conflictivo. El departamento de Cauca se caracteriza por la marcada presencia de grupos al margen de la ley, conflicto armado, cultivos ilícitos y altos niveles de pobreza. El sector académico presentó una propuesta novedosa de fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales. A partir de la metodología de prospectiva territorial, que permite la creación de escenarios probables futuros en sus territorios a largo plazo (10 años), se pudo construir una visión compartida del territorio, con herramientas para superar los discursos de odio, división y muerte frecuentes en esos municipios. De este modo se crean escenarios y oportunidades diferentes.

c) Impulso académico hacia el Estado abierto

Se destacan tres experiencias vinculadas, respectivamente, con la justicia, el parlamento y el Estado abierto en su conjunto.

La primera corresponde al Programa Estado de la Justicia de Costa Rica, que es fruto de un convenio entre el Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y el Poder Judicial. En el marco de dicho programa, el CONARE cuenta con una línea de investigación que culminó con un conjunto de estudios acerca del desempeño de la administración de justicia. En el informe resultante se realizan propuestas concretas de mejora, que surgen de la sistematización de sesiones de trabajo propositivas basadas en la evidencia encontrada y las sugerencias de personas expertas y funcionarias.

La segunda se registra en el estado de Guanajuato (México), donde 47 universidades respondieron al proyecto de colaboración del Poder Legislativo estadual para la constitución de la Red de Academia Abierta. Con ella se planea trabajar en la socialización de la actividad parlamentaria, sobre todo entre la población estudiantil. Se destacan dos estrategias: la campaña “Acepta el reto” para vincular a los diputados con la población estudiantil de cada distrito electoral y la competencia de conocimientos para promover la cultura legislativa de forma lúdica. Se promueve la participación de los estudiantes en prácticas en el Congreso

y la posibilidad de que los académicos contribuyan en el desarrollo de las iniciativas parlamentarias presentadas.

La tercera experiencia destacada corresponde a las Jornadas Cuyanas de Estado Abierto, que se desarrollan cada año en la Universidad Nacional de Cuyo, de la Argentina, y cuentan con la participación de representantes de todos los poderes y niveles de gobierno y la sociedad civil. Entre 2016 y 2022 se han realizado cinco jornadas y cada una de ellas estuvo dedicada a un poder específico. La organización de las jornadas constituye una práctica muy eficaz para la divulgación del enfoque de Estado abierto.

2. Colaboración del sector académico en la creación de instituciones eficaces y transparentes

Como se mencionó en el capítulo III, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se subraya la importancia de la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho para avanzar hacia un desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, es indudable que, como señalan Naser, Williner y Sandoval (2021), “para recuperar el valor de la democracia como sistema de organización política es necesario recuperar su legitimidad y su eficacia para responder a los grandes desafíos que enfrenta la sociedad actual, para lo cual es necesario que el espacio público sea apropiado por las personas y sus diversas formas de organización, de manera que la ciudadanía sea parte del debate y la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público”. De este modo, la apertura de los espacios de diálogo y la cocreación entre diversos actores permiten que todos conozcan la gestión de lo público y sus particularidades y complejidades, reforzando la confianza y promoviendo así instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, en línea con la meta 16.6 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 de la Agenda 2030.

Existen múltiples formas de participación reconocibles, en un gradiente que va desde las primeras escalas de participación hasta lo que se reconoce como colaboración. Esta última puede ser multisectorial o interna dentro del Estado. A continuación se presenta la experiencia de la participación del sector académico en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México¹². El CONEVAL es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, creado en 2004 que, además de medir y analizar la pobreza de los países, es responsable de monitorear y evaluar los programas y las acciones orientadas al desarrollo social. Para ello emite, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las directrices generales de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables. Asimismo, tiene a su

¹² Véase más información en CONEVAL/CEPAL (2021).

cargo la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, tras la cual formula recomendaciones respecto del cumplimiento del objetivo social de los programas, las metas y las acciones de esa política. Además, el CONEVAL tiene la responsabilidad de emitir las directrices y los criterios para la definición, determinación y medición de la pobreza, sobre la base de la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El órgano de gobierno del CONEVAL es el Comité Directivo, formado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, que lo preside, representantes de la SHCP y seis investigadores académicos. Estos se eligen mediante convocatoria pública y deben cumplir con los siguientes requisitos establecidos en el decreto por el cual se regula la institución¹³:

- Demostrar amplia experiencia en evaluación o metodologías de evaluación de programas de desarrollo social y temas relacionados con el desarrollo social;
- ser miembro o haber sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores; y
- colaborar en instituciones de educación superior e investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

La Comisión Ejecutiva, que es el órgano técnico-auxiliar del Comité Directivo, está integrada por los mismos seis investigadores académicos del Comité Directivo y el secretario ejecutivo del CONEVAL.

La participación de los investigadores académicos en el CONEVAL ha sido esencial para la contribución de este organismo al avance de la medición multidimensional de la pobreza y la evaluación transparente de programas y políticas sociales, no solo en México, sino también a nivel mundial. Ello ha contribuido a crear una institución eficaz y transparente que rinde cuentas (en línea con la meta 16.6 del ODS 16 de la Agenda 2030) y ha permitido mejorar la calidad del gasto y orientar las acciones para lograr cambios significativos en las condiciones de vida de las personas y los grupos más vulnerables, aportando así al principal Objetivo de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás.

a) Acceso a la información: toma de decisiones con base empírica

Frente a la creciente generación de información y la dificultad para procesarla y así propiciar la toma de decisiones con base en evidencia participativa y transparente, el sector académico ha comenzado a desempeñar un papel cada vez más importante en el establecimiento de fórmulas

¹³ Véase [en línea] <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/quienes/1445.pdf>.

novedosas para poner a disposición del público la información necesaria para orientar las preferencias de la ciudadanía y mejorar la participación informada en la toma de decisiones.

En este sentido, el proyecto “Aires Nuevos”, creado por el Centro de Acción Climática de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso de Chile en asociación con múltiples gobiernos locales, universidades y comunidades y que en la actualidad cubre la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay, constituye un ejemplo novedoso¹⁴.

Con el proyecto se procura mejorar la generación y la accesibilidad de información sobre la calidad del aire en los sectores aledaños a los centros educativos. Mediante la instalación de monitores con sensores de bajo costo en lugares cercanos a estos centros, el proyecto busca alentar el desarrollo de planes de acción locales que permitan disminuir la exposición de niñas, niños y adolescentes a la contaminación atmosférica. Al mismo tiempo, produce material sobre la calidad del aire y las medidas que las personas y las comunidades pueden adoptar para cuidarse de la exposición a la contaminación atmosférica.

La iniciativa ha permitido mejorar la generación y el intercambio de información ambiental en las propias comunidades para visibilizar el impacto de la contaminación atmosférica en la población infantil, alentar la toma de decisiones con base empírica y orientar acciones colaborativas entre los gobiernos locales, el sector académico y las comunidades directamente afectadas.

b) Innovación, tecnología y lucha contra la corrupción

El sector académico también puede contribuir a mejorar los mecanismos de control de las instituciones y prevenir la corrupción, generando datos para una gestión pública transparente. La iniciativa RevelaGov en el Brasil constituye un ejemplo destacado¹⁵. Este proyecto, que aplica inteligencia artificial (IA), comenzó a implementarse en 2015 en la ciudad de São Paulo. Mediante 18 robots de IA y el uso de más de 400 bases de datos, se buscan evidencias, indicadores, indicios y documentos, entre otros elementos, que permitan advertir posibles fraudes o irregularidades por delitos de corrupción en las administraciones públicas.

Esta empresa tecnológica emergente es fruto de una tesis doctoral de la Facultad de Economía, Administración, Contabilidad y Ciencias Actuariales de la Universidad de São Paulo, que propuso emplear técnicas basadas en el uso de macrodatos para aumentar la eficiencia de las

¹⁴ Véase [en línea] <https://airesnuevos.org/espanol/>.

¹⁵ Véase [en línea] <https://revelagov.com.br/>.

administraciones públicas. En 2018, RevelaGov realizó el evento 10 Días de Combate à Corrupção, en el que se fomentó el uso de esta tecnología, que resultó en 30 denuncias.

C. Reflexiones finales

Como puede apreciarse, el sector académico puede contribuir de múltiples maneras a fortalecer el paradigma del Estado abierto y avanzar hacia la consecución de los ODS, ya sea por medio de su participación formal en los planes de gobierno abierto que se establecen en el marco de la iniciativa global Alianza para el Gobierno Abierto o mediante iniciativas de colaboración de distinto tipo.

Al examinar los ejemplos proporcionados, puede concluirse que la adopción de prácticas basadas en los principios de gobierno abierto y de la Agenda 2030 se ha difundido considerablemente. La variedad de estas prácticas puede obedecer a los problemas peculiares que tiene cada país, como en el caso de las experiencias colombianas. Sin embargo, aún en su singularidad, constituyen faros que podrían ayudar a la región a diluir la tensión en las comunidades cada vez más polarizadas.

Las iniciativas relacionadas con el Poder Legislativo en México (Guanajuato) y la justicia en Costa Rica y las Jornadas de Estado Abierto en la Argentina muestran que los puentes entre el sector académico y los poderes estatales son posibles y fructíferos y suponen un avance hacia el Estado abierto, en línea con lo que sostiene activamente el ILPES.

La gestión y difusión de la información y la apertura a la creación de “observatorios” configuran otro formato cada vez más extendido. Por otra parte, el desarrollo de diagnósticos y metodologías de distinto tipo a fin de adoptar políticas públicas inclusivas y con base empírica constituye un rasgo común a varias de las prácticas mencionadas, lo que demuestra la pertinencia de este tipo de colaboraciones. También son comunes las referencias al potencial creativo del diálogo entre el sector público y el sector académico, que abriría puertas a un saber enriquecido en beneficio de políticas más certeras y profundas.

Al dialogar entre sí, las instituciones de un mismo sector (en este caso, el académico) aprenden recíprocamente de sus innovaciones y sus propias respuestas y generan fortalezas en las rutas de innovación emprendidas. Ese conocimiento colectivo aumenta la legitimidad de las iniciativas. Asimismo, indica que juntos se recorren caminos en que los encuentros son posibles y que estos redundan en nuevos impulsos, independientemente de la diversidad de acciones, porque todas ellas responden al deseo de consolidar la democracia, el Estado de derecho y

el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas y de sus organizaciones para acompañar y participar en todo el ciclo de las políticas públicas (desde el diseño hasta la implementación de planes, programas y proyectos), no solo como objeto de estas políticas, sino como sujetos de derechos. Ello permite mejorar los componentes de innovación, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la gestión pública y asegurar que esta se realice bajo un enfoque de derechos humanos, asegurando que nadie se quede atrás.

Bibliografía

- Argentina (2020), *Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2022* [en línea] <https://nube.innovacion.gob.ar/s/ttS2c3xTFHDNfnj>.
- Brasil (2018), *4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto* [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/4_Brazil_Action-Plan_2018-2020_POR.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), “Academia abierta: tendencias regionales de la participación de la academia en los procesos de construcción de políticas de gobierno abierto”, *Notas de Planificación para el Desarrollo*, N° 13, agosto.
- Chile (s.f.), *Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2020-2022* [en línea] https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/03/Chile_Action-Plan_2020-2022.pdf.
- Colombia (2020), *IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto 2020-2022* [en línea] <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/colombia-action-plan-2020-2022/>.
- CONEVAL/CEPAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *10 años de colaboración CONEVAL-CEPAL en la instauración del Sistema de Monitoreo de la Política Social en México*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Costa Rica (2020), *Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022* [en línea] https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2022_Revised_ES.pdf.
- Ecuador (2020), *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022* [en línea] https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2022_Revised_ES.pdf.
- El Salvador (s.f.), *Plan de Acción Nacional El Salvador 2018-2020* [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/4.%20El-Salvador_Action-Plan_2018-2020.pdf.
- Guatemala (2018), *4º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020* [en línea] <https://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/4to-Plan-de-Accion-Nacional-de-Gobierno-Abierto-2018-2020-FINAL-28-12-2018.pdf>.
- Honduras (s.f.), *IV Plan de Acción de Estado Abierto 2018-2020* [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/4_PLAN_DE_ACCION_DE_ESTADO_ABIERTO_HONDURAS_2018-2020.pdf.

- México (2019), *4° Plan de Acción 2019-2021 de México* [en línea] <https://descarga.storage.apps.funcionpublica.gob.mx/b31f9fd4-47cb-4050-8012-b259dae559d1>.
- Naser, A., A. Williner y C. Sandoval (2021), "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Panamá (s.f.), *Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019* [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Tercer%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Panam%C3%A1.pdf>.
- Paraguay (s.f.), *Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020* [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/4_Paraguay_Action-Plan_2018-2020_ES.pdf.
- Perú (s.f.), *IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto del Perú 2020-2021* [en línea] https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Peru_Action-Plan_2019-2021.pdf.
- República Dominicana (s.f.), *Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020* [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/4_Dominican-Republic_Action-Plan_2018-2020.pdf.
- Uruguay (s.f.), *4° Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020* [en línea] <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/4to-plan-accion-nacional-gobierno-abierto>.

Capítulo VI

Acceso abierto y datos abiertos en el sector académico y la comunidad científica

*Ester Kaufman
Alejandra Naser
Valeria Torres*

Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que la región requiere un salto tecnológico con visión de futuro, un cambio estructural progresivo hacia patrones de producción y consumo más sostenibles y una articulación virtuosa entre el Estado, el mercado y la sociedad. En esa articulación se debe partir de políticas públicas formuladas con base empírica, de manera rigurosa y objetiva. La existencia de datos fidedignos, normalizados, oportunos, accesibles e interoperables garantiza la calidad y el valor público de dichas políticas.

En este sentido, la colaboración académica es importante para generar evidencia científica, basada en datos, para desarrollar programas o iniciativas gubernamentales con impacto social. La producción y la apertura de la mayor cantidad de información posible en sistemas sociales complejos proporciona ventajas en cuanto a la pertinencia de las soluciones a las que se llega.

Como es sabido, tanto los servicios públicos, como las empresas, la sociedad civil organizada y el sector académico están inmersos en una verdadera revolución en materia de experimentación, innovación y

adaptación al nuevo mundo de los datos. Las personas, las economías y las sociedades se están adaptando a un emergente ecosistema de datos en red más rápidos y completos. Esta es la llamada “revolución de los datos”, que constituye una oportunidad para mejorar la información, que es esencial para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la resolución de los desafíos en materia de desarrollo (GAEL, 2014). Para que los datos puedan desempeñar plenamente su función en la consecución del desarrollo sostenible, los gobiernos están llamados a subsanar las deficiencias fundamentales en el acceso y la utilización de la información y el conocimiento, atendiendo a las brechas sociales, territoriales, de infraestructura y entre los sectores público y privado, entre otras.

