



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología

Licenciatura en Sociología

Informe Final de Pasantía de Egreso

**Transformaciones en Gobierno Abierto y gestión de la información en la
Universidad**

Prácticas pre profesionales en Prorectorado de Gestión de Udelar

Autora: Lucía Dalera

Tutora: Luciana Scaraffuni

Referentes: Eduardo Todeschini y Cyntia Buffa

Octubre 2024

A mi familia, a mis amigas y a Santiago, por confiar en mí y apoyarme en el proceso.

A mis referentes institucionales Eduardo y Cyntia quienes supieron guiar mi paso por la institución, y a mi tutora Luciana, por el acompañamiento constante.

A Prorrectorado de Gestión por abrirme las puertas de la institución especialmente a Luis, Victoria y Jocelyn, quienes apoyaron mi aprendizaje cotidiano allí.

Índice

Introducción	3
1. Caracterización de la Institución receptora y actividades	4
1.1. La institución Receptora	4
1.1.1 Prorectorado de Gestión UdelaR	4
1.1.2 Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto	5
1.2. Plan de trabajo	6
1.3. Objetivos de la Pasantía	8
Objetivo General	8
Objetivos Específicos	8
1.4. Actividades propuestas	9
1.5. Marco de referencia	9
1.6. Estrategia de intervención	11
1.7. Actividades emergentes	15
2. Productos resultantes de la experiencia durante el periodo de pasantía	15
2.1 Caracterización de Gobierno Abierto	15
2.2 Pensando una política de gestión de datos en la Universidad	22
2.3 Evaluación sobre la Implementación de Trébol	31
2.4 Productos de procesos en curso	40
2.5 Conclusiones y Recomendaciones	41
3. Autoevaluación de la experiencia realizada	43
3.1 Evaluación del centro receptor	43
3.2 Lo aprendido	43
4. Referencias bibliográficas	45
5. Anexos	47
Glosario de siglas	47
Pautas de entrevista	47
Luis Leopold - Prorector de Gestión	47
Informantes de SeCIU	48
Informante - División Estadística, Dirección General de Planeamiento	48
Informante de la Dirección general de Jurídica	49
Entrevista a Población usuaria de Pentaho y Trébol	49

Introducción

El presente informe se enmarca en la pasantía de egreso para la culminación de la Licenciatura en Sociología. Dicha pasantía tuvo una duración de seis meses comenzando en noviembre del año 2023 y culminando en abril del año 2024. El centro receptor seleccionado fue Prorectorado de Gestión de Udelar, el cual posee un convenio previo con la Facultad de Ciencias Sociales para prácticas pre profesionales y ha trabajado con estudiantes de la Licenciatura en Sociología en instancias previas.

La Universidad, en su último plan estratégico 2020-2024, se propone objetivos referidos a la gestión universitaria donde se busca adaptar los procesos en marcha de manera eficiente y eficaz y a su vez incluir nuevos procesos. Prorectorado de Gestión lidera estas transformaciones en el modelo de gestión. Por ejemplo, uno de los procesos clave es la incorporación de las tecnologías digitales desde la perspectiva de Gobierno Abierto, que si bien es un camino que viene recorriendo la Universidad se debe ahondar aún más en él. Es por ello que el objetivo de esta pasantía fue generar conocimiento sobre el impacto de las transformaciones tecnológicas recientes en los procesos organizativos llevados a cabo por los funcionarios de Prorectorado de Gestión, pudiendo así generar un aporte sociológico sobre las reconfiguraciones del trabajo en la organización.

Para ello, se estructuró un plan de trabajo incluyendo reuniones con el equipo, agenda de entrevistas a informantes, revisión bibliográfica y análisis documental. Este plan no fue estático, sino que se fue moldeando a medida que se avanzaban las prácticas y se conocían mejor los requerimientos del centro receptor. A su vez, en los meses de práctica surgieron en la institución nuevos proyectos e innovaciones del área de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto vinculados a la temática principal de esta pasantía que se incluyeron en el informe.

La estructuración del presente informe está dada por el reglamento de pasantías educativas, el cual estipula en el primer capítulo la caracterización de la institución receptora, la presentación del plan de trabajo, los objetivos, las actividades, y la delimitación de la estrategia de intervención y marco de referencia seleccionados. En el capítulo 2 se detallan los tres productos resultantes de la experiencia de práctica profesional con su respectivo

análisis sociológico. En primer lugar la caracterización de Gobierno Abierto, en segundo lugar un diagnóstico de cara a la política de Datos Abiertos y por último la Evaluación de la implementación de Trébol. En el capítulo 3 se desarrolla la autoevaluación de la experiencia de pasantía, tanto de la evaluación del centro receptor como de la autoevaluación de los conocimientos generados en esta experiencia de práctica.

1. Caracterización de la Institución receptora y actividades

1.1. La institución Receptora

1.1.1 Prorrectorado de Gestión UdelaR

La Universidad de la República es al día de hoy la institución de educación superior más importante del país. Se trata de una institución pública y cogobernada que engloba a tres áreas de conocimiento, quince facultades, tres institutos, seis escuelas universitarias, tres centros universitarios regionales y un hospital universitario¹. La misma actúa en la sinergia de sus cuatro principales funciones: Investigación, Extensión, Enseñanza y Gestión, es en esta última se centra el informe debido a que la práctica se llevó a cabo en el Prorrectorado de Gestión de UdelaR.

El mismo, se trata del espacio abocado a la articulación de los procesos de gestión de la Universidad. Comenzó a funcionar en el año 1999 al igual que los Prorrectorados de Enseñanza, Investigación y Extensión y Actividades en el Medio por resolución del CDC (Consejo Directivo Central) con el objetivo de cumplir con la Ordenanza de los cargos Prorrectores. Esta ordenanza reúne tareas de ejecución de políticas y proyectos, coordinación de comisiones sectoriales y comunicación entre los distintos Prorrectorados para la ejecución de dichas políticas, estos trabajan en conjunto hacia la implementación de procesos que hacen a la integralidad de la UdelaR.² En el año 2019 se cambia el nombre de Prorrectorado de Gestión Administrativa a Prorrectorado de Gestión, por resolución del CDC, para que la denominación refleje la integralidad del mismo y no se reduzca a la gestión administrativa.

Desde ese entonces, Prorrectorado de Gestión se encuentra en un proceso de transformación, con nuevos objetivos, los cuales se detallan en su Informe de Cuarenta meses para una

¹ Plan estratégico de desarrollo de la Universidad de la República 2020-2024

² Hasta el año 2023 sólo existían los Prorrectores como figura institucional, es en este año que se crean efectivamente los Prorrectorados como unidades organizativas.

Gestión Universitaria Integral (2019). Dentro de los objetivos presentados en su plan de trabajo se propone “el rediseño de la gestión universitaria con una perspectiva integrada e integral” (Prorectorado de Gestión 2019, p. 4), aliándose para ello con los diversos organismos que componen a la Universidad. De esta manera consta de cuatro líneas estratégicas que trabajan en conjunto, estas son: Transformación organizativa, Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto, Gestión del Campus y Escuela de gobierno Universitario, fueron creadas en consonancia al plan estratégico 2020-2024 y respondiendo a los objetivos del modelo de gestión que se propone para toda la Universidad. A efectos de practicidad, a lo largo de este informe de trabajo haré referencia a Prorectorado de Gestión bajo la sigla PRG.

1.1.2 Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto

La pasantía se llevó a cabo dentro de la línea estratégica de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto. Esta rama de PRG, se encuentra abocada a la búsqueda de nuevas formas de entender la gestión universitaria, la misma, “articula modalidades centralizadas y descentralizadas para la mejora de la gestión, promoviendo procesos fluidos y digitales que contribuyen con la participación y la toma de decisiones por parte del cogobierno universitario” (Prorectorado de Gestión, 2019, p. 12).

En la página web de PRG se pueden observar varios de los proyectos culminados y en curso en esta línea estratégica que buscan ampliar la cultura de acceso a la información, promover la innovación, fortalecer la transparencia y participación. Algunos de estos proyectos son:

- Gobierno Abierto
- Datos Abiertos
- Expedición de títulos
- Formulario estadístico de relevamiento continuo
- Inscripciones en línea para las generaciones de ingreso a Udelar
- Mejora de procesos
- Plataforma Trébol
- Sistema integral de administración de personal

Esta línea estratégica fue liderada hasta febrero de 2024 por Cynthia Buffa, quien fue mi referente de trabajo y pautamos avanzar en algunos de los proyectos de la misma tales como: Gobierno Abierto, Datos Abiertos y evaluación de estrategias de gestión de la información. A

partir de marzo de 2024 la línea estratégica pasa a ser liderada por Eduardo Todeschini, con quien decidimos continuar trabajando esos procesos en curso hasta el cierre de la pasantía.

1.2. Plan de trabajo

Prorrectorado fue la institución receptora seleccionada para realizar la pasantía en conjunto con la coordinación de pasantías en FCS, la tutora, el centro receptor y quien suscribe. En estas reuniones de intercambio con el centro receptor, mi interés académico giró en torno a comprender ciertos procesos de la gestión universitaria desde la sociología de las organizaciones y desde la sociología del trabajo, entendiendo que estas subdisciplinas podían dejar un aporte relevante a la institución y a la academia.

Son diversas las propuestas que está llevando a cabo PRG en este momento, como se explicó previamente, en los últimos años se ha encontrado en un proceso de transformación creciente, donde las tecnologías para la gestión tienen un rol muy relevante, todas las líneas de trabajo de PRG han tenido que implementar estrategias para adaptarse a estas transformaciones. Estas líneas estratégicas están en constante vinculación, los temas trabajados pueden ser tomados desde diversas aristas. Sin embargo, a los efectos de delimitar el plan de trabajo se opta por la línea de trabajo de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto entendiendo que es desde ésta que se pueden abrir interesantes posibilidades de trabajo y valiosos aportes desde la sociología.

El plan de trabajo tuvo grandes modificaciones en el periodo que comprende a la pasantía, esto se debe a que su primera versión fue elaborada previo al inicio de la práctica, cuando aún no se tenía un conocimiento cabal de la organización y sus necesidades. Por ello, el plan inicial giró en torno a la vinculación de la labor universitaria con la sociología del trabajo en el contexto de modernización y transformaciones de los procesos de la Universidad. Concentrando sus interrogantes en la labor que lleva a cabo de PRG, las demandas que tiene la comunidad universitaria y cómo puede incidir el área de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto en ello. También, desde esta óptica, se buscaba hacer dialogar a la teoría de la sociología del trabajo sobre las dimensiones objetivas y subjetivas presentes en dicho trabajo inmaterial (De la Garza, 2009) y cómo se construye la identidad del sujeto.

Las preguntas iniciales fueron: ¿cuáles son las necesidades de la comunidad universitaria?, ¿desde dónde se puede aportar hacia la mejora de procesos en UdelaR?, ¿cuáles son las percepciones de los trabajadores en torno a las transformaciones en el modelo de gestión?

En esta primera propuesta, se enunciaron de manera amplia intereses que sería necesario delimitar en conjunto con el centro receptor. En diálogo con PRG y teniendo en cuenta su agenda programática se planteó en un principio trabajar en relación al debate en torno a bases de Datos Abiertos en la Universidad y los objetivos de transparencia de la información que posee PRG. Por otra parte, otro punto relevante fue la posibilidad de plantear herramientas de evaluación de ciertos procesos en los que ha estado trabajando PRG. Es uniendo estas propuestas del Prorectorado que la línea de trabajo se propuso realizar aportes al modelo de gestión de UdelaR desde la sociología del trabajo y generar un diagnóstico de procesos internos de PRG. De esta manera, se busca dar cuenta de, cuáles son las percepciones de la comunidad universitaria en torno a dichos procesos, cuáles son las posibles tensiones y estrategias de mejora.