El gran cambio tecnológico y la revolución digital han colocado a la humanidad ante un nuevo reto: la sociedad-red, es decir, un nuevo espacio cada día más abierto, menos abstracto y más tangible. Los Estados asumen el reto adaptándose creativamente para aprovechar las nuevas oportunidades que se abren. Es necesario avanzar con mayor dinamismo para no perder la valiosa posibilidad de mejorar la calidad de las instituciones públicas, permitir que los ciudadanos sean verdaderos protagonistas de su destino y construir una sociedad con menos desigualdad, que participe en las decisiones de manera libre e informada.

Por otra parte, la promoción del “acceso abierto” para que todas las personas puedan acceder gratuitamente a la información y utilizarla libremente, sin restricciones, ha puesto en discusión una nueva cultura de apertura, en la que todo tipo de contenido digital puede publicarse en acceso abierto, desde textos y bases de datos hasta *software* y soportes de audio, video y multimedia. A pesar de que la mayor parte del contenido digital disponible está constituido principalmente por texto, un número cada vez mayor de recursos combina textos con imágenes, elementos audiovisuales, bases de datos y archivos ejecutables. En el caso de los contenidos académicos, desde hace un par de décadas se impulsa la adopción del acceso abierto a la ciencia. En esta línea, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “la igualdad de acceso a la ciencia no solo es una exigencia social y ética para el desarrollo humano, sino que además constituye una necesidad para explotar plenamente el potencial de las comunidades científicas de todo el mundo y orientar el progreso científico de manera que se satisfagan las necesidades de la humanidad” (UNESCO, 1999, pág. 8).

Como se mencionó anteriormente, los principios y ejes del gobierno abierto se aplican en diferentes países, de manera incipiente y dispersa, desde hace varias décadas. Sin embargo, la publicación del decreto presidencial

memorando Transparency and Open Government del expresidente estadounidense Barack Obama en 2009, que incluía instrucciones y plazos precisos para publicar datos públicos gubernamentales en formatos abiertos, dio un impulso indudable a los datos abiertos. La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto tres años después representaría un impulso de mayor alcance a la apertura de fuentes y bases de datos.

Comienza así a consolidarse un nuevo modelo de gobernanza amparado en la gestión de la información en formatos abiertos, comúnmente llamada “datos abiertos”, que consiste en el acceso y el uso de la información pública por parte de terceros para proporcionar nuevos servicios a la ciudadanía. Se trata de poner a disposición de la sociedad, de manera libre, gran cantidad de datos procedentes de diferentes organizaciones de la administración pública o de los proyectos financiados con recursos públicos para que puedan consultarse, modificarse, complementarse y enriquecerse para el bien común.

Las iniciativas de datos abiertos que se están implementando en el mundo ponen de manifiesto que la apertura no solo facilita la prestación de servicios a los ciudadanos, sino también el control que estos pueden ejercer sobre su calidad. Se demuestra que el desarrollo económico puede estar dado por el rendimiento de la creación y la venta de nuevas aplicaciones y servicios o por el ahorro que puede suponer la producción de servicios innovadores basada en la reutilización, con un mínimo costo, de información que proviene del sector público (Unión Europea, 2020). Por otra parte, el intercambio de datos disminuye el tiempo de transacción, aumentando la eficiencia del gobierno en la prestación de servicios a la ciudadanía. Entre otros beneficios, la interoperabilidad de los sistemas de gobierno mejora la calidad de los datos y agiliza el proceso de provisión de la información, que resulta así más oportuna. Por último, entre otros beneficios no tangibles, crece la confianza de la ciudadanía en sus instituciones¹.

La participación del sector académico en los proyectos de apertura de datos es fundamental, tanto en los procesos de apertura interna de las instituciones académicas, como en la colaboración con los gobiernos para determinar los tipos de datos de los que hay una gran demanda, a fin de mejorar las prácticas de priorización, publicación y normalización de datos. Sin duda, la comunidad académica se ha convertido en un actor protagónico y capacitado para colaborar en el diseño y la implementación de políticas públicas efectivas y puede ser un puente activo entre los gobiernos y la sociedad, no solo para determinar la demanda de datos, sino también

¹ Véase la medición del impacto de los datos abiertos en The GovLab de la Universidad de Nueva York [en línea] <http://odimpact.org/>.

para lograr una comunicación efectiva mediante un lenguaje inclusivo, que permita a las comunidades más vulnerables acceder a la información necesaria para aumentar su bienestar y mejorar su calidad de vida.

Dos requisitos importantes para promover una iniciativa de esta naturaleza son, en primer lugar, la voluntad política de dictar leyes o normas que permitan y regulen la reutilización de la información del sector académico y, en segundo lugar, la infraestructura tecnológica necesaria para garantizar la interoperabilidad entre las organizaciones, los departamentos e incluso las distintas universidades para la integración, el flujo y la gestión adecuada de los datos.

A. El acceso abierto a la información académica

“Según Materu (2004), la presente década puede llamarse la o-década (open source, open systems, open standards, open archives, open everything), así como los años noventa se llamaron la e-década. Los dos aspectos más importantes de la apertura tienen que ver con la libre disponibilidad a través de Internet y con las menores restricciones posibles en el uso de los recursos, tanto técnicas, como legales o de precio” (OCDE, 2009).

Según Tuomi (2006, citado en OCDE, 2009) la apertura en el ámbito de los recursos educativos abiertos dependerá de las características técnicas, sociales o de la naturaleza del propio recurso. “La apertura en el aspecto social viene motivada fundamentalmente por los beneficios sociales esperados y por las consideraciones éticas relacionadas con la libertad para utilizar, contribuir y compartir” (OCDE, 2009). Esto se inspiró inicialmente en el éxito de los proyectos de *software* de código abierto. La apertura en el aspecto técnico, por otra parte, se caracteriza por la interoperabilidad técnica, pero también por la interoperabilidad legal, normativa, institucional y semántica. Los recursos abiertos son fuentes que, mantienen su capacidad de producir servicios si se aprovechan. Proporcionan un acceso no discriminatorio a dichos recursos. Se pueden ajustar, modificar y compartir (OCDE, 2009).

Por otra parte, el “acceso abierto” promueve la democratización de la información científica y académica, eliminando barreras de toda índole. Según Pontika (2015), el acceso abierto abarca una variedad de prácticas, que generalmente incluyen áreas como: acceso abierto a publicaciones, datos abiertos de investigación, *software* y herramientas de código abierto, flujos de trabajo abiertos, ciencia ciudadana, recursos educativos abiertos y métodos alternativos para la evaluación de la investigación, incluida la revisión por pares abierta.

En 2020, en el marco de la cumbre internacional sobre los derechos de datos de investigación², realizada en la Universidad de la Sorbona, ocho redes universitarias de África, Australia, el Japón, los Estados Unidos y Europa firmaron la Declaración de la Sorbona sobre los derechos de los datos de investigación basada en los siguientes principios³:

- El conocimiento derivado de la investigación beneficia a la sociedad.
- El valor de los datos de investigación radica en su integridad, sobre la cual se basa la confianza pública en el nuevo conocimiento.
- Brindar acceso y compartir datos abiertamente permite el desarrollo de nuevos conocimientos, acelera los descubrimientos en beneficio de la sociedad y el desarrollo económico.
- Los datos de la investigación deberían, en la medida de lo posible, compartirse abiertamente y reutilizarse, sin comprometer la seguridad nacional, la autonomía institucional, la privacidad, los derechos indígenas y la protección de la propiedad intelectual.
- La comunidad académica es parte integral para identificar las condiciones complejas para el intercambio y la reutilización.

Mediante esta declaración, entre otras resoluciones y llamados, las redes universitarias de investigación se comprometieron a:

- Alentar a nuestras universidades y sus investigadores a compartir datos tanto como sea posible.
- Apoyar a nuestras universidades y a sus investigadores para que sus datos sean fáciles de encontrar, accesibles, interoperables y reutilizables (FAIR).
- Promover la conservación y el intercambio de datos y el desarrollo de planes de gestión de datos como parte estándar del proceso de investigación.
- Involucrar a las instituciones en el desarrollo del reconocimiento apropiado para los investigadores que hacen que sus datos sean FAIR y los compartan con las licencias de datos abiertas apropiadas.
- Abogar por que estos principios se integren en las políticas institucionales de datos de investigación.
- Alentar a nuestras universidades a establecer programas de capacitación y desarrollo de habilidades que creen un entorno para promover la gestión abierta de datos de investigación.

² Véase [en línea] <https://www.leru.org/news/data-summit-in-paris>.

³ Véase [en línea] <https://www.leru.org/files/Sorbonne-declaration.pdf>.

En esta misma línea, en una publicación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2007) sobre ciencia y tecnología se reconoce a la ciencia abierta como una estrategia para el desarrollo de la ciencia a nivel global y se presentan algunos principios y directrices con miras a orientar las estrategias para el acceso a los datos de investigación científica generados con fondos públicos (véase el recuadro VI.1)⁴.

Recuadro VI.1
Principios y directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para el acceso a datos de investigación generados con fondos públicos

En una publicación de 2007, la OCDE presenta una serie de principios y directrices que han de tenerse en cuenta para el acceso a los datos de investigación generados con fondos públicos, a saber:

- **Apertura:** significa acceso en igualdad de condiciones para la comunidad investigadora internacional al menor costo posible, preferiblemente no superior al costo marginal de difusión. El acceso abierto a los datos de investigación financiados con fondos públicos debe ser fácil, oportuno, sencillo y preferiblemente por medio de Internet.
 - **Flexibilidad:** la flexibilidad requiere tener en cuenta los rápidos y a menudo impredecibles cambios en las tecnologías de la información, las características de cada campo de investigación y la diversidad de sistemas de investigación, sistemas jurídicos y culturas de cada país miembro. Se deben considerar las implicaciones nacionales, sociales, económicas y normativas específicas cuando las organizaciones desarrollen acuerdos de acceso a los datos de investigación y cuando los gobiernos desarrollen políticas para promover el acceso a los datos y evalúen la implementación de estos principios y directrices.
 - **Transparencia:** la información sobre los datos de investigación y las organizaciones productoras de datos, la documentación sobre los datos y las especificaciones de las condiciones con respecto al uso de estos datos deben estar disponibles a nivel internacional de manera transparente, idealmente por medio de Internet. La falta de visibilidad de los recursos de datos de investigación existentes y la futura recopilación de datos plantea graves obstáculos al acceso.
 - **Conformidad legal:** los acuerdos de acceso a los datos deben respetar los derechos legales y los intereses legítimos de todas las partes interesadas en la empresa pública de investigación. El acceso a determinados datos de investigación y su uso estarán necesariamente limitados por diversos tipos de requisitos legales, que pueden incluir restricciones.
 - **Protección de la propiedad intelectual:** los acuerdos de acceso a los datos deben tener en cuenta la aplicabilidad de los derechos de autor u otras leyes de propiedad intelectual que puedan ser relevantes para las bases de datos de investigación financiadas con fondos públicos.
-

⁴ La "ciencia abierta" también se ha tratado en los capítulos I y II.

-
- **Responsabilidad formal:** los acuerdos de acceso deben promover prácticas institucionales formales y explícitas, como la elaboración de normas y reglamentos, con respecto a las responsabilidades de las distintas partes involucradas en las actividades relacionadas con los datos. Estas prácticas deben referirse a la autoría, los créditos del productor, la propiedad, la difusión, las restricciones de uso, los acuerdos financieros, las normas éticas, los términos de la licencia, la responsabilidad y el archivo sostenible.
 - **Profesionalismo:** las disposiciones institucionales para la gestión de los datos de investigación deben basarse en los estándares y valores profesionales relevantes incorporados en los códigos de conducta de las comunidades científicas involucradas.
 - **Interoperabilidad:** la interoperabilidad tecnológica y semántica es un factor clave para permitir y promover el acceso internacional e interdisciplinario y el uso de los datos de investigación. Los acuerdos de acceso deben prestar la debida atención a los estándares internacionales de documentación de datos pertinentes. Los países miembros y las instituciones de investigación deben cooperar con las organizaciones internacionales encargadas de desarrollar nuevos estándares.
 - **Calidad:** el valor y la utilidad de los datos de investigación dependen, en gran medida, de la calidad de los propios datos. Los administradores de datos y las organizaciones de recopilación de datos deben prestar especial atención a garantizar el cumplimiento de estándares de calidad explícitos. Cuando tales estándares aún no existan, las instituciones y las asociaciones de investigación deberían comprometerse con su comunidad de investigación en su desarrollo.
 - **Seguridad:** debe prestarse especial atención a apoyar el uso de técnicas e instrumentos para garantizar la integridad y la seguridad de los datos de investigación. Con respecto a garantizar la integridad de un conjunto de datos, se debe hacer todo lo posible para garantizar la integridad de los datos y la ausencia de errores. Con respecto a la seguridad, los datos, junto con los metadatos y las descripciones relevantes, deben protegerse contra la pérdida, la destrucción, la modificación y el acceso no autorizado, intencionales o no, de conformidad con protocolos de seguridad explícitos. Los conjuntos de datos y el equipo en el que se almacenan también deben protegerse de los riesgos ambientales como el calor, el polvo, las sobretensiones eléctricas, el magnetismo y las descargas electrostáticas.
 - **Eficiencia:** uno de los principales objetivos de la promoción del acceso a los datos y su intercambio es mejorar la eficiencia general de la investigación científica financiada con fondos públicos para evitar la costosa e innecesaria duplicación del trabajo de recopilación de datos.
 - **Rendición de cuentas:** el funcionamiento de los acuerdos de acceso a los datos debe estar sujeto a evaluaciones periódicas por grupos de usuarios, instituciones responsables y organismos de financiación de la investigación. Aunque es probable que cada parte utilice criterios de evaluación algo diferentes, la suma total de los resultados debería proporcionar una imagen completa del valor de los datos y de los regímenes de acceso a estos. Dichas evaluaciones deberían ayudar a aumentar el apoyo al acceso abierto en la comunidad científica y la sociedad en general.
-

-
- **Sostenibilidad:** debe prestarse la debida atención a la sostenibilidad del acceso a los datos de investigación financiados con fondos públicos como elemento clave de la infraestructura de investigación. Esto significa asumir la responsabilidad administrativa de las medidas para garantizar el acceso permanente a los datos que se ha determinado que requieren retención a largo plazo. Esta puede ser una tarea difícil, pues la mayoría de los proyectos de investigación y la financiación pública proporcionada tienen una duración limitada, mientras que garantizar el acceso a los datos producidos es una tarea a largo plazo. Por lo tanto, los organismos de financiación de la investigación y las instituciones de investigación deben considerar la conservación a largo plazo de los datos al comienzo de cada nuevo proyecto y, en particular, determinar las instalaciones de archivo más adecuadas para los datos.