Fue en las primeras semanas de pasantía, cuando el plan de trabajo inicial tomó su forma definitiva, manteniendo sus intereses iniciales, y adaptándose al enfoque de las organizaciones. Como explica Suárez, en el prólogo de Etkin (2000, p. 7) el desafío de las mismas está en “lograr el máximo de eficacia, eficiencia y efectividad respetando el interés público” y que éstas, además de estar al servicio de sus fines específicos, estén al servicio del bien común. Así la organización se encuentra en un desafío constante de *Governance* el cual refiere a la capacidad de mantener el equilibrio entre la política, la ética y la técnica. Este término puede ser pensado en PRG, el cual tiene el desafío de procurar un equilibrio entre las voluntades de la comunidad universitaria, con el aprovechamiento de los recursos y el interés público pudiendo soportar las tensiones de intereses. A su vez, es extrapolable también a la línea estratégica de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto, sector de Prorectorado de Gestión que se propone generar estrategias que contribuyan hacia una universidad inclusiva e interactiva, teniendo como principios la participación, innovación, transparencia y rendición de cuentas³. Es por ello que esta dimensión cobró un papel importante en el trabajo de pasantía ya que atraviesa todos los proyectos trabajados en el área.

³ <https://gestion.udelar.edu.uy/programas/lineas/gobierno>

Teniendo en cuenta estos puntos, la versión final del plan de trabajo responde a la articulación de tres transformaciones en la forma en la que la organización realiza su trabajo que están vinculadas entre sí pero con distinto grado de apertura: estrategias hacia el Gobierno Abierto, política de gestión Datos Abiertos y la implementación de la plataforma Trébol para gestión interna de la información.

Si los visualizamos como un embudo, Gobierno Abierto es el proceso central, una transformación importante en la forma de concebir el gobierno universitario donde la UdelaR tiene importantes desafíos para su práctica, de él se desagrega Datos Abiertos como uno de los elementos principales cuando hablamos de Gobierno Abierto. Sin embargo, hay algo más acotado a lo que prestarle atención antes de pensar una apertura de datos que es: ¿cómo se utilizan los datos para la gestión “hacia adentro” de la Universidad?, de allí la importancia de analizar la implementación de la plataforma Trébol en la Universidad.

Es pertinente aclarar en este punto que la pasantía se enmarca en la práctica pre profesional y sus objetivos responden en parte a la agenda de la institución receptora, de esta manera el plan de trabajo se fue adaptando a las demandas del centro receptor sin perder el foco disciplinar, buscando vincular constantemente la práctica profesional con el conocimiento académico desde la sociología. A diferencia de la monografía final de grado, el mismo no apunta a un trabajo de investigación exhaustiva con una estructura de investigación definida. Este informe busca documentar las experiencias y reflexiones que surgen de la práctica, generando aportes desde la sociología que puedan beneficiar tanto la continuidad de las actividades del centro receptor como el avance del conocimiento académico en este campo específico.

1.3. Objetivos de la Pasantía

Objetivo General

Generar conocimiento sobre el impacto de las transformaciones tecnológicas recientes en los procesos organizativos llevados a cabo por los funcionarios de Prorectorado de Gestión.

Objetivos Específicos

1. Aportar hacia la construcción de la política de datos de Prorectorado de Gestión de UdelaR a partir de un análisis de situación y contribución de sugerencias en torno al tema.

2. Indagar sobre las posibles dificultades, tensiones y oportunidades de estas transformaciones en cuanto a la apertura de datos y la interrelación de las mismas con las prácticas de los trabajadores.
3. Analizar las dificultades o brechas en las habilidades digitales de los funcionarios/as en el manejo de herramientas de gestión universitaria.
4. Comprender la experiencia de funcionarios/as en torno a los procesos de cambios tecnológicos recientes en la organización.

1.4. Actividades propuestas

De los objetivos se derivan una serie de actividades a realizar para la ejecución de los mismos.

- Participación en instancias de planificación con referentes de trabajo en Prorectorado.
- Participación en actividades subyacentes de la línea estratégica Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto.
- Planificación de estrategias para la ejecución del plan de trabajo.
- Realización de entrevistas a informantes calificados que puedan aportar a los objetivos propuestos (como son funcionarios de AGESIC, de SeCIU, DGPlan, Jurídica, Personal entre otros).
- Coordinación de reuniones colaborativas con distintos actores vinculados a UdelaR.
- Análisis de documentos relevantes.

1.5. Marco de referencia

A los efectos abordar las temáticas trabajadas en la pasantía, en esta sección se presentarán posturas teóricas vinculadas a las transformaciones organizacionales y el avance de las tecnologías digitales. Estos enfoques proporcionan la base para el análisis sociológico necesario para alcanzar los objetivos de la pasantía.

En las últimas décadas hemos presenciado un avance exponencial de las tecnologías digitales. Castells (1996) ha denominado a esta época como la “Era de la información”, la cual se

caracteriza por transformaciones aceleradas que involucran cambios sociales, culturales, políticos y económicos. Algunas de las transformaciones en lo laboral han implicado cambios en las fuerzas de trabajo, donde disminuye la cantidad de trabajadores en ciertos sectores y emergen nuevas formas de trabajo. Esto trae consigo mayor flexibilidad en las contrataciones y en las condiciones de trabajo, por ejemplo el teletrabajo, (Marín, 2013), y también en cuanto a la movilidad y necesidad de nuevos grados de especialización, (Acosta, 2015). En esta nueva forma de organización social, la “generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder” (Castells, 1997 citado en Marín, 2013, p. 84).

Esta revolución tecnológica trae consigo cambios profundos en la estructura social a un ritmo acelerado, si bien la tecnología no determina a la sociedad y la sociedad no determina a la tecnología estas tienen una estrecha vinculación, por lo que será crucial la capacidad (o falta de) que tengan las sociedades en la implementación de las tecnologías, ya que esto podría acelerar o sofocar el avance tecnológico (Castells, 1996). En muchos casos, existe una disparidad en el ritmo de los avances, la tecnología y la sociedad se mueven de forma acelerada y las administraciones públicas a un paso mucho más lento, en parte por la complejidad de las organizaciones y en parte por el temor al impacto de dichos cambios (Ramió, 2015).

Es un gran desafío para las organizaciones públicas poder acompañar sus procesos y hacer propias estas transformaciones. Como ya se mencionó en el plan de trabajo, para Suárez (2009) un “buen gobierno” de la organización debe ser capaz de generar la mayor eficiencia para su organización sin perder de vista el interés público, soportando así la tensión entre las cuestiones técnicas, económicas y políticas que lo contienen (Suarez, en prólogo de Etkin, 2009). Una universidad como la Udelar es una organización que atraviesa constantemente tensiones de este tipo, donde dependerá de la capacidad de *Governance* de su equipo para poder hacer frente a la diversidad de demandas y transformaciones actuales y futuras. En este caso, Prorectorado de Gestión se encuentra en la implementación de un modelo de gestión el cual propone entre sus desafíos la integración inminente de las tecnologías digitales, así se plantea interrogantes acerca de cómo gestionar la gobernanza digital, ¿cómo incorporar nuevas herramientas digitales a los procesos de trabajo?, ¿cómo evaluar la capacidad de recursos humanos y materiales necesarios?, ¿Qué alianzas y tensiones que se puedan dar en estos procesos?

Para hacer frente a estas transformaciones, sin duda los recursos humanos son fundamentales, principalmente los que desempeñarán trabajos inmateriales. Su especialización, sus habilidades de aprendizaje y sus capacidades de adaptación serán claves para el desempeño eficiente de la tarea (Acosta, 2015).

Esta cuestión es central a la hora de analizar cómo transita la organización sus procesos de transformación, donde surgen interrogantes sobre las habilidades digitales para el trabajo y la implementación de estrategias para que sus trabajadores puedan adaptarse a los inminentes cambios. Lupton (2010) desarrolla una tipología de las distintas ramas de la sociología digital, la cual a los efectos prácticos de este informe se utilizará la segunda tipología que se basa en el análisis del uso de la tecnología digital, indagando en cómo el uso de la misma configura las relaciones sociales y el sentido de identidad de las personas. Desde dicho enfoque se podrá estudiar por ejemplo las habilidades digitales de los trabajadores con respecto al tratamiento de los datos y cómo se configuran sus relaciones laborales en este contexto. A su vez, esta tipología nos será de ayuda al momento de pensar el uso de las tecnologías digitales en la apertura de datos y la participación ciudadana en la implementación del Gobierno Abierto a nivel de la universidad.

Estas teorías buscan dar una mirada global sobre los procesos en los que está inserta la organización, donde el objetivo no es generar normas y planes estáticos para garantizar la efectividad sino que es sobre todo “ofrecer conocimientos, hacer más comprensibles los procesos sociales del grupo como un todo, con sus subgrupos y grupos de referencia.” (Marín, 2013, p. 22), lo cual puede contribuir consecuentemente en mejoras en los procesos de la organización. Por lo tanto, estos insumos servirán para vincular la práctica profesional con un enfoque académico, ofreciendo una perspectiva crítica sobre los procesos en curso para favorecer a la transformación de la organización.

1.6. Estrategia de intervención

En base a los lineamientos previamente acordados, para la ejecución del plan de trabajo, a fin de aportar una mirada sociológica se opta por una estrategia principalmente cualitativa en la cual los métodos utilizados giraron en torno al análisis documental y las entrevistas

semiestructuradas, dos técnicas pertenecientes a la investigación cualitativa que nutrirán el trabajo de análisis de los procesos en PRG.

La práctica pre profesional habilitó diversos espacios de encuentro cotidiano que aportaron a la experiencia y el conocimiento en torno al tema sin tratarse de entrevistas pautadas. El hecho de compartir espacio de trabajo en PRG, interactuar con las personas que allí trabajan o están de paso contribuyó significativamente al trabajo. La conversación cotidiana posee más valor del que muchas veces se le atribuye, Vallés (1999) plantea que la conversación puede ser tomada como punto de partida para entrevistas, puede ser un puntapié para una posterior entrevista en profundidad o hacer emerger información que en esa entrevista pautada no surgiría. En ese sentido, muchas de estas charlas fueron herramientas útiles para las posteriores entrevistas.

En base a esta argumentación, uno de los insumos principales para el análisis de contenido son las entrevistas, tratándose de la herramienta mediante la cuál se logra acceder a información de primera línea sobre los temas de interés trabajados. Las pautas de entrevista fueron formuladas con el apoyo del equipo de PRG y la tutora, teniendo la finalidad de relevar ciertos relatos en torno a las cuestiones planteadas en el plan de trabajo.

Se generaron pautas de entrevista específicas para informantes calificados para indagar sobre temas vinculados a su labor y visión acerca de Gobierno Abierto y Datos Abiertos en la Universidad. Las mismas cobraron relevancia dentro del marco del plan de trabajo debido a que además de dar un asesoramiento de primera mano sobre la temática, permiten registrar percepciones, experiencias y significaciones de estos actores sobre el modelo de gestión universitaria y su labor en él. Estas entrevistas categorizadas como “de asesoramiento” según Vallés (1999) abarcan una gama amplia de posibles actores. En este caso se trató de profesionales y actores clave en la universidad, como lo son el Prorector de Gestión, trabajadores de SeCIU, de la Dirección de Jurídica y de la Dirección de la división estadística de Planeamiento. Este tipo de entrevistas resulta pertinente dentro de la pasantía debido a que en este caso, era necesario realizar consultas distintas a cada uno de los informantes, todos tenían algo distinto que aportar desde su área de trabajo. Son en este caso el puntapié para comenzar a investigar sobre el tema, donde los funcionarios marcarán los lineamientos clave de la organización y visión política de la misma.

Dada la duración de la pasantía y la diversidad de actividades en torno al tema, se entiende que el campo no refleja la totalidad de actores relevantes, junto con los referentes de trabajo de la pasantía se realizó un mapeo de actores clave, el cual servirá de insumo para que la institución continúe trabajando en torno al tema.

- ☒ Prorectorado de Gestión
- ☐ Laboratorio Participa
- ☒ Dirección General Jurídica
- ☒ Dirección General de Planeamiento
- ☐ AGESIC
- ☐ Data Uruguay
- ☐ UcuR
- ☒ SeCIU

Por otra parte, se generó una pauta de entrevista única para aplicarse a funcionarios/as que utilizan la plataforma TRÉBOL, para así conocer la experiencia de los trabajadores/as con las herramientas digitales implementadas. Esta pauta de entrevista fue aplicada a tres funcionarias que tienen uso de la herramienta. Las mismas fueron seleccionadas en conjunto con el equipo de PRG, consistió en una pauta estandarizada abierta. En ella se estructuraron ciertas preguntas abiertas sobre la percepción que tienen los trabajadores acerca de la herramienta, cómo viven su uso, las habilidades digitales con las que cuentan, entre otros aspectos. Se había planificado una entrevista más, para poder retratar un servicio de otra área pero no se tuvo respuesta y por los plazos de la pasantía ya no fue posible coordinar otra entrevista para reemplazarla. Según la tipificación de Vallés (1999) éstas corresponden a las entrevistas estandarizadas abiertas, donde se busca aplicar una misma estructura básica de entrevista que sea lo suficientemente flexible para retratar las singularidades de cada caso.

En cuanto al análisis documental se trata de una técnica versátil con gran potencialidad en cuanto a sus aportes. Dentro del concepto de documento puede ser muy amplia la gama de tipos de registros que se pueden analizar, por ejemplo, noticias, foros, libros, artículos, manuales, material audiovisual entre otros. Con este método, no se pretende la exhaustividad, sino generar una contextualización que facilite la reflexión teórica (Vallés, 1999).

Es variada la gama de documentos relevantes para el análisis de estos procesos que se quiere retratar. En primer lugar se revisaron los Planes estratégicos de la UdelaR, el Informe de Prorrectorado de Gestión 2019-2020, las páginas web de Prorrectorado de Gestión, Planeamiento, AGESIC, los Planes estratégicos AGESIC, noticias en torno a Gobierno Abierto, Datos Abiertos y las implementaciones de innovaciones en el área de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto. Estos documentos fueron analizados en primera instancia para generar una aproximación sobre los intereses de la organización, cómo se comunican y cómo se vienen implementando en su práctica. De esta forma, sirvieron para:

- La caracterización cronológica de los procesos, disponiendo de la siguiente información: cuando se iniciaron, quienes fueron (o son) sus responsables y en cuánto tiempo se dieron (o si siguen en curso); informándonos también sobre la magnitud de cada uno de estos procesos.

A su vez, la búsqueda de proyectos con similitudes en otros organismos e instituciones puede aportar indicios sobre los posibles pasos a seguir en los procesos de Gobierno Abierto, y gestión de datos en la universidad. Por ejemplo:

- Visualizando el recorrido de Uruguay, tomando los planes de acción de AGESIC y viendo el recorrido de los países de la región, permitió entender la posición del país y de la región en torno al tema.
- Además, fue pertinente presentar las normas existentes en el país que legislan y regulan Gobierno Abierto, Datos Abiertos y transparencia, pudiendo enmarcar qué implican legalmente estos compromisos.
- También fue necesario complementar con la información en páginas web y bibliografía disponible, tratando de abarcar una gama de información que nos dé un panorama completo de cuál es la situación actual y hacia dónde ir.

La mayor parte de esta revisión documental precedió a la realización de las entrevistas, por ende significó un insumo importante para seleccionar a quienes entrevistar y poder generar las pautas de entrevistas, delineando qué preguntar y pudiendo realizarlas de forma eficiente, en ese caso, esta técnica posee la virtud de poder acceder a contenidos que amplían las posibilidades de la estrategia de intervención en su conjunto.

1.7. Actividades emergentes

Además de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de trabajo, participé de actividades emergentes que responden a la agenda propia del Prorectorado y a propuestas que fueron surgiendo en el transcurso de la práctica.

- Participación en reuniones por Proyecto en conjunto con Participa
- Participación en reuniones por Capítulo Raga Uruguay
- Reuniones mensuales de equipo de PRG
- Reuniones de cierre anual Diciembre 2023

2. Productos resultantes de la experiencia durante el periodo de pasantía

Como se plantea en el plan de trabajo, este informe aborda las transformaciones de la línea estratégica de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto desde lo macro, discusiones amplias en torno a Gobierno Abierto y la perspectiva de la universidad como actor clave. Luego pasa por un diagnóstico de situación hacia la gestión de datos, pensando en cuáles son los pasos a seguir para una política universitaria de Datos Abiertos y cómo se gestionan los datos en la organización. Y por último indaga acerca del uso de datos hacia adentro de la institución, realizando una breve evaluación a la implementación de la plataforma TRÉBOL y poniendo en debate la cultura de la gestión basada en datos en la comunidad universitaria. Estos tres apartados responden a los productos resultantes del estudio y reflexión de cada uno de los tres temas mencionados, teniendo luego un último capítulo en el que se relatan las actividades emergentes durante el transcurso de la pasantía pero que se encuentran aún en proceso.

2.1 Caracterización de Gobierno Abierto

Gobierno Abierto es un tema que recientemente la Universidad está poniendo en agenda, donde todavía se deben poner en consideración ciertos debates. Prorectorado de Gestión se

encuentra especialmente interesado en la implementación de esta perspectiva y si bien ha desarrollado acciones ligadas al tema, queda un largo camino por recorrer en la implementación de un compromiso de este tipo. A los efectos de delinear este producto, se realizó en primera instancia un análisis documental que diera cuenta de la conceptualización de Gobierno Abierto, los principales actores internacionales y nacionales, así como también el recorrido del país y de la Universidad en esta línea.

Para comenzar a hablar de Gobierno Abierto resulta necesario definirlo, el término tiene origen en la carta de Gobierno Abierto, Open Government Memorandum del expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama en el año 2009 (Kaufman, 2024). Este es el paso inicial hacia la generación de criterios para la publicación de datos en formato abierto y participación ciudadana. Tres años después, se crea la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP). Esta iniciativa propone un compromiso tanto de los gobiernos como de las organizaciones sociales con los principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana (Oszlak, 2013).

La CEPAL, en el contexto de la generación de estrategias para los objetivos de desarrollo sostenible 2030 entiende que el Gobierno Abierto se puede tomar como un medio de referencia para la articulación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnologías e innovación. Esta perspectiva propone poner las tecnologías digitales a disposición de la ciudadanía, y acortar las brechas digitales. Se reafirma la noción de información como poder: “se trata entonces de una nueva forma de gobernar para, con y a través de los ciudadanos, que fortalece precisamente esa nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad” (Bárcena en Prólogo de Nasser et al , 2017, p. 17).

A continuación se detallan la descripción de cada uno de los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto detallados en el documento de la CEPAL:

Transparencia: La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales es abierta y actualizada; además, es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento de estándares de Datos Abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar);
Rendición de cuentas: Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y

acepten su responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos; Participación ciudadana: Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo; Tecnología e innovación: Los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología, de las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizarlas. (Nasser, et al, 2017, p. 22)

A nivel nacional, Uruguay tiene un camino recorrido en cuanto a Gobierno Abierto, desde el año 2011 el país es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto, es por ello que debe elaborar e implementar planes de acción. Los mismos responden a los pilares antes mencionados y deben ser cocreados de entre gobierno, actores públicos, privados y de la sociedad civil⁴. De hecho, en estos grupos de trabajo y mesas de diálogo han participado representantes de UdelaR.

Uruguay al día de hoy se encuentra en el último año de su quinto plan de acción donde se plantea una serie de compromisos alineados a los principios de Gobierno Abierto. Este plan incluye estrategias para ampliar y garantizar el acceso a la información pública en cuanto transparencia y rendición de cuentas. A su vez busca fomentar la participación ciudadana fortaleciendo la colaboración entre el Estado, los gobiernos locales, la academia y las organizaciones de la sociedad civil. En este punto, es relevante mencionar la existencia del catálogo de Datos Abiertos que se desarrollará en el próximo capítulo. Dicho catálogo tiene al día de hoy 2.489 conjuntos de datos publicados de 61 organizaciones

Ahora bien, entendiendo la mirada estatal acerca de Gobierno Abierto podemos profundizar sobre la mirada de la academia en torno al tema. Se puede ver como punto de partida de este término en la creación de RAGA, Red Académica de Gobierno Abierto. La misma se crea en el 2015 para auspiciar de nexo entre países para la investigación y la difusión de conocimientos en torno al tema, buscando así retroalimentar las experiencias y prácticas de los países participantes.

Lo que interesa aquí es que el sector académico además de colaborar con los planes estatales de Gobierno Abierto, impulse también hacia adentro de la academia los principios de Gobierno Abierto. En Torres et, al (2024), se aborda el concepto de *Academia Abierta*,

⁴ Extraído de Página AGESIC:

<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/guia-para-apoyar-participacion-informada-proceso-cocreacion-del-5to-4>

mediante el mismo “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” (p. 16). Este es un gran desafío que asumen las instituciones académicas, Prorectorado de Gestión viene recorriendo un camino hacia la Universidad Abierta. Como ya mencionamos, la línea estratégica de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto de PRG está llevando a cabo una serie de proyectos vinculados. En cuanto a la *Academia abierta*, además de sus aportes a la comunidad desde la extensión universitaria, se ha posicionado como actor participante dentro de los planes estratégicos nacionales de Gobierno Abierto. Por otra parte, si hablamos de Universidad Abierta, PRG ha impulsado una serie de estrategias de transparencia, de participación, y de innovación.

Transparencia y rendición de cuentas en la Universidad

El acceso a la información pública es un derecho humano reconocido en normas del derecho internacional⁵. Desde el año 2008 se cuenta en nuestro país con la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública. La misma establece “a todas las personas públicas estatales y no estatales, se encuentra la de publicitar en forma permanente y actualizada información relacionada a la estructura y gestión de los sujetos obligados”. Posteriormente, el decreto N° 232/2010 publicado en 2010 obliga a las entidades públicas estatales y no estatales a difundir la mayor cantidad de información que sea posible.

El procedimiento determina que la institución tiene un plazo de 20 días hábiles para hacer entrega de la información con posibilidad a prórroga por 20 días más en caso de ser necesario. Estos mecanismos de solicitud de acceso a la información es lo que la Universidad determina como transparencia pasiva, la información pública se le hace llegar a quien la solicita.