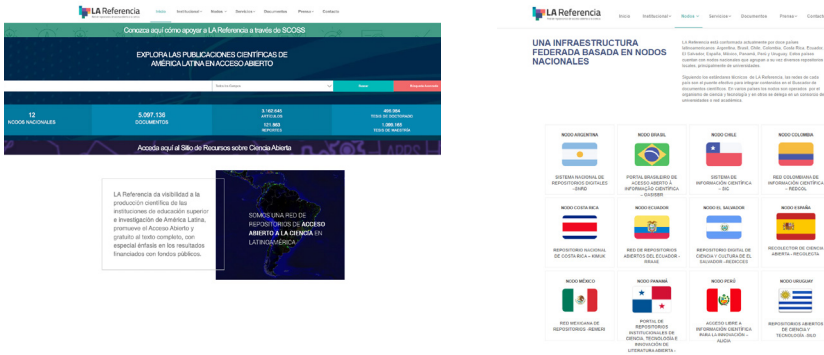
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Principles and Guidelines for Access to Research Data from Public Funding, París, OECD Publishing, 2007.

B. Experiencias regionales

América Latina y el Caribe es la región más adelantada en la adopción del acceso abierto a las revistas científicas y académicas, la mayoría de las cuales se ofrece en texto completo en Internet, sin costo para el autor, aumentando significativamente la visibilidad y la accesibilidad de la producción científica de la región (Alperin y Fischman, 2015). Este movimiento de acceso abierto a las revistas de la región fue impulsado principalmente por las iniciativas regionales SciELO, Redalyc, el portal Latindex y, más recientemente, por las colecciones de revistas en los repositorios digitales institucionales en acceso abierto. Estos repositorios institucionales colaboran en sistemas nacionales de repositorios de ciencia y tecnología, que cooperan a nivel regional en el marco de la Red Federada de Repositorios Institucionales de Publicaciones Científicas (LA Referencia). Este movimiento está respaldado por avances en las legislaciones nacionales a favor del acceso abierto a la información científica por medio de repositorios digitales y da visibilidad a la producción científica de las instituciones de educación superior e investigación de América Latina y el Caribe, promoviendo el acceso abierto y gratuito a los textos completos, con especial énfasis en los resultados de investigaciones financiadas con fondos públicos. Esta red iberoamericana cuenta con nodos en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Panamá, el Perú, el Uruguay y España (véase la imagen VI.1).

La gestión de los datos de investigación científica y el acceso a ellos han adquirido cada vez mayor importancia en virtud de su contribución a la innovación y el desarrollo de los países. De este modo, la ciencia abierta busca maximizar el uso y el intercambio de los resultados de la investigación por medio del acceso y los datos abiertos. Ya existen varias iniciativas para impulsar la ciencia abierta en las universidades y los centros de investigación de la región, que abordan la forma de gestionar sus datos para la apertura.

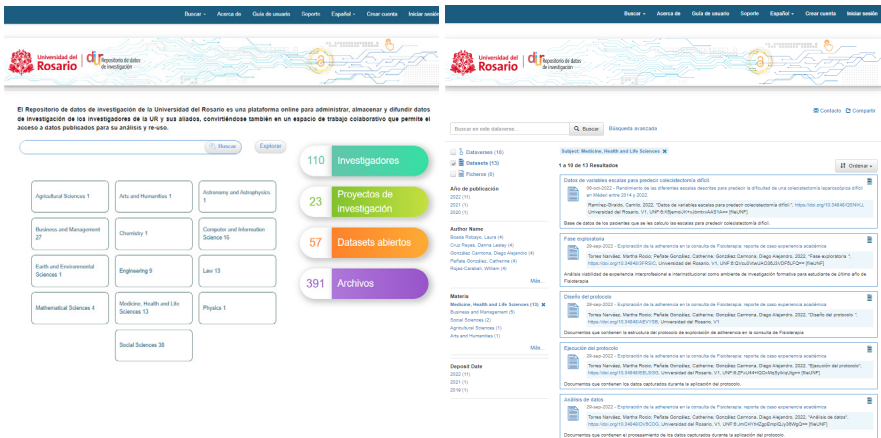
Imagen VI.1 Portal de la Red Federada de Repositorios Institucionales de Publicaciones Científicas (LA Referencia)



Fuente: LA Referencia [en línea] <https://www.lareferencia.info/es/>.

Una de ellas corresponde al Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI) de la Universidad del Rosario, en Colombia, que inició un proyecto para el desarrollo y la implementación de un conjunto de servicios de gestión de datos de investigación. Como resultado de ese trabajo colaborativo, se creó un repositorio de datos de investigación que consiste en una plataforma en línea para administrar, almacenar y difundir los datos de investigación de la universidad y sus aliados. Asimismo, se ha convertido en un espacio de trabajo colaborativo que permite el acceso a datos publicados para su análisis y reutilización (véase la imagen VI.2).

Imagen VI.2 Colombia: repositorio de datos de investigación de la Universidad del Rosario



Fuente: Universidad del Rosario [en línea] <https://research-data.urosario.edu.co/>.

Otro ejemplo que cabe mencionar es la Red de Repositorios de Datos Científicos del estado de São Paulo⁵. Esta iniciativa, en la que participan ocho universidades y centros de investigación encabezados por la Fundación para la Defensa de las Investigaciones del estado de São Paulo (FAPESP), tuvo inicio en 2019.

También se destaca la iniciativa Conocimiento Abierto para América Latina y el Sur Global (AmeliCA), que consiste en una infraestructura de comunicación para la publicación académica y la ciencia abierta encabezada por la UNESCO, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Sistema de Información Científica Redalyc e impulsada desde el comienzo por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX, México), la Universidad de Antioquia (UdeA, Colombia) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP, Argentina). Esta iniciativa se sostiene de forma cooperativa y se centra en el modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica. Fue implementada por diversas instituciones que buscaban una iniciativa de acceso abierto colaborativa, sostenible, protegida y no comercial para América Latina y el Sur Global (véase la imagen VI.3).

Imagen VI.3
Conocimiento Abierto para América Latina
y el Sur Global (AmeliCA)

Conocimiento Abierto
sin fines de lucro propiedad de la academia

AmeliCA

Inicio de AmeliCA | Servicios | **Inicio de AmeliCA** | Principios y Valores | Preguntas Frecuentes | Política de Recargas y Clasificación de AmeliCA | EN | ES | PT | Q

Fortaleciendo el Acceso Abierto Diamante
para hacer que la sostenibilidad y la biodiversidad
sean los valores predominantes en el Acceso Abierto

CUMBRE GLOBAL SOBRE
ACCESO ABIERTO DIAMANTE

23-27
OCT 2023
TOLUCA, MÉXICO

Registro abierto
<https://globaldiamantooa.org>

AmeliCA en números

401	2,420	581	807	22,439	20	175
Revistas en el índice de conocimiento AmeliCA	Revistas en AURA	Editores capacitados	Miembros de Comunidad OJS	Artículo a la vez completo en el índice de revistas de conocimiento AmeliCA	Instituciones participantes	Instituciones editoras de revistas participantes

Fuente: AmeliCA [en línea] <http://amelica.org/>.

Asimismo, se observan algunos avances en materia de iniciativas nacionales para promover el acceso a la documentación de investigación. Por ejemplo, en países como el Perú, la Argentina y México se ha optado

⁵ Véase Biblioteca CEPAL, “Repositorios de datos de investigación: experiencias del estado de São Paulo, Brasil”, 5 de mayo de 2022 [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=DaYFkzOp3WA>.

por una vía legislativa para la regulación de la política de acceso abierto a las publicaciones y los datos científicos (Babini y Rovelli, 2020). En el Brasil, existe un conjunto de directrices a favor del acceso abierto en forma de declaraciones realizadas por distintos grupos interesados. En Chile, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) publicó en 2014 el manual *Datos científicos abiertos*, en el que se explica la política de datos abiertos y se formulan recomendaciones para el acceso a la información científica y los datos de investigación y su conservación⁶. En Colombia, existe desde 2019 una serie de directrices generales para el futuro diseño de una política de ciencia abierta. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, aún queda mucho camino por recorrer para que el acceso a la documentación científica sea la norma y no la excepción.

La Iniciativa de Budapest para el Acceso Abierto (BOAI), lanzada en 2002 para ampliar el acceso abierto a las publicaciones científicas a nivel global, constituyó un impulso a la consolidación del acceso abierto. Esta iniciativa abogaba por “trabajar juntos para alcanzar el éxito de forma más amplia, más profunda y más rápida” (BOAI, 2023). La BOAI fue la primera iniciativa en utilizar el concepto de “acceso abierto” con este objetivo, articular una definición pública del acceso abierto, proponer estrategias complementarias para hacer realidad el acceso abierto, generalizar los llamados a favor del acceso abierto a todas las disciplinas y los países y la primera en contar con un financiamiento significativo (BOAI, 2023).

Las cuatro recomendaciones prioritarias de BOAI 20, que incluyen 40 líneas de acción, son las siguientes⁷:

- i) Alojjar los resultados de la investigación en una infraestructura abierta. Alojjar y publicar textos, datos, metadatos, código y otros resultados digitales de la investigación en infraestructuras abiertas y controladas por la comunidad. Utilizar una infraestructura que minimice el riesgo de futuras restricciones de acceso o control por parte de entidades comerciales. En los casos en que la infraestructura abierta todavía no sea la adecuada, acorde a las necesidades actuales, hay que seguir desarrollándola.
- ii) Reformar el sistema de evaluación de la investigación y de las recompensas para mejorar los incentivos. Ajustar las prácticas de evaluación de la investigación para la toma de decisiones respecto a financiación y a decisiones de contratación, promoción y permanencia en la universidad. Eliminar los obstáculos para el acceso abierto y crear nuevos incentivos positivos para el acceso abierto.

⁶ Véase [en línea] <http://datoscientificos.cl/files/manual-2014.pdf>.

⁷ Véase [en línea] <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/boai20/boai20-spanish-translation/>.

- iii) Favorecer los canales de publicación y distribución inclusivos de manera que nunca se excluya a los autores por motivos económicos. Aprovechar al máximo los repositorios de acceso abierto y las revistas sin APC (acceso abierto “verde” y “diamante”). Apartarse de las revistas que cobran por publicar.
- iv) Cuando invirtamos dinero en publicar trabajos de investigación en acceso abierto, recordemos los objetivos para los que el acceso abierto es el medio, no el fin. Favorecer modelos que beneficien a todas las regiones del mundo, que estén controlados por instituciones académicas y organizaciones sin ánimo de lucro, que no concentren la nueva literatura en acceso abierto en revistas dominantes comercialmente, que eviten el establecimiento de modelos que entren en conflicto con estos objetivos. No considerar los acuerdos de “leer y publicar” (acuerdos transformativos).

A poco más de dos décadas de la creación de esta iniciativa, se formularon recomendaciones para superar las dificultades, las barreras y los cambios culturales que aún impiden el acceso abierto a las publicaciones científicas. Estas recomendaciones se relacionan con distintos aspectos de las políticas, las licencias, la reutilización, la infraestructura y la sostenibilidad.

El “acceso abierto” también se consolidó en noviembre de 2021, cuando los 193 países miembros de la UNESCO firmaron una recomendación cuyos principales objetivos y ámbitos de acción eran los siguientes⁸:

- i) promover una definición común de la ciencia abierta, de los beneficios y desafíos que conlleva, y de los diversos medios de acceder a ella;
- ii) crear un entorno normativo propicio para la ciencia abierta;
- iii) invertir en infraestructuras y servicios de ciencia abierta;
- iv) invertir en recursos humanos, formación, educación, alfabetización digital y desarrollo de capacidades para la ciencia abierta;
- v) fomentar una cultura de la ciencia abierta y armonizar los incentivos en favor de la ciencia abierta;
- vi) promover enfoques innovadores para la ciencia abierta en las diferentes etapas del proceso científico;
- vii) promover la cooperación internacional y multipartita en el contexto de la ciencia abierta y con miras a reducir las brechas digitales, tecnológica y de conocimientos.

⁸ Véase UNESCO (2021) https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379949_spa.

Como puede apreciarse, si bien se ha avanzado en el acceso abierto a las publicaciones de investigación para promover la libre disponibilidad del material financiado con fondos públicos, hasta ahora las iniciativas se han centrado en la creación de repositorios para el depósito de documentos, artículos y revistas y el desarrollo de plataformas en línea para la inclusión y la publicación de dicho material. El desafío actual consiste en incrementar el acceso libre y abierto a los materiales científicos y facilitar su lectura, utilización y reutilización para distintos objetivos.

C. Los datos abiertos en el sector académico

Los datos abiertos son todos aquellos producidos o recopilados por las instituciones del Estado mediante el uso de fondos públicos, por lo que deben ponerse a disposición del público para permitir su reutilización por terceros. Idealmente, los datos deberían estar estandarizados e incluir metadatos (información asociada) sobre su producción. A estos datos (y otros que no necesariamente son abiertos) pueden aplicarse diversas técnicas de visualización, análisis y predicción.

En la actualidad existen numerosos portales de datos abiertos que tienen una gran cantidad de conjuntos de datos (*datasets*) de diferentes áreas e instituciones de gobierno. Asimismo, incluyen aplicaciones (web y móviles) que agregan un valor público y social a los datos que por sí mismos no tendrían. En países como el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Uruguay se han desarrollado portales nacionales de datos gubernamentales abiertos y se ha promovido la configuración de un ecosistema de actores que trabajan colaborativamente en este ámbito. Hoy prácticamente todos los países de la región cuentan con portales nacionales de datos abiertos y se han creado cientos de portales subnacionales en territorios y gobiernos locales.

De acuerdo con la Fundación Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación (CTIC), el impulso de las políticas y la disponibilidad de estándares tecnológicos maduros como la web semántica están dando lugar a una gran revolución en la forma de distribuir y consumir la información pública⁹. Al entrelazamiento de las redes se sumará también el de los datos, que reducirá drásticamente el costo de la reutilización y facilitará su integración con futuras aplicaciones. Para ello, el gobierno, las empresas, el sector académico y la ciudadanía deben conformar una suerte de ecosistema a fin de fomentar el consumo de información pública y contribuir así al bienestar social.