Sin embargo, existe también un mecanismo de transparencia activa, este consiste en la publicación de cierta información en los portales web, si bien alguna información debe ser publicada de manera obligatoria, se invita a publicar toda aquella información que pueda ser

⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros. Ver en <https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/sites/junta-transparencia-etica-publica/files/documentos/publicaciones/EI%20derecho%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20como%20derecho%20humano-1.pdf>

publicada y sea pertinente por ejemplo información que es objeto de muchas solicitudes de acceso⁶.

En diálogo con una funcionaria de la Dirección General de Jurídica charlamos sobre los pedidos de acceso a la información del año 2023, la tipificación de los pedidos de acceso más frecuentes se centran en derechos humanos, estadísticas y presupuesto. La Universidad dio respuesta a todos los pedidos de información solicitados en el año 2023. Esto responde al informe de estado de cumplimiento que se envía a la UAIP anualmente. Del diálogo con la dirección General Jurídica, surge como principal desafío en transparencia pasiva el cumplimiento de dos normas fundamentales y de igual peso, por un lado, la antes mencionada ley de Acceso a la información Pública y por otro la ley de Protección de Datos Personales, de trata de dos leyes de igual jerarquía donde se debe evaluar qué corresponde en cada caso.

A su vez, en el marco de las acciones estatales del plan de acción de Gobierno Abierto, la Udelar está obligada a responder al formulario para el Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INTAI). Este cuestionario consta de una serie de preguntas sobre cómo se archiva la información, qué se almacena, quienes son los responsables del archivo y cómo se disponibiliza la información. Se completa anualmente por organismo. En los datos del 2022 las Oficinas Centrales y Escuelas Dependientes de Rectorado de la Udelar obtuvo la posición 28 de 169 organismos evaluados⁷

Participación en la Universidad

Otro de los desafíos de la Universidad para el desarrollo de los principios de Gobierno Abierto es desarrollar herramientas innovadoras para la participación ciudadana. Una iniciativa vinculada a ello fue la presentada por Participa, se trata del Laboratorio de Participación y Tecnologías (Participa FIC-FING-FCS) consiste en un grupo de trabajo que engloba profesionales de distintas facultades con un objetivo común, trabajar en procesos que vinculen la participación y las tecnologías digitales.

Han trabajado junto con AGESIC en el diseño e implementación de la plataforma de participación ciudadana y con proyectos específicos de la sociedad civil. Se encuentran en constante búsqueda de iniciativas tanto de la sociedad civil como de organismos públicos en los que apoyar en la participación ciudadana.

⁶ <https://gestion.udelar.edu.uy/programas/lineas/formacion/comunidad-de-practicas/transparencia>

⁷ [Resultados INTAI 2022](#)

Recientemente, Participa publicó la Guía para la participación Ciudadana Digital⁸, busca ser una herramienta para decisores en políticas públicas, para que los organismos públicos cuenten con la información necesaria para la implementación de estrategias que refuercen la participación ciudadana de forma constante.

De esta revisión documental se desprenden ciertas cuestiones relevantes:

- Hay ciertos procesos alineados a Gobierno Abierto que ya está llevando a cabo la Universidad como lo son sus avances en cuanto a la transparencia activa, transparencia pasiva, su participación en el INTAI y proyectos específicos vinculados a Datos Abiertos y participación. Con estos procesos, la organización demuestra un avance en la incorporación de transformaciones que aportan a la perspectiva de Gobierno Abierto, intentando posicionar a la misma en la cultura universitaria.
- Prorrectorado de Gestión reconoce la necesaria interacción entre actores, tanto intersectorial con los diversos actores de la Universidad como hacia afuera. Dado el carácter del trabajo inmaterial es en este trabajo colaborativo, en forma de red, el trabajo cobra sentido, ya que se crea por la interrelación entre trabajadores (Acosta, 2015).
- En cuanto a las interacciones con actores externos a la institución, la implementación de la perspectiva de Gobierno Abierto no es algo nuevo sino que se reconoce la existencia de un acumulado de experiencias. Por este motivo, Prorrectorado de gestión ha generado alianzas clave para tratarlo, valiéndose de experiencias y aprendizajes de otros actores externos y favoreciendo la capacitación de sus trabajadores para que puedan liderar estos procesos. Dado el carácter cognitivo del trabajo, la incorporación de aprendizajes adquiridos y formaciones específicas será clave para el desarrollo de nuevos procesos (Acosta, 2015).

Ahora bien, habiendo caracterizado estos procesos en marcha en la línea de Gobierno Abierto y Academia Abierta, será relevante indagar sobre las percepciones del tema por parte la dirección de Prorrectorado mediante de las entrevistas categorizadas como “de asesoramiento” en la estrategia de intervención. En primer lugar, se destaca un discurso de

⁸ <https://fic.edu.uy/noticia/participacion-ciudadana-digital-nueva-publicacion-de-altermedia>

apuntar hacia mayor apertura, aunque se reconoce que es un tema en el cual la universidad ha avanzado poco.

Gobierno Abierto es uno de los temas más retrasados en la Universidad de la República. Porque eso quizá tenga que ver con que somos una organización que tiene un valor muy fuerte de autonomía, y eso está muy bueno, el problema es que se nos derivan algunas derivas autárquicas, en tanto organización autónoma, cogobernada que hemos vivido durante mucho tiempo en relación con todo poder político como sufriente por decir de alguna manera, todo lo que tiene que ver con las dinámicas de hacernos visibles; y vinculado con el Gobierno Abierto, que eso modifique las prácticas actuales de gobierno le genera al status quo de la organización como un temor, como una incertidumbre, como un miedo. (Entrevista realizada por la autora al Dr. Luis Leopold, Prorrector de Gestión)

Este ritmo desacelerado o estancado en ciertas innovaciones en la Universidad puede ser pensado desde las ideas de Ramió (2015), que si bien el centra su artículo en las organizaciones de la administración pública, sus reflexiones pueden ser utilizadas para pensar la gestión de un ente autónomo como lo es la UdelaR. El lento avance en la incorporación de nuevas transformaciones suele deberse muchas veces a un temor a afrontar estos cambios tecnológicos, donde uno de los problemas de las organizaciones son los grupos humanos articulados que responden a sus objetivos, y más allá de que las organizaciones adopten sofisticados sistemas “al final toda esta modernidad va a tener que pasar por los filtros más humanos (y también más miserables) que va a dar lugar a comportamientos impredecibles y aleatorios”.(Ramió, 2015, p. 6). Esto es un gran desafío en una organización como la UdelaR, la cual debe articular las voluntades de diversos grupos humanos que la componen, estudiantes, docentes, funcionarios, gremios, sindicatos. Muchas veces, el poder llegar a consensos sobre ciertos temas puede traer tensiones. Se expresa también que desde ciertos sectores no se ha tenido una actitud hacia fomentar ciertos espacios de Gobierno Abiertos porque:

“lo ven como una amenaza de pérdida de una cierta pureza político-ideológica es decir... lo vinculan no con el proceso, sino con la toma de decisiones, ese es un tema, ¿Gobierno Abierto a qué refiere? ¿Se refiere a la toma de decisiones? si, pero no solo[...]refiere al acceso a la información” (Entrevista realizada por la autora al Dr. Luis Leopold, Prorrector de Gestión).

En este recorte de la entrevista se vuelve a hacer referencia a que muchas veces esta resistencia a nuevas formas de organizar la gobernanza vienen de la mano con las nociones que ya tienen los actores involucrados.

La incorporación del enfoque de Gobierno Abierto implica grandes cambios en cómo la Universidad piensa su gobernanza, estos cambios profundos que está teniendo la sociedad en general con la incorporación de las tecnologías deberán verse impactados en la cultura universitaria. Este aumento del uso de las tecnologías digitales supondrá la implementación de nuevos criterios y controles de calidad, sobre los cuales la gobernanza deberá generar nuevos consensos de cómo se utilizan estas herramientas. A su vez, supondrá articular una mirada a futuro, donde los imaginarios tradicionales no frenen las transformaciones necesarias para una gestión que responda a las demandas del presente y esté preparada para las demandas del futuro.

Para afrontar estos cambios en la cultura de gestión universitaria será necesaria la generación de alianzas con actores ya establecidos y con trayectoria en el tema, ejemplos de ello son las alianzas con RAGA y Participa, las cuales se detallan en el punto 2.4.

2.2 Pensando una política de gestión de datos en la Universidad

Como ya se adelantó en el capítulo anterior, a la perspectiva de Gobierno Abierto le interesa el tratamiento de los datos, especialmente los Datos Abiertos. En este capítulo, se contextualizan los procesos en los que ha estado trabajando PRG hasta el momento para luego analizar mediante entrevistas estas percepciones acerca de la gestión de la información. Prorectorado de Gestión, se propone “pensar políticas que fomenten una cultura del acceso a la información y la innovación tecnológica y cívica, así como reducir los obstáculos vinculados al tiempo y espacio para el co-diseño de propuestas y la resolución de problemas”⁹. A su vez, en los objetivos de transparencia planteados en el Plan estratégico de la Universidad de la República (2020-2024) de “Fortalecer a la Universidad como una institución inclusiva, transparente y ágil, con una estructura organizativa, académica y edilicia de vanguardia” (p. 245). Pensando en la integralidad de los objetivos de Prorectorado, la gestión universitaria necesita esta información para poder tomar decisiones, plantear nuevas estrategias, designar presupuestos, etc. Además, contribuye positivamente a los requerimientos de transparencia en la Universidad.

⁹ <https://gestion.udelar.edu.uy/programas/lineas/gobierno>

Reglamentariamente, la institución deberá publicar información que pueda ser útil para entender el funcionamiento de la misma y que a su vez pueda ser solicitada de forma pública. Como ya se detalló, la ley de acceso a la información designa los lineamientos de transparencia pasiva mediante el proceso de solicitud de información pública y de transparencia activa explicitando los datos que deben estar públicos y recomendando la apertura de otros.

Centrándonos en Datos Abiertos, desde 2021 PRG ha trabajado en diversas acciones para fortalecer la cultura de datos y colaborar al entendimiento de su importancia a nivel institucional. En primer lugar, a mediados del 2021 PRG participó en varias de las mesas de diálogo de Gobierno Abierto coordinadas por AGESIC. De allí se pudo sacar conclusiones de la pertinencia del abordaje del tema desde la Universidad, la necesidad de crear una política de datos alineada con los estándares vigentes y con los objetivos para el desarrollo. A su vez, estos Datos Abiertos deben ser pertinentes en relación a las demandas tanto de la comunidad académica como de diversos actores de la sociedad civil y la ciudadanía en general. En su página web Prorectorado se define la pertinencia de los Datos Abiertos para “la reutilización de los datos producidos por la Universidad para fomentar su uso para la investigación, la toma de decisiones ciudadanas, la combinación con datos de otras organizaciones, la producción de visualizaciones accesibles”.¹⁰

En agosto del 2021 se crea una articulación interinstitucional de convenio entre Data Uruguay y Udelar lanzando en noviembre de ese año la plataforma “A tu nombre UdelaR”. Surge del proyecto “A tu nombre” de Data Uruguay, el cual da a conocer el nomenclátor de las calles en Montevideo, y da cuenta de la desproporción en el reconocimiento a hombres y mujeres. Se replica con “A tu nombre UdelaR” una propuesta similar, pero que busca hacer visibles los espacios que son nombrados en la Universidad con nombres de mujeres influyentes. En la plataforma se puede visualizar de forma interactiva esta nominación de espacios. Esto es relevante ya que marca un antecedente de trabajo en convenio con Data Uruguay, quien puede ser un actor a tener en cuenta para pensar una futura estrategia de apertura de datos.

Siguiendo en el marco de Datos Abiertos, DGPlan, disponibilizó desde diciembre 2021 información abierta en su página web. La información disponible gira en torno a puestos, escalafones, cantidad de horas y remuneraciones de Funcionarios TAS y Docentes. Se espera

¹⁰ <https://gestion.udelar.edu.uy/programas/lineas/datos-abiertos>

que DGPlan continúe haciendo publicaciones similares en formato abierto. Esto es un gran avance debido a que marca un punto de partida para el proceso emergente, pensándolo en el marco de Gobierno Abierto, es una iniciativa en la que están presentes los principios de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la comunidad.

Ya en mayo 2023, Prorrectorado participó del taller llevado a cabo por AGESIC sobre Datos Abiertos. El mismo estuvo liderado por Gustavo Suárez, Coordinador del programa de Datos Abiertos en AGESIC. Allí se plantearon lineamientos necesarios a tener presentes cuando se piensa en una apertura de datos a nivel institucional. No es lo mismo tener datos públicos que tener disponibles datos en formato abierto los cuales se pueden utilizar sin restricciones. Estos deben cumplir con una serie de requisitos planteados en acuerdo internacional.¹¹

En Uruguay los Datos Abiertos cumplen con ocho principios establecidos en la Carta Internacional de Datos Abiertos:

- Deben ser completos
- Deben ser primarios – se publican tal como se extraen de la fuente de origen. Solo se pueden omitir datos personales como números de identidad, direcciones o teléfonos.
- Oportunos (tienen que estar actualizados)
- Accesibles
- Procesables por máquina (no pueden ser digitalizaciones o fotografías)
- Acceso no discriminatorio
- Estar en formato no propietario – que ninguna entidad tenga el control exclusivo.
- Libre de licencias restrictivas

A su vez, Suárez explicó cuáles son los pasos a seguir hacia una apertura de datos. En primer lugar, es necesario identificar qué datos se puede y es pertinente abrir. Para ello se recomienda realizar mesas de trabajo, consultas públicas y reuniones con los “dueños” de los datos. Por ejemplo, se puede identificar los pedidos de acceso a la información recurrentes que puedan ser brindados como Datos Abiertos. A su vez, brindarles un valor simbólico para definir un orden de prioridad en el proceso. En segundo lugar, se deben preparar los datos en formato abierto para que puedan ser publicados, contando con sus correspondientes metadatos. Es allí que comienza la apertura de datos con un cronograma definido. Sin embargo, aquí no termina, el último paso en este proceso es el de la difusión, para una exitosa

¹¹ Ver en <https://gestion.udelar.edu.uy/noticias/jornada-de-datos-publicos-datos-abiertos>

política de apertura de datos es fundamental hacer llegar los datos a quienes le interesen y fomentar una cultura de uso de la información pública.

Ahora bien, en función del recorrido que ha realizado UdelaR en torno al tema, ahora cabe preguntarse por antecedentes nacionales e internacionales. Partiendo de la experiencia llevada a cabo por AGESIC, este cuenta con un catálogo abierto que al día de hoy posee 2.481 conjuntos de datos publicados de 61 organizaciones publicadoras de 22 categorías. El mismo ofrece datos de organismos públicos, academia, organizaciones de la sociedad civil y empresas que pueden ser utilizados libremente.

A su vez, otra experiencia nacional impulsada recientemente es la de ANII, quien en marzo del corriente año lanzó su Repositorio abierto nominado Redata con el apoyo de Data Uy y AGESIC. Se trata de un catálogo abierto en el que se puede cargar y acceder a datos vinculados a la investigación. Al momento, al ser tan reciente cuenta con 28 conjuntos de datos, sin embargo, es una iniciativa más que fortalece la cultura del acceso a la información.

En cuanto a antecedentes internacionales, Open Data Charter (ODC) es decir, la Carta de Datos Abiertos, es un acuerdo internacional en el cual tanto países como gobiernos locales se comprometen a la apertura de datos. Uruguay adoptó la ODC en el año 2015 en el marco de la implementación de su tercer plan de acción Nacional de Gobierno Abierto.

Viendo la situación de los países de la región, Palma Peña (2023) detalla las normativas implementadas en algunos países latinoamericanos en torno a la apertura de datos. Estas normativas pueden ser declaraciones, mandatos, políticas científicas, políticas de información, políticas públicas o políticas educativas. En Brasil, en el año 2020 se crea mediante un decreto el Comité Central de Gobernanza de Datos para estandarizar el uso y distribución de datos. En el año 2022, se realizó un acuerdo entre el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y la Universidad de São Paulo para compartir datos de investigación con los diferentes organismos.

En Argentina, en 2022 se presentó el “Diagnóstico y lineamientos para una política nacional de Ciencia Abierta en Argentina” como marco legal de la ciencia abierta. El documento tiene como principal objetivo el tratamiento de los datos primarios de investigación.

En Colombia se crea en 2022 una “Política Nacional de Ciencia Abierta 2022-2031”, que proporciona un marco legal para el tratamiento de Datos Abiertos y datos de investigación, a

su vez busca impulsar a los Datos Abiertos científicos y de innovación como recursos valiosos del estado Colombiano.

En México, en 2019 se actualiza la Constitución, especificando que el Estado “apoyará y garantizará el acceso abierto a la información derivada de la investigación científica”, a su vez, desde 2014 vienen trabajando en su política nacional de Datos Abiertos.

En el caso de República Dominicana, se presenta la “Primera Política Nacional de Datos Abiertos” como puntapié inicial para generar una cultura nacional de Datos Abiertos y de accesos y redistribución de la información. En el documento de Palma Peña (2023), no se menciona a Uruguay en ninguno de los niveles de normatividad, sin embargo, en nuestro país existe el decreto 406/022 desde diciembre 2022, este no es específico de datos de investigación sino que se vincula con el acceso a la información de manera general:

Impúlsese el desarrollo de la Sociedad de la Información en Uruguay, con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías.

RESULTANDO: I) que el citado artículo encomienda a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), determinar la aplicación de las normas, requisitos y exigencias técnicas para asegurar la accesibilidad para contenidos web en el Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatales y aquellos sectores específicos de la actividad privada que el Poder Ejecutivo determine;

II) que corresponde asimismo a AGESIC, asesorar en la materia a los organismos que así lo soliciten, ejercer el contralor de lo establecido en el artículo referido y procurar el reconocimiento público de aquellos que cumplan con las recomendaciones realizadas;

CONSIDERANDO: I) que las tecnologías de la información emergen como un factor coadyuvante para la integración social y el desarrollo en condiciones de igualdad de todas las personas, en especial aquellos en los sectores más vulnerables;

II) que dentro de los objetivos de AGESIC se encuentra impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información en Uruguay, con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías.

Este recorrido pone en evidencia la importancia del tema a nivel nacional, y la necesidad de que el sector académico comience a incorporarlo dentro de sus procesos de transformación.

Las discusiones sobre cómo se almacena, circula y distribuye la información, debe tener un papel central, como mencionamos con Castells (1997), la información se piensa como fuente de productividad y poder, entonces el cómo se utiliza la información disponible para la mejora de los procesos internos y cómo se democratiza el acceso a la información son discusiones tan complejas como necesarias para la Universidad.

Pasando al análisis de entrevistas, se puede ver que las percepciones institucionales en cuanto a Datos Abiertos sostienen la necesidad de que los mismos sean accesibles, y que la Universidad se encuentra en el compromiso de disponibilizar todos los datos que sea posible. En primer lugar, cuando se consulta qué datos es pertinente que sean abiertos, se plantea que todo lo que pueda ser abierto debería serlo

“Yo creo que los datos tienen que ser abiertos, obviamente, no estamos hablando de los datos reservados, los reservados no los podemos dar[...] Los datos tienen que ver con las bases de datos, los datos que dicen de nosotros, y algunos[...] a alguna gente le incomoda” (Entrevista realizada por la autora al Dr. Luis Leopold, Prorector de Gestión).

Aquí se plantean dos cuestiones relevantes a tener en cuenta, en primer lugar, definir cuáles son estos datos reservados y cuáles datos públicos y, por otro lado, se trae la idea de “incomodidad”.

Respondiendo a la primera de las cuestiones, como ya se explicó en el apartado de transparencia, la responsabilidad de la Universidad está en poder nivelar el cumplimiento de dos normas fundamentales, el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Entonces, para el suministro de información, la institución deberá tener en todo momento una especial atención a que se respete el equilibrio entre estas dos normas. Esto es algo que no solo concierne a la transparencia pasiva, sino que en cuanto a la transparencia activa se tendrá que tener en cuenta qué datos se pueden abrir o bajo qué condiciones, por ejemplo, asegurando la anonimización de datos personales para luego poder disponibilizar la información.

Por otra parte, será necesario pensar que implica que la apertura de datos “incomode”, como ya vimos en el apartado de Gobierno Abierto, las innovaciones pueden traer consigo ciertas resistencias, sobre todo tratándose de una institución como la UdelaR, que posee una gran diversidad de actores y una extensa historia como institución. Por esta razón, pueden surgir

ciertas incomodidades, porque estas innovaciones chocan en alguna medida con la cultura instalada, el desafío será entonces poder gestionar estos cambios con las resistencias que se den.

Lo que tenemos que tener previsto es que van a venir los retrucos y hay que poder bancar por qué sostenemos esto. Entonces, qué datos es más viable y pertinente en el contexto de organizaciones universitarias o de centros de coordinación o de centros de producción de conocimiento, que haga más lógico el tema de defender que en una Universidad estos datos tienen que ser abiertos. (Entrevista realizada por la autora al Dr. Luis Leopold, Prorrector de Gestión)

Es por esto que la decisión de qué datos abrir y cuál es su orden de prioridad deberá ser una decisión dialogada con los actores universitarios involucrados. Volviendo al proceso de apertura de datos mencionado por Gustavo Suárez, el primer paso para la apertura de datos consta de diálogo entre los actores involucrados, mesas de trabajo, reuniones y consultas públicas. De esta manera, poder llegar a consensos acerca de qué son los datos a abrir y cuál es su orden de prioridad simbólico.

La apertura de datos, tanto de gestión, enseñanza, extensión e investigación, sería muy positiva. Para objetivos de transparencia, se favorece la circulación de información, la cuál como ya vimos, es un recurso fundamental para la democracia y la toma de decisiones.

Por otra parte, resulta positivo por una cuestión de optimización de recursos. Por ejemplo, en el caso de gestión y enseñanza, podrá favorecer a los procesos de solicitud de acceso a la información, ya que si ciertas consultas frecuentes están publicadas en formato abierto puede que se reduzcan algunas solicitudes de acceso, y en el caso de los datos de investigación y extensión, además de lo anterior, potencialmente podrán ser utilizados como datos secundarios. Evidentemente, en todos estos casos, el tratamiento de los datos será clave para una exitosa apertura. Estos datos deberán estar anonimizados para asegurar la protección de datos personales, deberán estar en formato abierto y deberán contar con sus respectivos metadatos para un correcto tratamiento.