⁹ Véase [en línea] <https://www.fundacionctic.org/es>.

La publicación de datos en forma estructurada es solo una condición necesaria para la creación de nuevas aplicaciones y servicios. En la mayoría de los casos no es realista esperar que la innovación se produzca de manera automática (Robinson, Yu y Felten, 2010). En consecuencia, es necesario elaborar un plan de acción para estimular el consumo del conjunto de datos por los desarrolladores de aplicaciones, promoviendo la creación de nuevas soluciones e impulsando un nuevo sector económico, con una vertiente técnica y otra de negocios. De acuerdo con la CTIC, la promoción de la interoperabilidad y la transparencia entre las entidades públicas debe ser un elemento fundamental del plan. Asimismo, se debe obtener la opinión del público para determinar la información más relevante para las personas, incorporando en las redes sociales canales de participación ciudadana.

Según Berners-Lee (2006), uno de los inventores de Internet y máximo responsable del proyecto de apertura de los datos públicos en el Reino Unido, los datos abiertos son aquellos publicados por medio de licencias abiertas. Para estimular la difusión de estos datos, Berners-Lee sugirió la escala de las cinco estrellas (véase el cuadro VI.1).

Cuadro VI.1
Niveles de reutilización de los datos de Berners-Lee

Nivel	Tecnología
★	Disponible en la web (cualquier formato) pero con licencia abierta, para ser datos abiertos.
★★	Poner los datos a disposición como datos estructurados (por ejemplo, en Excel en lugar de escaneo de imagen de una tabla).
★★★	Todo lo anterior más: poner los datos a disposición en formato no propietario (por ejemplo, CSV en lugar de Excel).
★★★★	Todo lo anterior más: utilice estándares abiertos del W3C (RDF y SPARQL) para identificar cosas, de modo que las personas puedan señalar sus cosas.
★★★★★	Todo lo anterior más: vincule sus datos con los datos de otras personas para proporcionar contexto.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de T. Berners-Lee, "Linked Data", 2006.

A continuación, se presenta una relación de beneficios sobre la publicación de datos siguiendo la clasificación de las cinco estrellas, tanto para quien publica como para quien consume.

Según este sistema de clasificación, quien publique información y la pone a disposición de todos en formato abierto recibe una estrella. A partir de allí, el número de estrellas aumenta progresivamente de acuerdo con el grado de apertura y accesibilidad de los datos. Por ejemplo, en el ámbito de la reutilización de la información del sector académico, los datos serán cinco estrellas si están vinculados con los de otras personas o universidades para proporcionar contexto y constituir, de esa manera, la base para la creación de nueva información más útil para los ciudadanos, las empresas y otras instituciones.

Cuadro VI.2
Beneficios de las cinco estrellas

Clasificación	Quien consume	Quien publica
★	<ul style="list-style-type: none"> - Puede ver los datos - Puede imprimir los datos - Puede guardar los datos (en disco duro, <i>pendrive</i>, etc.) - Puede modificar los datos como quiera - Puede acceder al dato de cualquier sistema - Puede compartir el dato con cualquier persona 	<ul style="list-style-type: none"> - Es simple de publicar - No necesita explicar repetitivamente que las personas pueden usar los datos
★★	<ul style="list-style-type: none"> - Los mismos beneficios de quien usa una estrella - Puede usar <i>software</i> propietario para procesar, agregar, calcular y visualizar los datos - Puede exportar los datos en cualquier formato estructurado 	<ul style="list-style-type: none"> - Es fácil de publicar
★★★	<ul style="list-style-type: none"> - Los mismos beneficios de quien usa dos estrellas - Puede manipular los datos a su manera, sin ser rehén de algún <i>software</i> en particular 	<ul style="list-style-type: none"> - Es aún más fácil de publicar
★★★★	<ul style="list-style-type: none"> - Los mismos beneficios de quien usa tres estrellas - Puede colocar marcas - Puede reutilizar parte de los datos - Puede reutilizar las herramientas y las bibliotecas de datos existentes, aunque ellas abarquen sólo parte de los estándares usados por quien los publicó - Puede combinar los datos con otros 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene el control de los ítems de los datos y puede optimizar su acceso - Otros publicadores pueden vincular sus datos promoviéndolos a las 5 estrellas
★★★★★	<ul style="list-style-type: none"> - Puede descubrir más datos vinculados mientras consume datos - Puede obtener mayor información y valor agregado 	<ul style="list-style-type: none"> - Vuelve su dato más fácil de ser descubierto - Aumenta el valor del dato - Su organización recibe los mismos beneficios con la vinculación de datos que los consumidores

Fuente: A. Naser y A. Ramírez-Alujas, "Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región", serie Manuales, N° 81 (LC/L.3802), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

De acuerdo con la CTIC, el impulso de las políticas y la disponibilidad de estándares tecnológicos maduros como la web semántica están dando lugar a una gran revolución en la forma de distribuir y consumir la información pública. Al entrelazamiento de las redes se sumará también el de los datos, que reducirá drásticamente el costo de la reutilización y facilitará su integración con futuras aplicaciones. Para ello, el gobierno, las empresas y la ciudadanía deben conformar una suerte de ecosistema a fin de fomentar el consumo de información pública y contribuir así al bienestar social.

Según Bartling y Friesike (2014), los datos abiertos son el corazón de la ciencia abierta, no solo porque facilitan la investigación científica, sino porque promueven su transparencia y dan a otros investigadores la posibilidad de reproducir investigaciones, cruzar y combinar sus datos brutos con otros y ampliar de esta manera los límites del desarrollo de conocimientos en campos diversos. Por lo tanto, el objetivo de abrir los

datos a la sociedad es que esta pueda sacar provecho de ellos cuando las organizaciones que los ofrecen no pueden, no quieren o simplemente no tienen la capacidad para analizarlos o procesarlos. Al ponerlos a disposición de la sociedad, cualquier persona u organización podrá construir sobre ellos una nueva idea que redundará en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios. Se trata, entonces, de abrir una puerta a la innovación y el conocimiento y ofrecer nuevas oportunidades de negocios, aprovechando la gran riqueza de información que se encuentra en manos de las instituciones académicas y su eventual reutilización por terceros que agregan valor.

Las instituciones académicas tienen una gran cantidad de fuentes de información que, utilizadas de manera creativa y proactiva y combinadas adecuadamente con otras fuentes, permiten crear aplicaciones de valor añadido.

A fin de que estas técnicas sean efectivas, es necesario que la calidad de los datos sea buena. Para ello, en octubre de 2015, durante la cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto que se realizó en México, se presentó oficialmente la Carta Internacional de Datos Abiertos, una iniciativa multilateral y colaborativa, apoyada por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, el sector académico, el sector privado y expertos en la materia. Su principal objetivo es fomentar una mayor coherencia, adoptar e implementar los principios de datos abiertos y establecer estándares y buenas prácticas en distintas instituciones y gobiernos nacionales y locales alrededor del mundo.

En la Carta Internacional de Datos Abiertos (s.f.) estos se definen como “datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar”. Asimismo, se propone un conjunto de principios que deben orientar la publicación de los datos (véase el recuadro VI.2).

Recuadro VI.2 **Carta Internacional de Datos Abiertos**

La Carta Internacional de Datos Abiertos de 2015 incluye seis principios desarrollados por gobiernos, la sociedad civil y expertos de todo el mundo que representan un consenso mundial sobre la manera de publicar datos. Estos principios son:

- i) **Abiertos por defecto:** los datos abiertos deben ser la norma y no la excepción. Se debe avanzar de la posibilidad de solicitar información a las autoridades públicas a contar con esa información de manera abierta. Las autoridades deberían indicar las razones por las que algunos datos se mantienen cerrados (en virtud, por ejemplo, de motivos de seguridad o protección de datos). La apertura de los datos no debe comprometer el derecho a la privacidad de las personas.
-

-
- ii) Oportunos y exhaustivos: los datos abiertos solo son valiosos si continúan siendo relevantes. Asegurar que la información se publique de manera rápida y completa es fundamental para garantizar su relevancia. En la medida de lo posible, los gobiernos deberían proporcionar los datos en su forma original y sin modificaciones.
 - iii) Accesibles y utilizables: los datos deben ser legibles por máquinas y fáciles de encontrar para facilitar su utilización. Los portales contribuyen a ello, pero también es importante pensar en la experiencia de los usuarios que acceden a los datos, incluidos los formatos de los archivos en los que se proporciona la información. Los datos deben ser gratuitos bajo una licencia abierta.
 - iv) Comparables e interoperables: se debe fomentar el mayor acceso posible a conjuntos de datos de calidad y favorecer la interoperabilidad, de modo de asegurar su valor. Los estándares de datos comúnmente acordados desempeñan un papel crucial para que esto suceda.
 - v) Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana: los datos abiertos deben formar parte de la estrategia de los gobiernos para mejorar los servicios públicos y la rendición de cuentas.
 - vi) Para el desarrollo inclusivo y la innovación: los datos abiertos tienen la capacidad de impulsar el desarrollo económico inclusivo.
-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Carta Internacional de Datos Abiertos.

Una de las grandes tareas relacionadas con el sexto principio consiste en crear o explorar alianzas potenciales entre los gobiernos y el resto de los actores del ecosistema para respaldar la liberación de datos abiertos y maximizar su impacto mediante un uso eficaz. Es aquí donde el sector académico se considera un socio fundamental para lograr estos objetivos.

Como ya se ha manifestado, la utilización de los datos gubernamentales abiertos no solo permite dar nuevos significados y valor público a los datos generados, recopilados o producidos por la administración pública, sino también sensibilizar a los responsables de la toma de decisiones de los gobiernos acerca de los enormes cambios que este nuevo paradigma supone para la ciudadanía y dar a conocer los grandes desafíos que esta nueva ola comienza a plantear en los países de la región, ampliando el alcance del gobierno digital más allá de la mera simplificación de los trámites y la mayor transparencia de la información por parte de los gobiernos.

En virtud de lo expuesto, la CEPAL lleva casi una década impulsando iniciativas de gobierno abierto y datos abiertos para la creación de políticas de acceso a la información pública y la innovación tecnológica mediante el trabajo conjunto y colaborativo con instituciones del ámbito público, organizaciones de la sociedad civil y, desde hace un par de años, con el sector académico, para visualizar el enorme potencial que estas nuevas prácticas tienen en la prestación de los servicios públicos.

Es importante destacar que el solo hecho de proporcionar datos en formatos abiertos no crea su propia demanda. Los proyectos de datos abiertos tienen éxito en la medida en que satisfacen la demanda de información de los diferentes sectores de la sociedad. Por lo tanto, debe existir una asociación activa entre el gobierno y otros actores del ecosistema que sirvan de puente, no solo para determinar la demanda de datos, sino también para la reutilización, la innovación e incluso la difusión de las gestiones realizadas por la administración pública.

En la actualidad, cada vez son más las instituciones académicas que practican la apertura de datos dentro de sus organizaciones como forma de contribuir al acceso democrático al conocimiento, impulsar mayor innovación y dar valor público a los datos a través de un lenguaje claro mediante visualizaciones en sus portales web. En general, estos proyectos de apertura se refieren a: i) datos de proyectos de investigación científica en los cuales la universidad ha participado; ii) datos de información bibliográfica y publicaciones académicas y iii) datos institucionales y de transparencia, en la mayoría de los casos como sujetos obligados por la legislación nacional y en otros como forma de rendición de cuentas proactiva.

De acuerdo con Morales Vargas (2019), la publicación de datos abiertos es un imperativo para los Estados y más aún para las universidades: “Si para los gobiernos, la publicación de datos abiertos es un imperativo, para las universidades —en especial las públicas— su adopción emerge no solo como un deber, sino como una oportunidad de extender su quehacer con la comunidad y establecer vínculos con otras instituciones de educación superior, beneficiándose también, de esta manera, de la reutilización de los datos de investigación científica”.

Aunque parece evidente que la apertura está en los “genes universitarios”, por lo que los datos abiertos en este ámbito deberían ser la norma y no la excepción (Teruel y Gumbau, 2013), no son muchos los ejemplos reseñados por el Open Education Working Group o el Linking Web Data for Education, ni tampoco figuran en el directorio de Linked Universities. Entre las iniciativas más destacables se encuentran los portales de datos abiertos de la Universidad de Southampton y la Universidad Abierta del Reino Unido, y el Decentralized Information Group del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). En los países de la región, las universidades que han implementado estrategias de apertura de datos aún son escasas. No obstante, existen algunos ejemplos destacables, como la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica o la Universidad Nacional de Cuyo en la Argentina, que marcan la pauta de una práctica que debería ser más frecuente en una época en que la sociedad demanda mayor información y rendición de cuentas de la actuación pública y privada¹⁰. En el recuadro VI.3 se resumen los beneficios de utilizar datos abiertos en la educación.

¹⁰ Aunque desde otra perspectiva, el capítulo III está dedicado a estas dos universidades.

Recuadro VI.3 Beneficios de los datos abiertos en la educación

Fortalecen las capacidades analíticas

Hasta ahora, el modelo académico tradicional se ha centrado en entregar a los estudiantes los resultados de investigaciones, utilizando como herramienta didáctica artículos científicos. Sin embargo, es importante que los estudiantes puedan replicar el proceso que llevó a la obtención de esos resultados mediante el desarrollo de capacidades de investigación. El aprendizaje que incluye el análisis de los datos de investigaciones o de los datos de gobierno permite a los estudiantes comprender mejor el trabajo de investigación e involucrarse más activamente en el proceso científico.

Promueven la colaboración

Los estudiantes pueden potenciar su aprendizaje al colaborar en investigaciones basadas en datos de estudios científicos o gubernamentales, y el uso de estudios de casos. Ello permite estimular el conocimiento disciplinario y las habilidades de pensamiento crítico. Asimismo, al establecer vínculos colaborativos de investigación entre las humanidades y ciencias sociales con las ciencias aplicadas y puras, los estudiantes desarrollan y fortalecen sus habilidades de investigación.

Dan impulso a la educación abierta

Es clave que las universidades creen portales para liberar los conjuntos de datos. De esta manera, se pueden habilitar las interfaces de programación que den acceso libre, sin restricciones, en formatos no propietarios y legibles por máquinas a esta información. Así, se acelerará la adopción de prácticas de ciencia y educación abierta.

Maximizan el acceso a fuentes de información

Entre las iniciativas que facilitan el acceso a datos abiertos, existen algunas centradas en la distribución de datos científicos y gubernamentales, como el portal Datos Científicos Abiertos de Chile^a y la plataforma Observa^b, en los que se pueden encontrar, descargar y utilizar bases de datos con información desagregada (datos crudos o microdatos) sobre diversos aspectos, que permiten profundizar el análisis y la comprensión del panorama y el dinamismo del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación en Chile.

Fomentan la innovación

Los datos abiertos son un recurso valioso para producir innovación y permitir a los estudiantes trabajar con la misma “materia prima” con la que trabajan los investigadores. El crecimiento de datos abiertos en Internet se estima en varios millones de conjuntos de datos abiertos publicados tanto por gobiernos, como por la academia. En línea con esta tendencia, los datos abiertos pueden hacer de los centros de educación los mejores lugares para practicar y experimentar en su uso.

Fuente: J. Atenas y otros, “Cómo los datos abiertos pueden ayudar a potenciar la educación universitaria”, Abierto al Público, 6 de agosto de 2015 [en línea] <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/como-los-datos-abiertos-pueden-ayudar-a-potenciar-la-educacion-universitaria/>.

^a Véase [en línea] <http://datoscientificos.cl/>.

^b Véase [en línea] <https://observa.minciencia.gob.cl/datos-abiertos>.

D. Ejemplos de uso de datos abiertos en universidades

Un ejemplo de apertura de datos en las universidades que cabe destacar es UniversiDATA, un portal colaborativo de datos abiertos especializado en el sector de la educación superior. Se trata de un proyecto colaborativo encabezado por varias universidades públicas españolas (Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), Universidad Complutense de Madrid (UCM), Universidad de Huelva (UHU), Universidad de Valladolid (UVa) y Universidad Rey Juan Carlos (URJC)) para impulsar los datos abiertos en el sector de la educación superior en España, facilitando su uso, explotación y valorización, tanto por las instituciones que los publican (las universidades) como por los consumidores (el sector infomediario y la sociedad en general). Mediante esta sinergia de colaboración público-privada, las universidades promotoras del proyecto tienen la oportunidad de abrir los datos a la sociedad y compartirlos para que puedan reutilizarse. Por medio de un punto de acceso único, ofrecen a la comunidad un portal centralizado en el que, manteniendo cada una su propia identidad y autonomía, comparten sus datos sobre la base de criterios estandarizados y comunes, que facilitan y potencian la capacidad de análisis de los conjuntos de datos publicados, valorizan el trabajo conjunto y colaborativo de las universidades y garantizan la sostenibilidad futura y el alcance del proyecto¹¹. Este portal libera información de distintos ámbitos como: estudios y estudiantes, economía y patrimonio, actividad investigadora, recursos humanos, organización y servicios, entre otros (véase la imagen VI.4).

Imagen VI.4

España: portal colaborativo de datos abiertos especializado en el sector de la educación superior UniversiDATA

The image displays two screenshots of the UniversiDATA portal. The left screenshot shows the homepage, which includes a navigation menu with options like 'Inicio', 'Universidades', 'Datos', 'UniversiDATA Lite', 'Noticias', 'Solicita tus datos', 'Solicita UniversiDATA+', 'FAQ', and 'Traslámites'. Below the navigation is a search bar and a main banner for 'UniversiDATA' with the tagline 'Movimiento de datos en el portal colaborativo de datos abiertos especializado en el sector de la Educación Superior'. A 'Destacados' section features several featured datasets. Below this is a 'Temas' section with icons for 'Estudios y Estudiantes', 'Economía y Patrimonio', 'Actividad investigadora', 'Recursos Humanos', 'Organización y Servicios', and 'Open Data'. At the bottom, a 'Resumen' section displays three large green boxes with the following statistics: 6 Universidades, 824 Recursos, and 72 Datasets.

The right screenshot shows the search results page for '72 resultados'. It includes a search bar, a dropdown menu for 'Temas de contenido', and a list of categories: 'Estudios y Estudiantes (20)', 'Recursos Humanos (18)', 'Economía y Patrimonio (10)', and 'Organización y Servicios (10)'. Below the categories, there are three search results for 'UCM-Movilidad Entrantes'. Each result includes a title, a subtitle, a description, and a 'Ver datos' button.

Fuente: UniversiDATA [en línea] <https://www.universidata.es/>.

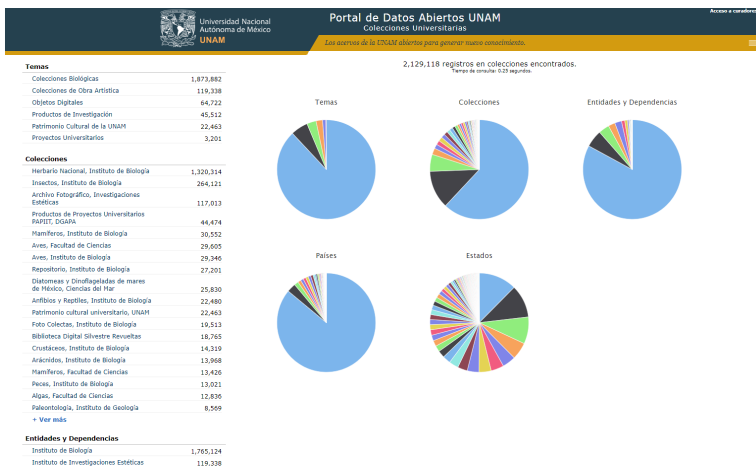
¹¹ Véase [en línea] <https://www.universidata.es/>.

En la región son todavía escasos los ejemplos de universidades y centros académicos que han impulsado políticas de apertura. Como se mencionó, uno de ellos es la Universidad Nacional de Costa Rica, que inició hace algunos años un proceso de sensibilización interna para avanzar en la apertura institucional, fundamentalmente mediante la transparencia de sus procesos internos y la publicación de datos en formatos abiertos y estructurados sobre aspectos de financiación, licitaciones, contrataciones, entre otros (véase la imagen III.1 en el capítulo III).

Otro ejemplo es el Portal de Datos Abiertos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Colecciones Universitarias, publicado en línea el 9 de marzo de 2016 y administrado por la Dirección General de Repositorios Universitarios. Este portal es un punto de acceso en línea para la consulta de datos de colecciones universitarias que reúne acervos físicamente dispersos. De este modo, a través del portal se pueden consultar datos de distintas colecciones y crear nuevos conjuntos de información. Se trata de un sistema de bases de datos estandarizadas que, por medio de servicios web, integra datos tabulares, geospaciales y objetos digitales. Para cada registro de una colección, la plataforma genera una ficha digital con una dirección única (URL) que es indexada por los motores de búsqueda de Internet como Google. Cada una de estas fichas contiene toda la información relacionada con el ejemplar, además de información y metadatos que le dan contexto y lo vinculan con otros registros. Además, el portal permite la consulta y la descarga de conjuntos de datos en formatos abiertos, estandarizados y estructurados, lo que contribuye a generar nuevos conocimientos y nuevas líneas de investigación basadas en el análisis de grandes cantidades de datos (véase la imagen VI.5).

Imagen VI.5

Portal de Datos Abiertos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)



Fuente: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Portal de Datos Abiertos [en línea] <https://datosabiertos.unam.mx/>.

Otro ejemplo de apertura de datos en el ámbito académico corresponde a la Universidad Nacional de Colombia que, en virtud de la Ley núm. 1712 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de 2014, pone a disposición de la ciudadanía estadísticas institucionales de los aspirantes a pregrado y posgrado, postulantes y admitidos, matriculados, graduados y docentes, entre otros, así como información económica de la universidad (véase la imagen VI.6).

Imagen VI.6
Portal de Datos Abiertos de la Universidad Nacional de Colombia

Fuente: Universidad Nacional de Colombia [en línea] <https://unal.edu.co/datos-abiertos>.

E. Reflexiones finales

En las últimas décadas la tecnología ha evolucionado a pasos agigantados. Uno de los grandes beneficios de esa evolución, entre muchos otros, ha sido el acceso a los datos, que ha mejorado la toma de decisiones, incrementado la comunicación, estimulado la innovación y facilitado los procesos educativos.

Asimismo, los datos abiertos se han convertido en un recurso para producir valor público gracias a su capacidad para fortalecer la innovación, aumentar la transparencia y mejorar los servicios que se prestan a los ciudadanos. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la mera apertura de los datos no es suficiente. Junto con ella se deberá impulsar un proceso de sensibilización, concientización, capacitación y estimulación de los diferentes actores involucrados en la utilización de estos datos, es decir, las personas, otras instituciones públicas y el sector privado. Si bien el sector académico es consciente del valor y el potencial de los datos abiertos, tanto para las comunidades científicas como para los investigadores, todavía debe establecer vínculos claros y

buenas prácticas para incrementar su uso y aprovechamiento. Los datos abiertos pueden convertirse en una herramienta clave para el desarrollo de competencias y habilidades en la educación universitaria y un aliado para el máximo provecho de la ciencia abierta.

Bibliografía

- Abella, A. (2011), *Reutilización de información pública y privada en España*, Madrid, Rooter.
- Access Info Europe/Open Knowledge Foundation (2011), *Beyond Access: Open Government Data & the Right to (Re)use Public Information*.
- Alonso, J. M. y otros (2011), *Open Government Data: Feasibility Study in Chile*, World Wide Web Foundation/Fundación Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación (CTIC).
- Alperin, J. P. y G. Fischman (eds.) (2015), *Hecho en Latinoamérica: acceso abierto, revistas académicas e innovaciones regionales*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Atenas, J. y J. Belbis (2017), “¿Por qué los datos abiertos son importantes para la Educación Superior?”, Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), 8 de agosto [en línea] <https://datosabiertos.org/por-que-los-datos-abiertos-son-importantes-para-la-educacion-superior/#:~:text=Su%20valor%20cient%3%ADfco%3A%20los%20Datos,y%20combinarlos%20con%20otros%2C%20expandingo>.
- Babini, D. y L. Rovelli (2020), *Tendencias recientes en las políticas científicas de ciencia abierta y acceso abierto en Iberoamérica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Fundación Carolina.
- Bartling, S. y S. Friesike (eds.) (2014), *Opening Science: The Evolving Guide on How the Internet is Changing Research, Collaboration and Scholarly Publishing*, Springer.
- BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (s.f.), Ley Chile [en línea] <http://www.leychile.cl/Consulta>.
- Bennett, D. y A. Harvey (2009), *Publishing Open Government Data*, Consorcio World Wide Web (W3C) [en línea] <http://www.w3.org/TR/gov-data>.
- Berners-Lee, T. (2006), “Linked Data” [en línea] <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.
- BOAI (Iniciativa de Budapest para el Acceso Abierto) (2023), “Diez años desde la Budapest Open Access Initiative: hacia lo abierto por defecto” [en línea] <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/boai10/spanish-translation/>.
- Canadá (s.f.), Open Government [en línea] <https://open.canada.ca/en>.
- Carta Internacional de Datos Abiertos (s.f.), “Principios” [en línea] <https://opendatacharter.net/principles-es/>.
- Ciudadano Inteligente (2011), “OPEN DATA: Luces para el Congreso Nacional”, documento de trabajo.
- Dawes, S. S. (2010), “Stewardship and usefulness: policy principles for information-based transparency”, *Government Information Quarterly*, vol. 27, N° 4.
- Dawes, S. S. y N. Helbig (2010), “Information strategies for open government: challenges and prospects for deriving public value from government transparency”, *Electronic Government*, M. A. Wimmer y otros (eds.), Springer.

- Dekkers, M. y otros (2006), *MEPSIR: Measuring European Public Sector Information Resources*. Estados Unidos (s.f.-a), Chief Information Officers Council [en línea] <http://www.cio.gov>.
- _____(s.f.-b), Office of e-Government and Information Technology [en línea] <https://www.whitehouse.gov/omb/management/ofcio/>.
- GAEI (Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible) (2014), *Un mundo que cuenta: movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible* [en línea] <https://repositorio.cepal.org/items/ca2f6d77-d48d-4129-9e46-e721ec8768bc>.
- Harrison, T. y otros (2011), "Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective", *The Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference*, S. Ae Chun, L. Luna-Reyes y V. Atluri (eds.), Association for Computing Machinery.
- Madrid, L. (2012), *The Economic Impact of Interoperability*.
- Materu, P. (2004), *Open Source Courseware: A Baseline Study*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mayo, E. y T. Steinberg (2007), *The Power of Information: An Independent Review*, Londres.
- McDermott, P. (2010), "Building open government", *Government Information Quarterly*, vol. 27, N° 4.
- Morales Vargas, A. (2019), "Datos abiertos y visualización de información en sitios web de universidades chilenas: una asignatura pendiente", *Visualización de datos: Periodismo y comunicación en la era de la información visual*, L. Brossi y T. Dodds (eds.), Santiago, Editorial Universitaria.
- Naser, A. y G. Concha (2012), "Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región", *serie Gestión Pública*, N° 74 (LC/L.3464), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naser, A. y A. Ramírez-Alujas (2017), "Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región", *serie Manuales*, N° 81 (LC/L.3802), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naser, A. y D. Rosales (2016), "Panorama regional de los datos abiertos: avances y desafíos en América Latina y el Caribe", *serie Gestión Pública*, N° 86 (LC/L.4250), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *El conocimiento libre y los recursos educativos abiertos*, Mérida, Junta de Extremadura.
- _____(2007), *OECD Principles and Guidelines for Access to Research Data from Public Funding*, París, OECD Publishing.
- Pontika, N. y otros (2015), "Fostering open science to research using a taxonomy and an eLearning portal", *i-KNOW '15: 15th International Conference on Knowledge Technologies and Data-Driven Business*, N° 1, octubre.
- Red de Municipios Digitales de Castilla y León (2010), *Open government: 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto*.
- Reggi, L. (2011), "Benchmarking open data availability across Europe: The case of EU structural funds", *European Journal of ePractice*, N° 12.
- Robinson, D. G., H. Yu y E. W. Felten (2010), "Enabling innovation for civic engagement", *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, D. Lathrop y L. Ruma (eds.), O'Reilly Media.
- Tauberer, J. (2009), *Open Data is Civic Capital: Best Practices for Open Government Data*.
- Teruel, E. y J. P. Gumbau (coords.) (2014), *Hacia una universidad abierta: recomendaciones para el SUE*.

- Tuomi, I. (2006), "Open Educational Resources: what they are and why do they matter", informe preparado para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *Recomendación de la UNESCO sobre la Ciencia Abierta* [en línea] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379949_spa.
- _____(1999), "Declaración sobre la Ciencia y el Uso del Saber Científico y Programa en Pro de la Ciencia: Marco General de Acción (30 C/15)" [en línea] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116994_spa.
- Unión Europea (2020), *The Economic Impact of Open Data: Opportunities for Value Creation in Europe*.