Este es un proceso complejo que consta de una gran articulación y consenso entre actores, sin embargo, algo que emerge de las entrevistas es que antes de pensar los datos hacia afuera, se debe pensar en fortalecer a su vez la política de datos hacia adentro de la institución, es decir, ¿cómo se utiliza toda esta información en los procesos de trabajo para favorecer la gestión

universitaria?

“Lo que hemos avanzado más es en el uso de datos, no necesariamente abiertos, porque claro, nosotros tenemos un problema previo si se quiere o conjunto[...]le dedicamos mucha energía a los controles ex-ante, es decir, podemos dedicar semanas o meses a tomar una decisión, es decir la miramos, la analizamos, dentro de los parámetros organizativos comparables democráticamente con niveles de participación importantes, ahora, tenemos muy bajo nivel de control ex post, es decir, qué pasó con la resolución que tomamos.” (Entrevista realizada por la autora al Dr. Luis Leopold, Prorrector de Gestión)

“Tenemos que usar al máximo las tecnologías para apoyar la gestión, hacerlas más eficientes y demás, en particular en el área de trabajo política de datos, tanto en la generación como el uso de los datos es crucial[...]es complejo, muchas veces porque eso requiere ciertas disposiciones institucionales, que pueden ir en contra ciertas culturas de la organización, mucha inversión, todo lo que tiene que ver con la incorporación de tecnología e innovación requiere mucha inversión de capital humano, financiera y demás.” (Entrevista realizada por la autora a Informante de DGPlan).

Ambas citas traen la necesidad de fortalecer la cultura del uso de la información dentro de los procesos de gestión y toma de decisiones de la institución. Según León Rodríguez (2015), esto se relaciona con la ciencia de datos en la gestión universitaria, que busca realizar análisis exhaustivos que fortalezcan y fundamenten las decisiones organizacionales. Esto reafirma la necesidad de que la universidad utilice sus propios datos para potenciar la gestión, tomando decisiones fundadas en indicadores para la gestión. Este uso aún más extensivo de la información trae consecuentemente la necesidad de generar una regulación en cuanto al almacenamiento, uso y circulación de la información. Del diálogo con un representante de Planeamiento este plantea lo siguiente:

“Falta todavía definir una política central en cuanto a las cuestiones referidas al manejo de la información y de los datos, muchas veces estamos con una cuestión híbrida o poco definida en cuanto a alcances y propósitos, no es una cuestión específica en la Universidad, le pasa el resto de los organismos públicos, algunos lo tienen solucionado en mejor forma otros peor, pero digamos es un problema que

estará instalado en la órbita pública[...]es un aspecto clave a trabajar, pero que depende de la solución que le demos a eso el éxito que podamos tener más adelante.”
(Entrevista realizada por la autora a Informante de DGPlan)

“Tenemos que tener las definiciones políticas de gobernanza de esos datos para funcionar justamente esa información. Y yo creo que hoy uno de los problemas que tenemos actualmente nosotros como Universidad, pero en general es el cuidado que hacemos en cuanto al acceso a esos datos y esa información.” (Entrevista realizada por la autora a Informante de DGPlan)

Algo que emerge cuando se habla de una política de datos, es la necesidad de protección de datos personales, lo cual ya fue mencionado anteriormente con temas referidos a transparencia. La universidad, al contar con una gran cantidad de información, tendrá la responsabilidad de preservarla. Para ello son necesarios criterios centrales que definan el control del acceso a la información. Se sugiere para ello:

“hay que tener una gobernanza bien definida, con un control centralizado de esos datos con acceso descentralizado porque a veces se confunde esta cuestión de "Ah no, pero que los datos estén solamente en manos de pocos, no porque necesitamos que todos accedan" Por supuesto, siglo 21 necesitamos que todo el mundo acceda a la información, pero no por eso yo a todo el mundo le voy a dar tu cédula de identidad, tu nombre, tu dirección, tu teléfono, tú en tu correo electrónico” (Entrevista realizada por la autora a Informante de DGPlan)

Esto se puede vincular directamente con Salvador y Ramió (2020) quienes destacan la importancia de que las organizaciones públicas posean una gobernanza de datos que “combina la centralización a nivel conceptual y estratégico y la descentralización a nivel operativo.” (Salvador y Ramió, 2020 , p.7). Para ello, será necesario generar consensos sobre el control y uso de la información, entendiendo tanto cuáles son los beneficios de las mismas así como los costes o riesgos en su almacenamiento y uso (Salvador y Ramió, 2020).

Habiendo planteado estas cuestiones sobre el acceso a la información, en el siguiente capítulo se analizará la implementación hasta el momento del Sistema de Información Trébol, el cual está pensado para la utilización de información de gestión y enseñanza por parte de docentes, funcionarios y actores del cogobierno universitario.

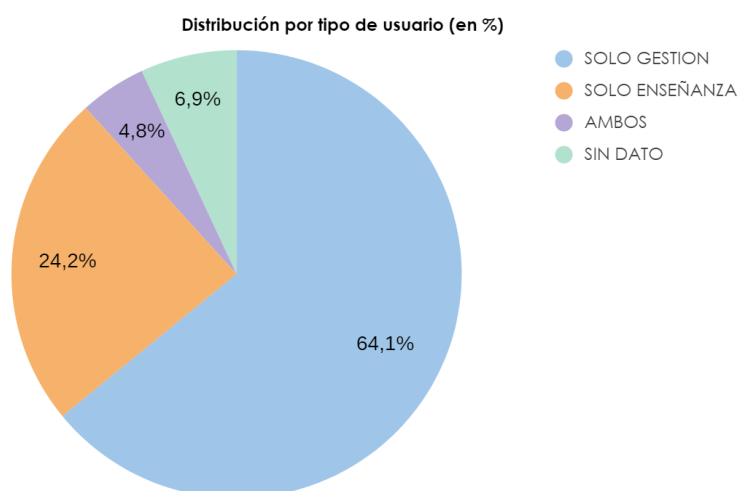
2.3 Evaluación sobre la Implementación de Trébol

La Universidad maneja grandes cantidades de información, edilicia, presupuestal, de docentes, estudiantes, funcionarios, de investigaciones, etc. El desafío aquí no es solo su almacenamiento, sino lo que se hace con esa información. La universidad como institución de educación superior posee información vinculada a docentes, estudiantes, datos de investigación, de gestión, de funcionarios, entre otros. La institución tendrá el reto de poder articular toda esta información integrando su análisis en los procesos de trabajo (León Rodríguez, 2015). En Udelar desde el año 2021 se encuentra en funcionamiento la plataforma TRÉBOL, se trata de una plataforma creada a partir de software libre de Pentaho desarrollada por SeCIU¹² con el objetivo de facilitar a funcionarios TAS, docentes y representantes del gobierno universitario el uso de información relevante en su área de trabajo. Trébol se utiliza extrayendo información de SGAE y de SIAP, por lo que hay dos plataformas: Trébol SGAE donde se gestionan datos de enseñanza y Trébol SIAP, para la gestión datos del personal.

PRG participó recientemente de la implementación de Trébol SIAP, por lo que está interesada en la evaluación de la herramienta. En agosto de 2022 se realizó el lanzamiento de Trébol SIAP en coordinación de las Direcciones Generales de Administración Financiera, Auditoría Interna y Personal, Servicio Central de Informática (SeCIU), Prorectorado de Gestión y Rectorado. A su vez, ese mismo año se capacitó al personal que comenzaría a utilizar la plataforma, a fines del 2022 ya se habían creado más de 130 usuarios.

En el primer trimestre del 2024 se contabilizaron 231 usuarios, los cuales se distribuyen de la siguiente manera entre usuarios de Trébol Gestión (SIAP) y Trébol Enseñanza, un 64% de los usuarios son solo para Trébol SIAP y un 24% solo de Trébol Enseñanza, habiendo un 4,8% que tienen usuario para ambas funciones de la plataforma.

¹² Servicio Central de Informática Udelar



Gráfica de elaboración propia en base a listado de funcionarios/as Trébol.

Pensando en cómo se distribuyen estos usuarios en función a la dirección, comisión o servicio al que responden, se puede ver que la mayor parte de los usuarios corresponde a funcionarios de los servicios con un 72%, seguido por un 24% en Rectorado, Prorectorados y direcciones generales.

USUARIO RESPONDE A:	
Servicios de Udelar	72,3%
Rectorado, Prorectorados y Direcciones Generales	24,2%
Centros Regionales y Comisión Coordinadora del Interior	1,7%
Sin dato	1,7%
Total general	100,0%

Tabla de elaboración propia en base al listado de funcionarios de Trébol.

Ese 72%, de Servicios de Udelar responde a facultades, escuelas e institutos de la Universidad, pero si se lo desagrega por área académica se puede ver que el área que más usuarios posee es el área social y artística con un 43%.

ÁREA ACADÉMICA	Porcentajes	Absolutos
Social y Artística	43,1%	72
Salud	29,3%	49
Tecnologías y ciencias de la Naturaleza y el hábitat	26,9%	45
Sin dato	0,6%	1
Total general	100,0%	167

Tabla de elaboración propia en base al listado de funcionarios de Trébol

Esta caracterización del funcionariado que utiliza la plataforma se genera en base a los datos proporcionados por SeCIU en marzo del corriente año. De la misma se busca conocer a grandes rasgos la población usuaria, allí se puede observar un mayor uso de la plataforma Trébol SIAP, a su vez, una mayor cantidad de usuarios en los servicios de UdelaR. Si bien los números muestran un aumento de la cantidad de usuarios, aún sigue siendo un reto el uso de la plataforma de forma más extensiva y constante por parte de estos funcionarios.

Como se mencionó el interés inicial de Prorectorado fue pensar estrategias para incrementar el uso de la plataforma, es por ello que además buscó entonces conocer de primera mano el proceso de implementación, para ello se entrevistó a funcionarios de SeCIU responsables de la implementación de Trébol en calidad de informantes calificados. Por otra parte, se entrevistó a funcionarias que utilizan la plataforma para conocer sus percepciones, charlar sobre las habilidades digitales necesarias para el uso.

En el caso de la entrevista a funcionarios de SeCIU, se había coordinado una reunión simplemente para obtener información sobre el proceso, pero luego se optó por generar una pauta de entrevista estructurada que resultó muy útil. Se trató de una entrevista a dos funcionarios de SeCIU que lideraron la implementación de Trébol. La entrevista constó en mayor medida de explicaciones técnicas sobre cómo se dio el proceso de implementación, pudiendo distinguir los distintos caminos que siguió Trébol SGAE y Trébol SIAP.

El primero surgió debido a la necesidad de que los funcionarios puedan hacer consultas a medida sin necesidad de solicitar esta información a SeCIU. De esta manera, el desarrollo de esta herramienta se pensó para poder optimizar tiempos y tareas. Este sistema permite descargar bases de datos generales que luego pueden ser trabajadas. Se buscó avanzar en la creación de indicadores, proyecto que por la complejidad que posee en cuanto a la generación de consensos en las definiciones y criterios ha tenido menor grado de avance.