Capítulo VII

Conclusiones

Introducción

En esta obra se han fijado dos ejes, Estado abierto y gestión pública, para luego indagar en el papel esperable del sector académico con respecto a ellos.

Se retoman algunos de los temas tratados en la introducción, como el gobierno abierto, que constituye un claro antecedente del enfoque de Estado abierto en la región, que busca ampliar los alcances y principios de la apertura gubernamental a todas las instituciones del Estado y establecer nuevas formas de interacción entre el Estado y la ciudadanía. A ello se suman el enfoque de derechos humanos y el conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que permiten repensar el modo plano en que se concibe la sociedad en el enfoque de gobierno abierto tradicional, para introducir lo real, es decir, la heterogeneidad de los grupos poblacionales, muchos de ellos en situación de vulnerabilidad.

Para ello se necesita una gestión pública consolidada desde el punto de vista institucional y de las capacidades de sus gestores, a fin de definir claramente qué se llevará adelante quiénes serán los responsables, cómo piensan llevarlo a cabo y cómo se controlará y evaluará posteriormente.

Estas conclusiones parten de allí para luego reseñar lo escrito en cada capítulo sobre las “nuevas funciones académicas” y relacionarlas con la existencia o inexistencia de un marco de sustentación regional o internacional. Para ello se hace referencia a los principales organismos que ocupan los espacios donde esos asuntos se debaten y desarrollan (o no).

Como se menciona en la introducción, se propone un análisis retrospectivo desde la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto, centrada en el enfoque de gobierno abierto y luego en la Agenda 2030. Esa interrelación surge de las sinergias entre ambos procesos, que se manifiesta en la transversalización de los ODS en los planes de acción elaborados por los países en el marco de la Alianza.

El impacto registrado sobre esta complementariedad es notable porque, aunque los avances son heterogéneos, la vinculación de los planes de acción establecidos por los países en el marco de los compromisos asumidos en la Alianza para el Gobierno Abierto con los ODS (de manera más o menos profunda) permite que estos se transformen en un eje organizador del conjunto de compromisos concertado.

Si bien la complementariedad responde a una voluntad formalizada, cabe preguntarse, con respecto a la Agenda 2030, cuáles son los actores clave que pueden realizar aportes y eliminar los obstáculos a la consecución de los ODS. Al respecto, en el capítulo II se menciona la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción (1998), realizada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, en la que se reafirma el papel del sector académico en la erradicación de la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la violencia, la intolerancia y el deterioro del medio ambiente, al dedicar su labor interdisciplinaria al análisis y la resolución de estos problemas, destacándose también los vínculos con el mundo del trabajo y la actividad productiva.

A. Diferenciación social y actores que se deben integrar

Desde un enfoque de Estado abierto, es importante distinguir cuán universales son las políticas adoptadas. Para lograrlo, los actores a cargo deben reconocer la heterogeneidad de la población y gestionar su segmentación a fin de que cada grupo pueda sentirse contenido, interpelado y empoderado. Se insiste en que, para llegar a buen puerto, todo debe gestionarse. Por ejemplo, es necesario tener acceso a los datos y solicitar su apertura así como disponer de estadísticas construidas con parámetros y variables que permitan tratar a las comunidades en situación de vulnerabilidad con políticas niveladoras, a fin de facilitar y producir innovaciones con un impacto universal. Ya se ha visto el papel articulador esperado del sector académico con respecto a los datos y la información (capítulo VI), en términos de generación de valor público. Como se reconoció en dicho capítulo, la mera apertura de los datos no es suficiente. Es sabido que el sector académico puede establecer vínculos claros para facilitar su reutilización por múltiples sectores. Por una parte, el sector público podría contar con recursos para dicha segmentación y con metodologías para caracterizar las necesidades y demandas de cada

grupo considerado en su singularidad, apostando a la universalización de derechos. Asimismo, debería disponer de recursos para determinar las medidas necesarias para mejorar la gestión y las capacidades para satisfacer las respectivas demandas¹. La participación multisectorial en estos escenarios permitiría el desarrollo de iniciativas empresariales o de emprendedores basadas, en principio, en las necesidades de esos segmentos, para más tarde incluir sus saberes y consolidar un conocimiento colectivo. No se trata solo de datos abiertos o estadísticas, sino de saberes conectados, también entre disciplinas dentro del propio contexto académico.

Con respecto a su propia apertura, el sector académico avanza hacia el “acceso abierto” en materia de publicaciones en revistas académicas, metodologías y recursos de sustentación, entre otros. América Latina y el Caribe es la región más adelantada en la adopción del acceso abierto. Ello se explica por el mayor financiamiento público de esas actividades, a diferencia de la prevalencia de recursos privados para las publicaciones en los países “más desarrollados”. La utilización de recursos públicos determina la obligación del sector de seguir las reglas fijadas por las leyes de acceso. Ello podría explicar la intensidad de esta tendencia en la región. Otro impulso es la voluntad del sector de democratizar la información científica y académica, con el propósito de eliminar las barreras a su divulgación, lectura y uso, como se señala en los capítulos I, II y VI.

B. Promoción del diálogo y el aprendizaje recíproco

Como se vio en el capítulo I, aprovechar el conocimiento existente es una tarea sumamente ardua, pues requiere cambios culturales relevantes y difíciles de lograr. El primero de ellos es comprender que la heterogeneidad social determina la existencia de saberes diferentes, aunque solo se reconoce una parte de ese conocimiento. Desmontar la frecuente negación de “los otros conocimientos” es imprescindible para avanzar hacia la universalización del Estado abierto. Para lograrlo, se debe gestionar la diversidad y, al mismo tiempo, integrar los saberes dispersos en un diálogo común aprovechable por toda la sociedad y promover el aprendizaje recíproco horizontal abierto. Como se señala en el capítulo I, esto supone dismantelar las relaciones de poder que consolidan jerarquías exclusivas de saberes. Es muy difícil introducir medidas de apertura relevantes sin antes comenzar a resolver estas cuestiones.

¹ Existen múltiples investigaciones, publicaciones e instancias de formación sobre la gestión de políticas públicas realizadas por las universidades, muchas de ellas vinculadas con el Estado abierto. Estos aspectos constituyen fortalezas que están a disposición de todos. Un ejemplo de ello puede encontrarse en E. Kaufman, “Gobierno abierto: perspectiva académica”, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Esta es una tarea ciclópea para la que el sector académico, mediante la apertura interna y externa (véase el capítulo III), tiene un gran potencial. Ello supone la promoción de iniciativas de apertura de sus propios datos, y el impulso de los movimientos de ciencia abierta ya creados, complementados con el saber ciudadano, como se menciona en los capítulos I, II y VI. Sin embargo, es necesario que los diversos conocimientos ciudadanos establezcan un diálogo entre sí, lo que puede lograrse con ayuda del sector académico. Para conseguirlo se debe utilizar un lenguaje común. La apertura académica no solo apuntaría al exterior sino también a las dinámicas internas pues, como se ha dicho, las disciplinas deben conversar entre sí y sus resultados deben ser aprovechables en espacios interdisciplinarios y también por la comunidad. Ello supone el abandono de formas complicadas y selectas del lenguaje y el uso de formulaciones sencillas y comprensibles para la comunidad, aunque cada especialidad mantenga también su propio estilo interno.

Como se ha visto, los saberes populares suelen caracterizarse como “conocimientos tácitos”. Dada la hegemonía del conocimiento jerarquizado imperante, muchas veces ni siquiera sus propios poseedores reconocen su valor. Al igual que las diversas lenguas utilizadas, esos saberes deben formalizarse para establecer un diálogo y volcarlos en espacios de conversaciones comunes. Esto constituye un gran desafío porque en la región existen múltiples comunidades indígenas que tienen sus propios idiomas, cuya falta de formalización impide que puedan conversar entre sí.

C. Una gestión pública robusta

Todas estas cuestiones deben gestionarse en conjunto e integrarse en una gestión pública robusta, como en algunos órganos garantes mexicanos, en los que las solicitudes se empiezan a realizar en lenguas indígenas y los requerimientos de estas comunidades se deben incorporar en los documentos, a la par de la lengua común, el español. Para ello, se está impulsando la traducción de los requerimientos y sus respuestas en estas otras lenguas. También se empieza a plantear la necesidad de crear carreras impartidas en las lenguas de las comunidades indígenas para preservar sus culturas. De la existencia de múltiples idiomas y el escaso dominio de estos por parte del Estado derivan necesidades especiales. Como se vio en el capítulo I, la mayoría de los documentos científicos se encuentran en los idiomas inglés y español, lo que no ayuda a resolver estas cuestiones. En realidad, deberían empezar a desarrollarse conocimientos y materiales teniendo en cuenta el plurilingüismo de las sociedades de la región, a fin de contribuir a la preservación de la diversidad cultural.

Es posible que los avances tecnológicos, con la participación de varios actores, desempeñen un papel relevante en la conexión entre los distintos idiomas en contextos de plurilingüismo o bilingüismo. Esto es posible si, aplicando el sentido común, la lógica de la innovación no se centra en lo que se considera redituable.

En todos los casos, las comunidades reconocen que, sin educación, la preservación deseada es imposible, pues no pueden requerir servicios públicos conforme a sus necesidades y desarrollar sus saberes en forma intercomunitaria y con la población en general.

Al sector académico corresponde captar lenguajes, idiomas y saberes, gestionar y transferir esos conocimientos y verificar la pertinencia de lo que se informa o transfiere. Las tareas esperables incluyen definir y desarrollar la manera de hacerlo desde el punto de vista de la gestión y distribuir el conocimiento obtenido, asumiendo un papel articulador no conflictivo, dada la presunción social de “neutralidad” del sector académico en la extrema confrontación política que asola a los países en la actualidad.

D. El sector académico, la gestión pública y la Agenda 2030

La importancia del fortalecimiento de la gestión pública se subraya en la Agenda 2030, en la que se hace un llamado a fortalecer las instituciones públicas en línea con el ODS 16, que apunta a garantizar los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia como prerrequisito para la creación de un ecosistema de gobernanza multiactor.

En ese sentido, cabe mencionar el acuerdo Academia por la Agenda 2030, firmado por las universidades de la República Dominicana con la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible y el sistema de las Naciones Unidas, uno de cuyos seis objetivos principales consiste en establecer alianzas entre este último, el sector académico, el sector privado y el sector público para formular y ejecutar proyectos de investigación aplicada orientada a la acción en el marco de la Agenda 2030 y los ODS.

En esta publicación se mencionan múltiples ejemplos de aportes académicos, como en el caso de los informes nacionales voluntarios (INV), sobre los avances en la implementación de la Agenda 2030 en los que las universidades son actores clave para promover la educación y el cambio de modelo, desarrollar investigaciones, llevar adelante innovaciones transformadoras, difundir y sensibilizar al público y articular y coordinar iniciativas de implementación de los ODS con los sectores sociales. Asimismo, han participado en el diseño de metodologías para su implementación con arreglo a cada contexto nacional, contribuido

al avance en las metas de distintos ODS y trabajado con entes públicos estadísticos en la recolección de información y datos para medir los indicadores de cumplimiento de los ODS que se incluyen en los informes.

La propia Agenda 2030 ha incentivado una mayor demanda de capacitación con la participación de nuevos actores para encontrar el apoyo técnico necesario para la implementación de los ODS. En esa línea, se ha adquirido una serie de conocimientos necesarios para ese fin, que abarcan (tanto en la teoría como en la práctica) temas como los derechos humanos, la igualdad de género, los estilos de vida sostenibles, la cultura de la paz y la no violencia, y la valoración de la diversidad cultural, entre otros.

E. Gobierno abierto, sector académico y otros actores

Sin embargo, en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto, el papel del sector académico no ha tenido mayor visibilidad, tal vez por la mayor representatividad que han tenido los actores del Estado y la ciudadanía organizada. Por ello, es importante dar espacio a nuevos sectores como el académico para encontrar las respuestas respecto de las múltiples necesidades de las comunidades en la cocreación e implementación de los planes de acción de Gobierno o Estado abierto. En contraste, en el capítulo V se proporciona evidencia de la activa participación académica precisamente en dichos planes de acción, aunque su presencia depende siempre del foro multiactor constituido por el Poder Ejecutivo, que suele ser muy selectivo en sus convocatorias. Cabe reconocer que la organización equilibrada de los foros multiactor con actores diferenciados aporta un valor relevante a los compromisos y al plan de acción en su conjunto. La presencia reconocida del sector académico en la mesa de gobierno abierto incentiva a las instituciones de educación superior a involucrarse en compromisos específicos, no solo en la etapa de cocreación sino en todo el ciclo de la política en la que intervienen. Por otra parte, el desarrollo de diversas metodologías y enfoques conceptuales permite profundizar y evaluar la implementación y los resultados. En muchos casos, frente a la cantidad de actividades asumidas, las universidades que han quedado a cargo de determinados compromisos gestionan su financiamiento mediante entes cooperantes, que se incorporan como actores fundamentales para la culminación exitosa de los ciclos en cuestión².

De todos modos, cabe preguntarse cuál es el alcance de la integración de otros actores en los foros multiactor cuando los sectores participantes siguen siendo escasos y los movimientos hacia la universalización de actores son todavía muy débiles, al igual que la incorporación de actores tan relevantes como el sector privado, que es clave para el desarrollo de los ODS.

² Estas situaciones se señalan en los cuadros del capítulo V, por país y plan de acción.

El sector académico es un actor central para colmar esas lagunas, sobre la base de sus propias funciones mencionadas en el capítulo II: i) docencia, mediante la adaptación de los programas de formación para dar respuesta a las demandas del mercado de trabajo y brindar capacitación en el conocimiento y el desarrollo de las nuevas tecnologías comprendidas en la era exponencial, también aplicables a los procesos productivos; ii) investigación, mediante el análisis de esos temas y demandas emergentes con miras a reducir las brechas con los países líderes en la materia o de las necesidades propias del contexto territorial y nacional; iii) extensión, mediante múltiples líneas de trabajo, incluidas publicaciones científicas, laboratorios de innovación, asesoramiento a los sectores público y privado, vinculación tecnológica con la industria, entre otras.

A partir de este punto se observa el desempeño de algunos organismos en relación con estos temas.