Por otra parte, Trébol SIAP, surge también para que los funcionarios que trabajen con información de recursos humanos puedan acceder a ella sin necesidad de solicitarle a SeCIU listados o reportes. A diferencia del proceso de Trébol SGAE, la planificación de Trébol SIAP se dio en conjunto con el comité del SIAP, Prorectorado y Rectorado. En este caso, se relata que al trabajar con el comité, la generación de consenso en los criterios se dio de manera más orgánica. A su vez, ya se tenían lecciones aprendidas del primer proceso. En la cita a continuación se resume un poco ambos procesos:

“Entonces dijimos armemos este sistema de información con la misma tecnología que ya teníamos para enseñanza y desde allí surgió Trébol SIAP, que es lo que más se usan a nivel ahora del sistema de información. Lo de enseñanza también se usa, sí, porque en eso se carga todas las semanas, ni siquiera es todos los meses, es todas las semanas, pero se utiliza más para eso, para obtener lo que le llamamos la “sábana” de datos”. (Entrevista realizada por la autora a Informante de SeCIU)

Centrándonos en la implementación de Trébol SIAP, es que se analizarán las entrevistas a usuarios, se logró entrevistar a tres funcionarias de distintas áreas, que realizan tareas muy distintas entre sí en la plataforma.¹³ La pauta de entrevista se estructuró comenzando en primer lugar con la descripción de su cargo y actividades que realizan específicamente en la plataforma, viendo el “antes y después” de las tareas con el uso de la plataforma. Luego se consultó por las capacitaciones dadas por SeCIU y el feedback con el mismo. Si bien las tareas de las funcionarias son muy distintas porque algunas son vinculadas a gestión de personal, otras de evaluación y prospectiva y otras de bibliotecología hubo en sus discursos ciertos puntos en común y otros en los que se diferenciaron. Por ejemplo, comenzando por los relatos sobre cómo se hacían antes las tareas y cómo se dio el comienzo del uso de Trébol, las entrevistadas comentan:

“Cuando yo entré esto se hacía todo manual, se imprimía, yo fui como tratando de automatizar lo más posible como para que se cargaran los datos automáticos lo más que se pudiera para no generar errores, cuanto más manual más errores” (Entrevista 1 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol)

“Cuando salió lo de Trébol y como yo pensé que iba a ser algo similar a lo que

¹³ Cabe destacar que la entrevistada 3 además de utilizar trébol SIAP utiliza trébol Enseñanza, por lo que en su discurso traerá su experiencia en ambas plataformas.

nosotros usábamos en biblioteca yo se lo comenté a la secretaria de división si me permitían acceder y tener el usuario, me dijeron que sí, que no hay problema[...]que me parecía que con eso me evitaba el problema de cómo conseguir el listado de los docentes”. (Entrevista 2 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trébol)

“Antes de eso se sacaba de personal, y también con las dificultades que ocasionaba porque no salían bien los listados, y que pensamos que podíamos evitar tener que ir a personal[...] la idea fue que estaba bárbaro, yo te proporciono los listados, capaz que más fácil de estar pidiendo personal, pero eso era lo que nosotros presumíamos.” (Entrevista 2 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trébol)

“Cuando entré acá fue como que me enteré que se había dado el salto a partir del SGAE que estaba el sistema Trébol. Alguien me comentó, no me acuerdo, y ahí fue cuando gestioné el usuario.[...]fue hablando con la Unidad de Enseñanza de acá "bueno necesitamos esta información, determinados datos" y ahí me enteré que existía el sistema Trébol porque entre medio de que yo trabajaba con el viejo sistema de Bedelías y ahora, no trabajé en la universidad entonces, y cuando en el 2021 entro acá es que me entero que está ese nuevo sistema Trébol y ahí es que pido el usuario”. (Entrevista 3 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trébol)

En las tres entrevistas, el discurso comienza dando una justificación de pertinencia al uso de la herramienta, aquí las tres personas entrevistadas reconocen que la plataforma podrá significar mejoras en sus procesos de trabajo, tanto sea para acortar tiempos como para reducir errores. En estos trabajos, completamente inmateriales, la incorporación de nuevas herramientas digitales que automaticen procesos y reduzcan errores son valoradas en un principio como algo positivo. Como expresa Marín (2013), el poder en la “era de la información”, está ligado al acceso a la misma y a la posibilidad de generar innovación, en este caso se valora positivamente ya que pueden acceder a la información, y no tener que solicitarla a otro.

En la siguiente sección de la entrevista, se les consultó por las capacitaciones que tuvieron, cómo les resultó la interfaz en su uso y su comunicación con SeCIU

“Yo particularmente porque estábamos haciendo como una especie de testeo, como que lo fui aprendiendo en la marcha, es distinto que en los servicios[...]yo porque

estaba desde el vamos, es distinto, lo fui aprendiendo[...] nos dieron las ideas básicas y después a medida que fueron surgiendo dudas se fueron ajustando y a partir de eso.... claro, no estaba pulido entonces para cuando ya quedó cerrado todo - ya la habías agarrado la mano- claro, no necesitaba como la capacitación, en ese sentido, no sé, como el que lo vio desde cero ya armadito terminado es distinto que yo que lo vi desde el nacimiento.” (Entrevista 1 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol)

“La única capacitación que tuve fue la que se hizo al comienzo que fue la de presentación que se hizo una muestra de un poquito ahí de algo, un manual que tiene muy poca cosa, es más me pasó que cuando al final tuve permiso y quise entrar y quise empezar a sacar tuve que escribir a la mesa de ayuda a ver si tenía más información y me mandaron lo mismo que había visto que me parece muy poco.” (Entrevista 2 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol)

“Para la parte de enseñanza no tuve capacitación formal, pero al usarlo se me generaron muchas dudas pedí directamente a SeCIU una reunión, o les escribía mails específicamente con esas consultas, en ese sentido siempre me las contestaban o a veces hacíamos un Zoom unas veces para ver unas cosas[...] también es re tedioso a veces escribir por cosas que es contestar muy fácil y que si en realidad existiera en el sistema una parte como de glosario, definiciones, qué sé yo, qué te devuelve la consulta, otro tipo de cosas se eliminaría esa necesidad de contacto con SeCIU.” (Entrevista 3 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trébol)

Con la pregunta sobre la capacitación, ya se puede observar que no todos los discursos están alineados, las experiencias de las funcionarias fueron distintas entre sí. El caso de la primera entrevista se distingue de las otras dos al haber participado del piloto del programa. En los otros dos casos, ambas entrevistadas coinciden en que la capacitación les resultó insuficiente por lo que tuvieron que recurrir a Mesa de ayuda para evacuar las consultas.

“Algo conozco porque te digo, estoy acostumbrada a usar este otro que tiene algo de parecido, pero no es nada amigable, no están traducidas muchas cosas, están en inglés, tocás y el cartelito que te sale está en inglés y es mínimo, la ayuda que te da es mínima, te salen mensajes de error [...]creo que se está desaprovechando algo que

podría ser una herramienta que podría tener mucho potencial me parece que el uso real que se le está haciendo es muy escaso, por lo menos te digo lo que veo acá.” (Entrevista 2 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol).

“No me parece PARA NADA INTUITIVA no, o sea me parece, por un lado hay cosas que sí pero me parece super necesario que haya definiciones” (Entrevista 3 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol).

“Bajás, ves, "no, no es esto", vas probas a otra consulta hasta que ahí yendo y viniendo, [...]y al final, es algo pendiente que tenemos en la unidad también es como que hay que armarse a mano, y eso supongo que eso sería útil para todos los servicios es "bueno, con esta consulta, e ingresando esto, esto y esto se obtiene esto, esto y esto, ¿me explico? saber qué consulta tenés que hacer para la información que querés me parece que con el título y con la descripción que tiene abajo no alcanza”. (Entrevista 3 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol).

A propósito de la interfaz del programa y la experiencia de las usuarias, dos de ellas coinciden que la plataforma no les resulta intuitiva en su uso, se traen como limitantes el hecho de que ciertas pestañas emergentes estén en inglés, la falta de ciertas definiciones sobre cómo hacer las consultas o qué arrojan las mismas. Ellas plantean como una posible mejora el hecho de que haya rutas preestablecidas para la obtención de cierta información.

Necesidad de habilidades específicas, interrelación entre funcionarios y Resistencias al uso

Con lo analizado anteriormente se comienza a visualizar el contraste entre lo esperado y las experiencias específicas en cada caso, viendo también cómo entran en juego las habilidades de adaptación de las funcionarias en el trabajo. Acosta (2015) plantea que con el trabajo inmaterial se “complejiza el proceso productivo dado que requiere de trabajadores aptos para el manejo de esa tecnología” (p. 30), así se le comienza a dar más importancia a la calificación de los mismos, la formación constante, y la capacidad de adaptación a estos cambios tecnológicos. Ellas mismas traen en su discurso la dimensión más “autodidacta” de la implementación de estos sistemas.

“Como en todos lados siempre hay gente que está más abierta al cambio y otra gente que es como más resistente a lo nuevo eso siempre pasa, y entonces le va a ver "no, le falta esto, lo otro", creo que es inherente más a la persona que al programa en sí. A mi me resultó positivo, en el trabajo que yo hacía puntualmente que yo hago me resulta positivo pero si hay gente que de repente le cuesta más[...]les trato de explicar o de enseñarles y tienen un poco de resistencia, como que no les gusta mucho yo qué sé, yo me acostumbré y para mi es tipo genial porque de hacer un recorte a poder sacar la información a mi me hizo la diferencia.” (Entrevista 1 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol)

“Cuando lo vi dije "no lo van a usar" así de entrada porque digo no está la gente acostumbrada a este tipo de software, vos pensá que está pensado para administrativos que no es que tengas tanta capacitación en informática como para poder entender este tipo de cosas[...]yo trabajo muchas veces con el ensayo y error de probar por aquí y por allá pero no todo el mundo tiene esa forma de trabajo y no hay un paso a paso que te diga por donde ir como hacer, por eso es lo que te digo tener ejemplos de listados, cómo para generar este listado tengo que empezar... toco este botón, pongo tal fecha, tiene que haber más un paso a paso que vos después puedas entender como hacer lo que vos precisas y ta si hubiera algún listado de modelo me parece que sería una ayuda bárbara, que bueno "este listado se generó así" y vos ponés el paso a paso, hay poca capacitación.” (Entrevista 2 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol)

En estos fragmentos, se destaca la importancia de la capacidad del trabajador para adaptarse a estos cambios, que en parte ellas lograron hacerlo pero que es probable que para otros funcionarios genere resistencias. En estos discursos se puede ver el componente de autogestión planteado por Acosta (2015), donde los trabajadores tienen un mayor nivel de compromiso frente a la adaptación a los cambios y a su formación. En este caso, las entrevistadas problematizan el hecho de que no todos los trabajadores logran dicha autogestión y que será necesario en estos casos de otros recursos digitales explicativos que apoyen el aprendizaje de las nuevas herramientas.

Relacionado a lo anterior, y pensando en el trabajo inmaterial referido por Acosta (2015) como “producto del esfuerzo colectivo” que “se sostiene en el desarrollo de relaciones

sociales entre trabajadores”(p.28). Se les consultó si conocen a otros funcionarios que utilicen la plataforma, en algunos casos, lograron nombrar a otras personas que lo usan pero se destacó el hecho de que no hay una interrelación entre usuarios. Si bien se trata de una plataforma muy amplia en la que cada funcionario le dará usos distintos, es interesante remarcar este carácter “solitario”.