F. Marco regional y mundial y creación de comunidades

La fortaleza del marco de la Alianza para el Gobierno Abierto consiste en ofrecer a los países, mediante la mecánica de los planes de acción, la posibilidad de formar parte de una comunidad, aprender unos de otros, conocer las buenas iniciativas y distinguir las de las que no lo son (como las que obedecen solo a un impulso mimético sin considerar su propio contexto). Como se verá a continuación, esa fortaleza no afecta a todos los sectores que podrían ser relevantes en las políticas de gobierno abierto.

Si se dirige el foco hacia el sector académico, se observa que este se encuentra en un estado de aislamiento y que algunas de sus prácticas innovadoras vinculadas al enfoque del Gobierno/Estado abierto van más allá de su actuación académica tradicional. Como es sabido, esa actuación tradicional suele asentarse en la reiteración de prácticas formativas mediante disciplinas que no conversan entre sí, investigaciones muchas veces amparadas en las líneas fijadas por las fuentes financiadoras y publicaciones con pocos lectores, en un estado de autocomplacencia y lógicas de beneficios que no suelen ser las que realmente generan incidencia.

Si bien estas características son similares a las de otro tipo de instituciones, la diferencia es que el proceso de apertura ya se encuentra fortalecido como tendencia mundial, independientemente de su profundidad. Esa tendencia se refleja en múltiples iniciativas impulsadas por la propia Alianza para el Gobierno Abierto y en la que otros actores e instituciones también se han hecho eco.

Esa mancomunidad en la apertura no tiene un equivalente en el sector académico. Y en este punto habrá que hacer un poco de historia.

Como se mencionó en la introducción, la motivación de algunos integrantes del sector académico para unirse a este movimiento comenzó en la región a partir de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA).

La RAGA, ahora conocida como RAGA Internacional, tiene 13 capítulos nacionales y es una red promotora e impulsora del concepto de academia abierta que une a diversos sectores académicos y otros actores vinculados con ellos para desarrollar iniciativas con el enfoque de gobierno y Estado abierto. La RAGA se creó en 2015, en el marco de la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto. Desde entonces, ofrece un espacio estable de investigación, reflexión y producción de conocimientos sobre las necesidades de apertura universitaria, social y del Estado³. La coordinación de la red recae en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y su ámbito de acción son los países de Iberoamérica.

La firma de un convenio de colaboración entre CEDES y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en diciembre de 2020, con el objetivo de generar un compromiso internacional de fortalecimiento de las redes académicas de gobierno y Estado abierto mediante la organización de actividades conjuntas de investigación, capacitación e intercambio de conocimientos y experiencias exitosas en la materia, constituye un hito en el desarrollo de esta iniciativa.

La RAGA comenzó a conectar a los centenares de adherentes que se fueron sumando. Sin embargo, al examinar sus experiencias, se observa que sus intereses y avances resultaban marginales con respecto a los privilegiados por las instituciones académicas a las que pertenecían, por las razones ya mencionadas, pues dichas actividades no se enmarcaban en las dinámicas tradicionales. Si bien eso fue cambiando progresivamente, todavía no hay un sello de mancomunidad como en el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto, lo que marca un derrotero más farragoso, acentuado por la falta de recursos porque todas las actividades se mantienen mediante el voluntariado.

Entre las actividades conjuntas más relevantes, se destaca el proceso de selección de buenas prácticas académicas que se llevó a cabo en 2022 y tuvo una respuesta favorable. Se presentaron 55 experiencias realizadas en ámbitos académicos de toda Iberoamérica, entre las cuales se seleccionaron 16. Las presentaciones fueron realizadas por sus desarrolladores, con o sin el aval de sus instituciones. Lo importante, en relación con ello, es que las distinciones a las buenas prácticas seleccionados fueron recibidas por las máximas autoridades de cada institución. Esto ocurrió en el evento

³ La estabilidad se valora frente a los constantes cambios de timón que se producen en el sector público debido a los cambios políticos. En ese sentido, esa estabilidad permite una gobernanza equilibrada y más sólida.

semipresencial realizado en la sede de la CEPAL en Santiago, el 7 de diciembre de 2022. Allí se produjo el encuentro entre los innovadores y sus autoridades. Significó, sin lugar a dudas, el comienzo de una comunidad, ya no en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto sino del ILPES, comunidad que se sintió reflejada conjuntamente mediante sus iniciativas, revelando el potencial de su papel.

La comunidad académica vinculada reaccionó de inmediato, divulgando información sobre cada una de las distinciones y el evento en sí mismo. Las instituciones académicas seleccionadas hicieron lo propio, haciendo suyas las experiencias en cuestión.

De este modo, el camino comenzó a perfilarse con líneas más profundas y colectivas.

El papel que ha desempeñado el ILPES en el impulso de las políticas de Estado abierto en los países de la región y la ampliación de ese papel al sector académico ha sido fundamental y se enmarca en sus principios y desafíos, como el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades. Avanza a paso firme con el enfoque de derechos y la gestión de políticas inclusivas, no solo con respecto al Estado abierto sino también en relación con la Agenda 2030. Por otra parte, ha comenzado a apoyar con firmeza el papel del sector académico en consideración de la riqueza potencial que su plena incorporación en las políticas públicas puede generar y que es sumamente promisoría. Se espera que este impulso abra caminos para el desempeño de nuevos papeles y la integración del sector en los marcos de gobernanza, donde se espera el despliegue de todo su potencial, consolidando, simultáneamente, la academia abierta como paradigma de funcionamiento.

Anexo

Acceso a la información y participación en contextos de heterogeneidad social: recomendaciones a partir del derecho internacional de los derechos humanos

Introducción

Como se aprecia en el cuadro A1.1, los derechos de acceso a la información y la participación se han reconocido en numerosos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) de las Naciones Unidas y el sistema interamericano de derechos humanos, y se han codificado en múltiples leyes a nivel nacional¹.

Cuadro A1

Derechos de acceso a la información y la participación: estándares universales y del sistema interamericano de derechos humanos

i) Declaración Universal de Derechos Humanos
Artículo 19: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".
Artículo 21: "1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos".
ii) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Artículo 19: "2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".
Artículo 25: "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".
iii) Convención Americana sobre Derechos Humanos
Artículo 13: "Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".
Artículo 23: "Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".
iv) Carta Democrática Interamericana
Artículo 4: "Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa".
Artículo 6: "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia".

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, "Declaración Universal de Derechos Humanos", 1948 y "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", 1966; y Organización de los Estados Americanos (OEA), "Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)", 1969 y "Carta Democrática Interamericana", 2001.

¹ Véase Observatorio del Principio 10 en América y Latinayel Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

De manera no exhaustiva, a continuación se presentan y examinan algunas observaciones generales y recomendaciones de los órganos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos para garantizar el respeto de estos derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. Se analiza además la manera en que el sector académico puede contribuir a corregir prácticas discriminatorias, reforzando la acción gubernamental para la construcción de Estados abiertos.

A. Observaciones y recomendaciones del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en condiciones de igualdad y no discriminación

1. Sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas

En la observación general núm. 34 de 2011 del Comité de Derechos Humanos, el órgano supervisor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), se hace referencia al artículo 19 de dicho instrumento relativo a la libertad de opinión y la libertad de expresión². En el numeral 19 se mencionan expresamente los elementos necesarios para dar efecto al derecho de acceso a la información al abordar, entre otros temas, la transparencia activa (“... los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público”) y la facilidad para acceder a la información (“Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información”) (Naciones Unidas, 2011).

En la observación general también se hace referencia a los sujetos obligados a proporcionar información. En el numeral 7 se señala que “Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado parte”. Se agrega que “El Estado parte también puede incurrir en esa responsabilidad en determinadas circunstancias respecto de actos realizados por entidades semiestatales” (Naciones Unidas, 2011). Se plantea así una convergencia con el paradigma del Estado abierto, que impulsa el acceso a la información en todos los poderes del Estado y en todos los niveles.

² Véase [en línea] <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGb%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaqoW3y%2FrwBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPfIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>.

En 1993, en virtud de la importancia de la libertad de expresión para el disfrute de otros derechos humanos y libertades, el Consejo de Derechos Humanos (antes Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) estableció el mandato para un Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión. Los sucesivos titulares de este mandato, que se ha extendido desde entonces, han reunido y compartido información respecto de buenas prácticas y desafíos para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y formulado recomendaciones a los Gobiernos sobre los medios para promover y proteger este derecho.

En los informes temáticos que se presentan anualmente ante el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas se han abordado numerosos temas, entre los que cabe mencionar la desinformación y la libertad de opinión y expresión (A/HRC/47/25), la justicia de género (A/76/258), la libertad de enseñanza (A/75/261), las pandemias y la libertad de opinión y expresión (A/HRC/44/49), las tecnologías de inteligencia artificial y las repercusiones en el entorno de la información (A/73/348), la libertad de expresión, los Estados y el sector privado en la era digital (A/HRC/32/38) y el derecho de acceso a la información (A/68/362), entre otros³.

En su informe de 2020, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión se centra en aspectos de este derecho en el contexto de la libertad académica y destaca el papel que desempeñan los académicos y las instituciones académicas en una sociedad democrática, al afirmar que “sin libertad académica, las sociedades pierden uno de los elementos esenciales del autogobierno democrático: la capacidad de autorreflexión, para la generación de conocimientos y para la búsqueda constante de mejoras en la vida de las personas y en las condiciones sociales” (A/75/261) (Naciones Unidas, 2020).

En dicho informe, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión plantea que, como se ha subrayado en numerosos informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General, las limitaciones del derecho a la libertad de expresión deben interpretarse de manera restrictiva y coherente con las tres condiciones establecidas en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: i) legalidad (las restricciones deben estar previstas en la ley); ii) legitimidad (deben proteger únicamente los intereses especificados en el numeral 3 del artículo 19, es decir, los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden

³ Véase el listado completo de informes [en línea] <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-freedom-of-opinion-and-expression/annual-thematic-reports>.

público o la salud o la moral públicas); y iii) necesidad y proporcionalidad (se debe demostrar que la restricción protege realmente, o puede proteger, el interés legítimo del Estado en cuestión) (Naciones Unidas, 2020).

En el informe de 2013 (A/68/362) se aborda expresamente el derecho de acceso a la información. Se incluyen los principios que deben orientar el diseño y la aplicación de las leyes sobre el acceso a la información y se examinan los obstáculos que se observan para su ejercicio efectivo. Asimismo, se afirma enfáticamente que los requisitos básicos de la gobernanza democrática, como la transparencia, la rendición de cuentas de las autoridades públicas y la promoción de procesos participativos de toma de decisiones, son prácticamente inalcanzables sin el debido acceso a la información.

En dicho informe, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión plantea además que, si bien la adopción de leyes nacionales ha impulsado el resguardo del derecho de acceso a la información, no basta por sí sola para garantizar su realización efectiva. Para ello se requiere, entre otros aspectos, una sociedad activa que promueva y supervise la aplicación de las normas y el respeto del Estado de derecho. Se plantea así la importancia de fortalecer la “demanda” de información en la sociedad. Entre los obstáculos al ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información mencionados, hay uno en particular con respecto al que el sector académico puede reforzar la acción del Estado. Este se refiere a la falta de capacidad técnica para procesar la información y gestionar y transmitir los datos adecuadamente que, como se plantea en el numeral 78 del informe, representa un problema evidente para las instituciones públicas.

2. Recomendaciones de la UNESCO para la universalización del derecho de acceso a la información pública

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como organismo encargado de custodiar el indicador 16.10.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre el acceso público a la información, trabaja para la universalización del derecho de acceso a la información pública. Se destacan las iniciativas para promover la equidad de género en el derecho de acceso a la información y el establecimiento de estándares de datos abiertos en el marco de los principios FAIR (fáciles de encontrar, accesibles, interoperables y reutilizables). La UNESCO también trabaja con los Estados a fin de crear las capacidades necesarias para que las personas con discapacidad y los Pueblos Indígenas accedan a la información. Para ello, elaboró una serie de recomendaciones relativas a la promoción y el uso del multilingüismo y el acceso universal al ciberespacio, que se adoptaron en la 32ª Reunión de la Conferencia General celebrada en París del 29 de septiembre al 17 de octubre de 2003.

3. Sistema interamericano de derechos humanos

En el marco del sistema interamericano de derechos humanos, el derecho de acceso a la información se ha desarrollado particularmente mediante la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de 2010 y su versión actualizada en 2020 (más conocida como Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública). Entre las novedades de esta última se destaca la incorporación de la perspectiva de género, entre otras perspectivas emanadas de las “necesidades de grupos específicos”, que se materializa a lo largo de texto en diversas disposiciones.

Asimismo, en materia de transparencia activa (artículo 5), se aborda por primera vez el tema de la interoperabilidad y los datos abiertos. Al respecto, se plantea que todos los sujetos obligados deberán permitir el más amplio acceso a la información, permitiendo su interoperabilidad en un formato de datos abiertos y su reutilización por parte de la sociedad.

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también dio un importante impulso a la promoción de los derechos de acceso a nivel internacional y regional, al reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental protegido por los tratados de derechos humanos, que debe ser respetado por los Estados⁴.

El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2006 (Claude Reyes y otros vs. Chile) fue clave para el desarrollo de leyes nacionales para resguardar el derecho de acceso a la información pública en la región.

B. Observaciones y recomendaciones para el ejercicio efectivo del derecho a la participación en condiciones de igualdad y no discriminación

1. Sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas

El Comité de Derechos Humanos aborda la participación en los asuntos públicos en su comentario general núm. 25 de 1996. En dicho documento, interpreta la dirección de los asuntos públicos de manera amplia, pues incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo y abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. Señala que no deberá hacerse distinción alguna entre los ciudadanos en lo concerniente al goce de este derecho por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁴ Véase la sentencia [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

En el numeral 8 de la observación, el Comité de Derechos Humanos establece un vínculo expreso entre el acceso a la información y la participación, al señalar que “Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación”.

El derecho a la participación también ha sido objeto de diversos informes de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, relativos a temas como medio ambiente, pobreza y agua y saneamiento, entre otros⁵. En su informe del 7 de enero de 2010, la Experta Independiente sobre Cuestiones de las Minorías aborda temas de particular relevancia para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la participación en contextos de heterogeneidad social. Al respecto, plantea que un aspecto fundamental de la participación política de las minorías es la manera de determinar la calidad de la participación, para que sea realmente “efectiva”. Para ello, deben evaluarse dos aspectos de la participación: los medios que sirven para promover la igualdad plena y efectiva y sus efectos en la situación de las personas pertenecientes a minorías y la sociedad en su conjunto. “La percepción que de las consecuencias tienen los diferentes actores puede ser distinta y dependerá de su participación en los procesos. No basta con que los Estados garanticen la participación formal de las personas pertenecientes a minorías; deben también velar por que la participación de los representantes de las minorías ejerza una influencia apreciable en las decisiones adoptadas para que, en la medida de lo posible, las minorías tengan un sentimiento de responsabilidad compartida respecto de dichas decisiones” (Naciones Unidas, 2010, párr. 53).

En virtud de lo expuesto, la experta formula una serie de reflexiones que se han de tener en cuenta para el ejercicio efectivo del derecho a la participación: i) la mera participación no basta para constituir una participación “efectiva”, ii) la heterogeneidad de las comunidades minoritarias debe reflejarse en una representación pluralista; y iii) los mecanismos de participación deben revisarse y evaluarse continuamente para asegurar que permitan una participación efectiva y den voz a las minorías. Todos estos elementos son esenciales para garantizar una participación en condiciones de igualdad y no discriminación.

Estos temas también se abordan en las directrices para los Estados sobre la aplicación efectiva del derecho a participar en la vida pública (A/HRC/39/28) presentadas ante el Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución núm. 33/22 (Naciones Unidas, 2018). Las directrices incluyen una serie de principios básicos que deben guiar la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos y

⁵ Véase [en línea] <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=sp>.

alientan a los Estados a elaborar nuevas orientaciones en el plano nacional en relación con la participación de las personas y los grupos marginados o discriminados, con la integración sistemática de la perspectiva de género.

Asimismo, establecen que, al formular y aplicar medidas para reforzar la participación en condiciones de igualdad, debe tenerse en cuenta que los grupos marginados o discriminados pueden ser muy heterogéneos y que, dentro de ellos, no todas las personas tienen necesariamente las mismas necesidades o los mismos problemas.

Por otra parte, en las directrices se plantea el papel del sector académico en la educación para permitir una participación significativa en formatos digitales. Al respecto se señala que, cuando proceda, los planes de estudios deberían incluir los fundamentos técnicos de Internet y promover el desarrollo de un pensamiento crítico para ayudar a los titulares de derechos a determinar y evaluar la información y el contenido de diferentes fuentes (numeral 92).

En las directrices también se expresa que el derecho a participar en los asuntos públicos debe reconocerse como un proceso continuo que requiere una interacción abierta y honesta entre las autoridades públicas y todos los miembros de la sociedad, incluidos aquellos que corren mayor riesgo de ser marginados o discriminados, y que debe facilitarse en forma constante. En este contexto, se plantea la necesaria colaboración con los agentes de la sociedad civil para señalar deficiencias y articular necesidades y soluciones.

En su informe de 2022 sobre las buenas prácticas y los desafíos que enfrentan los Estados al aplicar las directrices, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos constata que, si bien se aprecian múltiples buenos ejemplos sobre la implementación de las directrices y medidas positivas adoptadas para aumentar la participación, persisten algunos desafíos (en particular con respecto a los efectos de la pandemia de COVID-19 y otras situaciones de crisis), así como barreras al acceso a la información, problemas de discriminación y exclusión y falta de recursos, capacidades y voluntad política que impiden el desarrollo de un entorno propicio para la participación (numeral 38) (Naciones Unidas, 2022).

En las conclusiones y recomendaciones del informe se plantea que la voluntad política sigue siendo el factor más importante para crear un ambiente favorable a la participación. Esta debe ir acompañada de apertura, inclusión, transparencia y rendición de cuentas. Las autoridades deben reconocer el papel vital que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil y demostrar su confianza en su contribución positiva al proceso de toma de decisiones. Además, es necesario adoptar medidas

para asegurar que las personas en situación de vulnerabilidad puedan participar efectivamente y fomentar el apoyo a la diversidad de la participación, haciendo hincapié en los grupos subrepresentados de la sociedad civil para garantizar su participación significativa, incluso por medio de las nuevas tecnologías.

El derecho a la participación se ha reafirmado en múltiples tratados de derechos humanos con énfasis en grupos específicos, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

Además, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en 2007, reconocen el derecho de los Pueblos Indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. En el artículo 6 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) se señala que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los Pueblos Indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Asimismo, dado su papel central en la relación entre el medio ambiente y los derechos humanos, en la mayoría de los acuerdos multilaterales ambientales se han incluido también disposiciones referidas al derecho a la participación informada⁶. Más adelante se examinan las disposiciones contenidas en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), adoptado en 2018.

2. Sistema interamericano de derechos humanos

En la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2001 se incorpora una serie de principios y recomendaciones para orientar los esfuerzos de los Gobiernos hacia la formulación de políticas públicas efectivas, que

⁶ Véase Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es/list/type/treaties>.

aseguren la participación de la sociedad en todos los niveles a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, y se alienta el establecimiento de alianzas con la sociedad civil para avanzar en esa materia. Por “sociedad civil” se entiende el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, el sector académico y otros actores y organizaciones no gubernamentales.

C. Derechos de acceso a la información y la participación en asuntos ambientales: estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú

Como se ha visto, los derechos de acceso a la información y la participación en asuntos ambientales se basan en instrumentos ambientales internacionales y en el derecho internacional de los derechos humanos, en particular el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que en síntesis establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos y que para ello todas las personas deberán tener acceso adecuado a la información y se deberá proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes⁷ (Knox y Torres, 2020).

Tras reconocer los progresos en la región y los desafíos para la implementación efectiva del Principio 10, que requerían una acción mucho más concertada y proactiva de la comunidad de naciones, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se inició un proceso regional que concluyó en 2018 con la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú (en virtud del lugar en el que fue adoptado).

El Acuerdo de Escazú desarrolla y profundiza los derechos de acceso reconocidos en el Principio 10 de la Declaración de Río y reconoce que es en el caso de los asuntos ambientales que se expresa con mayor claridad la necesidad de acceder a la información como base para la participación ciudadana y la defensa de los intereses difusos.

⁷ El Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 establece que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

El Acuerdo de Escazú es el único instrumento jurídicamente vinculante emanado de Río+20, el primer tratado ambiental regional de América Latina y el Caribe, el primer tratado concluido bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales⁸.

El acuerdo establece medidas específicas a favor de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad y busca superar las barreras al ejercicio de los derechos de acceso y prevenir toda forma de discriminación. De este modo, el Acuerdo de Escazú constituye una expresión concreta del principal objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de no dejar a nadie atrás.

Como se evidencia en las disposiciones generales, el Acuerdo de Escazú constituye un punto de partida —no de llegada— para la región. En el artículo 4.7 se señala que nada de lo dispuesto limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación de un Estado Parte, ni impedirá a un Estado Parte otorgar un acceso más amplio a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones y a la justicia en asuntos ambientales.

El derecho de acceso a la información ambiental se aborda específicamente en dos artículos del Acuerdo de Escazú: el artículo 5 (acceso a la información ambiental, transparencia pasiva) y el artículo 6 (generación y divulgación de información ambiental, transparencia activa).

En materia de transparencia pasiva, el Acuerdo de Escazú establece el deber de garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental, de acuerdo con el principio de máxima publicidad (artículo 5.1) y sin necesidad de mencionar algún interés especial (artículo 5.2.a). Establece asimismo que los motivos de denegación deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público y de interpretación restrictiva (artículo 5.8). Las solicitudes de información ambiental deberán responderse con la máxima celeridad posible, en un plazo no superior a 30 días hábiles, o en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna (artículo 5.12).

Además de incluir disposiciones para garantizar que los motivos de denegación estén claramente definidos por ley y sean de interpretación restrictiva, el Acuerdo de Escazú establece la obligación de la autoridad

⁸ Véase más información sobre el Acuerdo de Escazú [en línea] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

competente de comunicar por escrito la denegación, incluyendo las disposiciones jurídicas que sustentan la reserva y las razones que justifican la decisión (artículo 5.5).

El Acuerdo de Escazú establece también que la información deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío, y medidas para facilitar el acceso a la información ambiental a personas y grupos en situación de vulnerabilidad (artículo 5.17). Asimismo, establece que cada Parte establecerá o designará uno o más órganos garantes independientes y autónomos (artículo 5.18).

En materia de transparencia activa, el Acuerdo de Escazú establece que cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades generen y difundan información ambiental y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local (artículo 6.1).

Con el objeto de facilitar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad accedan a la información que particularmente les afecte, el Acuerdo de Escazú establece que cada Parte procurará divulgar la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país (artículo 6.6).

El derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales se aborda en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú. En el párrafo 1 se plantea que cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva. En virtud del acuerdo, las Partes deben adoptar medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas. Con ese fin, las Partes deberán proporcionar al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones (artículo 7.4).

Asimismo, se establece que el procedimiento de participación pública debe contemplar plazos razonables (artículo 7.5) y que el público debe ser informado a través de medios apropiados, incluidos los métodos tradicionales (artículo 7.6). Una vez adoptada la decisión, el público deberá ser informado de ella, así como de los motivos y fundamentos que la sustentan y del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones (artículo 7.8).

En el acuerdo se reconoce la heterogeneidad social y en el párrafo 10 del artículo 7 se señala que cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación (artículo 7.11).

Para asegurar una participación en condiciones de igualdad y no discriminación, las autoridades públicas deberán realizar esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación (artículo 7.14). Se plantea así la obligación del Estado de establecer medidas afirmativas para eliminar las barreras a la participación de grupos minoritarios o subrepresentados en la toma de decisiones.

Las disposiciones de los artículos 5, 6 y 7 se complementan con las del artículo 8 (relativo al acceso a la justicia en asuntos ambientales), en cuyo segundo párrafo se señala que cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y al procedimiento, cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental. Como en los demás artículos del acuerdo, se incluyen disposiciones específicas para atender las necesidades de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad y el modo de hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia.

El Acuerdo de Escazú no solo es novedoso por su contenido, sino también por la forma abierta y participativa en la que se negoció. Al respecto, es interesante mencionar el papel que el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron en su negociación, al aportar conocimientos y reflexiones para informar el contenido del texto⁹. En el marco de la negociación y con el impulso de las redes que se establecieron para preparar el acuerdo, se creó la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales, adscrita a las facultades de derecho de algunas universidades de la región, con el objetivo de facilitar el intercambio de información, métodos de enseñanza, metodologías y experiencias de las acciones de interés público, en particular las referidas al litigio estratégico. En la declaración que crea la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales (10 de agosto de 2019) se reconoce que los derechos de acceso a la participación pública, la justicia y la información son derechos humanos esenciales para el goce y el ejercicio del derecho al medio ambiente. Asimismo, se reconocen el impulso y la contribución del Acuerdo de Escazú al Estado de derecho ambiental y la democracia ambiental en la región y la necesidad de impulsar la formación en estas materias en la región (Castro Sánchez-Moreno, 2021).

De este modo, es posible afirmar que, incluso antes de su entrada en vigor, el Acuerdo de Escazú contribuyó a la creación de redes y la ampliación de los espacios para el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales.

⁹ Véase al respecto, Madrigal (2021).

D. Papel del sector académico en la universalización de los derechos humanos a la información y la participación

Como se aprecia en las observaciones generales y las recomendaciones emanadas del sistema universal y el sistema interamericano de derechos humanos, el sector académico no solo es un actor esencial para la producción de conocimientos e innovación, sino que puede reforzar y complementar la labor del Estado para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información y la participación. Una relación estrecha y sinérgica entre la sociedad civil, el Estado y el sector académico es cada vez más necesaria para incorporar el enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas, más aún en un contexto de Estado abierto en el que se pone a la ciudadanía en el centro y los actores de la sociedad están llamados a incidir en el diseño y la implementación de dichas políticas. Por su propia naturaleza y condición, el sector académico está llamado a vincularse estrechamente con las acciones para impulsar y fortalecer los derechos humanos fundamentales y propiciar espacios de reflexión y formación sobre la manera en que los distintos actores del ecosistema público contribuyen a cumplir con estos derechos.

De este modo, abordar la heterogeneidad conforme a derechos requiere el auxilio de conjuntos de equipos interdisciplinarios integrados y nuevos papeles académicos, que deben construirse con arreglo a modelos de apertura e integración y apuntar a generar modelos de gobernanza para un desarrollo integral, equitativo e inclusivo.

Bibliografía

- Castro Sánchez-Moreno, M. (2021), "La alianza de clínicas jurídicas ambientales y el Acuerdo de Escazú", *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A. Bárcena, V. Torres, L. Muñoz Ávila (eds.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Editorial Universidad del Rosario.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s.f.), Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org>.
- (2022), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8/Rev.1)*, Santiago.
- (2018), *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83)*, Santiago.
- Knox, J. y V. Torres (2020), "La importancia del Acuerdo de Escazú", *Acuerdo de Escazú: Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, M. Prieur, G. Sozzo y A. Napoli (eds.), Universidad Nacional del Litoral.

- Madrigal, P. (2021), “Alianzas entre Gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible”, *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A. Bárcena, V. Torres, L. Muñoz Ávila (eds.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Editorial Universidad del Rosario.
- Naciones Unidas (2022), *Buenas prácticas y dificultades a que se enfrentan los Estados en el uso de las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública* (A/HRC/49/42).
- _____(2020), *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión* (A/75/261).
- _____(2018), *Proyecto de directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública* (A/HRC/39/28).
- _____(2010), *Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías*, Sra. Gay McDougall (A/HRC/13/23).
- _____(2011), *Observación general núm. 34* (CCPR/C/GC/34).
- _____(1996), *Comentario general núm. 25* (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).
- _____(1966), *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- _____(1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2001), *Carta Democrática Interamericana*.
- _____(1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*.

Estado abierto y gestión pública

El papel del sector académico

VALERIA TORRES
ALEJANDRA NASER
ESTER KAUFMAN
Coordinadoras

Planificación para el desarrollo

En línea con los postulados de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, el paradigma del

Estado abierto representa un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración, e innovación en todos los poderes del Estado y los niveles subnacionales y locales de gobierno. Se busca construir una nueva gobernanza que permita la participación de todos los miembros del ecosistema social.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por medio del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ha impulsado decididamente el Estado abierto como acelerador de la implementación efectiva de la Agenda 2030. Con el objetivo de contribuir al debate, esta publicación se centra en el papel del sector académico como actor fundamental en la coconstrucción de políticas públicas abiertas e inclusivas. Frente a un futuro marcado por la crisis climática, la transformación digital y la incertidumbre, en un contexto de creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, el sector académico está llamado a reforzar su papel en la generación de conocimiento abierto y aportar a la reflexión para la toma de decisiones con base empírica.

LIBROS

CEPAL

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-122136-7



9 789211 221367