“No sé quién lo usa, no, o sea si ha habido uso de esto, yo te digo, me quedé con esa sensación cuando fue lo de la capacitación que iba a ser muy difícil, así que la gente lo usara, no era fácil.” (Entrevista 2 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trebol)

“Me acuerdo un día en un grupo de trabajo que decían que les faltaban datos y ahí fue cuando me empezaron a decir, yo dije "no pero está Trébol" y no se que y se puede acceder a todos los datos y ahí fue cuando me dijeron "si pero no hay quien maneje esos datos", claro no sabían entonces ahí fue cuando me di cuenta, que ahí estaban, en Trébol hay muchos datos y para mí está buenísimo, porque más allá de todas las carencias yo creo que esta buenísimo que exista, pero bueno que no saben.” (Entrevista 3 realizada por la autora a usuarios de plataforma Trébol).

El trabajo inmaterial como “algo que es colectivo en lo inmediato y que se da en forma de red” (Lazzarato 1996 en Acosta 2025, p. 29), fue también lo que se intentó retratar en este análisis trayendo la visión de los usuarios, la visión de SeCIU y la visión de PRG como los distintos “hilos” de una misma red, donde será necesario profundizar en el diálogo y cooperación para que se logre un mayor y mejor uso de la plataforma. En el caso de la población usuaria de la plataforma, cabe mencionar que se entrevistó a tres personas que tienen un uso activo de la plataforma porque se quería indagar sobre el proceso, la experiencia y cómo la utilizan cotidianamente. De esta manera se buscó abrir la reflexión sobre posibles herramientas para poder potenciar el uso, sin embargo, es aún necesario llegar a esos tantos funcionarios que teniendo acceso no lo usan o tienen un uso muy escaso, ya sea porque no lo saben usar o porque no les fue útil. En ese caso, una forma de poder relevar esto sería mediante un formulario a todos los usuarios.

2.4 Productos de procesos en curso

Como practicante en Prorectorado, en estos meses participé de las actividades emergentes en la línea de Tecnologías de gestión y Gobierno Abierto. Se trató de dos proyectos que surgen a fines del 2023 pero que están en ejecución y tendrán un grado de avance mayor luego de finalizada la pasantía. Es por esto, que en este apartado se detalla el avance hasta el momento de finalización de la práctica en estos proyectos que generan un aporte para fortalecer el Gobierno Abierto en la Universidad, y que aún están en curso.

Actividades con Participa:

PRG ha generado reuniones con el laboratorio Participa para la implementación de un plan piloto que aborde en la Universidad temas de Gobierno Abierto, participación y tecnologías digitales. En primera instancia, acotado a una población específica para luego poder ampliar la experiencia. Tendrá como objetivo la articulación de las tecnologías digitales para la participación ciudadana de forma descentralizada.

Se han tenido al momento reuniones en torno al tema, es un proyecto que va a implicar varios actores y deberá hacer converger procesos en marcha con las nuevas propuestas, por lo que al momento no hay mayor información que aportar.

Si bien se encuentra todavía en la fase de planificación significa una excelente oportunidad para impulsar prácticas en la línea de Gobierno Abierto, respondiendo al componente de participación y a su vez incluyendo la necesidad de poner a las tecnologías digitales en un lugar protagónico de los procesos de Gobierno Abierto.

Capítulo Raga Uruguay:

RAGA se trata de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional, liderada por Ester Kaufman, se crea en 2015 en Argentina como respuesta de la comunidad académica ante la falta de espacios es este tipo. Actualmente tiene sede en CEDES Argentina por convenios con CEPAL. A lo largo de estos años se han creado varios Capítulos Nacionales (RAGAs nacionales) en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

Desde fines del 2023 PRG comenzó el diálogo con RAGA, evaluando la posibilidad y los pasos a seguir para la creación de un capítulo RAGA Uruguay y la participación en los congresos de la red académica. Para ello se participó de reuniones virtuales para concretar la alianza. Este proceso aún sigue en diálogo por lo que es una actividad emergente de la que no se puede detallar mucho más, sin embargo considero que es pertinente mencionar la participación debido a que se trata de una gran oportunidad para potenciar la academia abierta en la UdelaR.

2.5 Conclusiones y Recomendaciones

Este informe intentó sintetizar lo trabajado desde línea estratégica de Tecnologías de Gestión y Gobierno Abierto de PRG en el lapso de tiempo de la pasantía. Sobre todo planteando algunas de las aristas a tener en cuenta hacia las transformaciones del modelo de gestión. El informe no pretendió ser exhaustivo acerca de todos los proyectos en torno al tema, que siendo tan amplio, hubo cuestiones que inevitablemente debieron quedar por fuera. Sin embargo, si busca plantear las discusiones centrales actuales y las que deberán ser consideradas a futuro. Los proyectos, innovaciones o nuevas políticas que allí se den deben ser diseñadas no solo para dar respuesta a las necesidades del presente, sino también anticipando la aceleración de las transformaciones futuras.

En cuanto a Gobierno Abierto, se puede concluir que hay un interés profundo por adaptar esta perspectiva, pero que aún el avance es lento. La gobernanza debe ponerlo en agenda y que sea un tema que transversalice todos los procesos de la institución. Para ello será valioso continuar trabajando con AGESIC y poder generar nuevas alianzas, como por ejemplo las mencionadas de Participa y RAGA.

A propósito de Gestión de datos en la Universidad y Datos Abiertos, se reconoce como buena práctica el camino recorrido hasta el momento en cuanto a transparencia, tanto activa como pasiva, estos estándares de calidad de la información generan una base sólida desde la que partir para futuras innovaciones y transformaciones en cuanto a política de datos y Datos Abiertos.

Tanto la implementación de una política central de datos en la Universidad así como la disponibilización de Datos Abiertos son temas delicados que exigen una mayor

especialización para su abordaje. Será necesario en primer lugar profundizar en el diálogo entre actores del cogobierno universitario y con la comunidad universitaria en general.

La expertise de las direcciones generales será fundamental, para poder conjugar el avance de las tecnologías digitales, ciencia de datos, acceso a la información y protección de datos personales. A su vez, podrá ser valioso el apoyo de otros actores con trayectoria como son Data uy, AGESIC, Raga, entre otros.

En relación a Trébol, se trata de una herramienta con un gran potencial como sistema de información, se valora positivamente su implementación para fortalecer la gestión universitaria en todos sus niveles. Se destaca como positivo también que la implementación de Trébol SIAP se dio en conjunto con el Comité de SIAP, Rectorado y Prorectorado, este diálogo fortaleció el proceso de implementación.

Por otra parte, pensando en herramientas para potenciar el uso, vemos que las sugerencias que hacen quienes utilizan la herramienta se centran en la necesidad de generar más materiales, manuales, rutas para la extracción de ciertos materiales y jornadas de retroalimentación entre usuarios y con SeCIU. Recientemente, en la página de PRG, se informó que se está trabajando Trébol desde Comunidad de Prácticas. Donde se cuenta con una vía directa para consultas y sugerencias, así como con materiales de manuales, definiciones y casos prácticos.¹⁴ Esto es valorado como una buena práctica en la gestión universitaria, ya que da respuesta a algo que emerge de estas entrevistas que fueron hechas a principio de año.

Por otra parte, cabe aclarar que con las entrevistas se llegó a usuarios que utilizan la plataforma, pero sería relevante poder tener la visión de quienes tienen usuario, pero lo utilizan poco, o no lo utilizan. Para ello podría ser pertinente la implementación de un formulario que releve de manera cuantitativa cuántos funcionarios lo usan, para qué funciones y en caso de que no lo utilicen, por qué. Para así poder indagar sobre la necesidad de materiales específicos o capacitaciones de refuerzo a ciertos usuarios.

Todo lo reflexionado abre la interrogante sobre la posibilidad de pensar ciertos perfiles de cargos de gestión aún más especializados desde una visión de ciencia de datos y gestión

14

<https://gestion.udelar.edu.uy/noticias/nueva-comunidad-de-practicas-un-espacio-con-materiales-e-informacion-sobre-como-usar>

basada en evidencia para que gradualmente se pueda incluir una cultura universitaria del uso extensivo pero también responsable de esta información para la gestión.

3. Autoevaluación de la experiencia realizada

3.1 Evaluación del centro receptor

En primer lugar, destaco la acertada elección de Prorectorado de Gestión como centro receptor, un centro que trabaja de forma interdisciplinaria con profesionales y pasantes de diversas áreas. Como pasante se me ofreció una amplia gama de temas a trabajar y profesionales calificados para acompañar el proceso. En este punto debo destacar el trabajo de Cyntia Buffa y de Eduardo Todeschini quienes fueron mis referentes durante la pasantía y supieron guiar mi paso por la organización.

El papel que tiene PRG en la gestión universitaria es de gran importancia, esto es algo que queda en evidencia tanto en los aportes mencionados en este informe como por los proyectos en curso. En el caso específico de Gobierno Abierto, es valioso que PRG lo ponga sobre la mesa, que sea un tema en el que se está trabajando y que se tenga en consideración a la hora de plantear sus estrategias de gestión.

3.2 Lo aprendido

El centro receptor fue un espacio de crecimiento profesional y personal importante para darle cierre a mi carrera. Los primeros meses, además de aprender acerca de los temas que involucran a este informe, aprendí mucho del funcionamiento de toda la UdelaR, Secciones, direcciones, siglas, procesos en marcha, etc. Con ello dimensioné la importancia de la Gestión universitaria, la cual siendo una de las cuatro funciones de la Universidad muchas veces es la menos mencionada.

En las prácticas profesionales cobra valor el aprendizaje experiencial, el cual es distinto al de investigación externa de un tema. El centro receptor habilitó un aprendizaje cotidiano, la presencialidad en las oficinas y el compartir charlas me proporcionó una visión mucho más

profunda de los temas aquí trabajados, retomando a Vallés (1999), la conversación cotidiana resultó un aspecto clave para la apertura de un campo de investigación.

Uno de los aprendizajes más importantes fue el ejercicio constante de vincular el conocimiento acumulado en la carrera en la práctica laboral, buscando teorías, antecedentes, y dialogando con otras disciplinas para poder dar respuesta a los objetivos propuestos atendiendo a las necesidades del centro receptor.

A medida que avanzaba en la pasantía tomé dimensión de la magnitud de un tema como Gobierno Abierto en la Universidad, este informe intenta retratar todas las aristas posibles y plantear nuevas interrogantes a tener en cuenta. La intención es que el aporte sea pertinente para el centro receptor y para toda la comunidad universitaria pudiendo dejar registro de todo lo trabajado en esta área y siendo un insumo para los procesos en marcha y nuevos proyectos.

4. Referencias bibliográficas

Acosta, M. J. (2015). *Configuraciones de la gestión de los recursos humanos: El trabajo inmaterial*.

Alejandra Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (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). Prólogo de Alicia Bárcena.

Castells, M. (1996). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura* (Vol. 1). México: Siglo XXI. Prólogo de Castells La Red y el Yo.

De la Garza, J. (2009). *Hacia un concepto ampliado de trabajo: Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales* (Vol. I). CAICyT CLACSO. Buenos Aires. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160216041739/07.pdf>

Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones: Acuerdos, dualidades y divergencias*. Prentice Hall. Pearsons Education S.A.

Giraldo de la Caridad León Rodríguez. (2015). *La ciencia de los datos y su impacto en la gestión universitaria*. Revista Científica ECOCIENCIA, 2(1). Recuperado de <https://www.proquest.com/docview/1827464442?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true&sourcetype=Scholarly%20Journals>

Lupton, D. (2015). *Sociología digital*. Editorial Routledge. Nueva York y Oxford

Marín, J. (2013). *Sociología de las organizaciones: Influencia de las tecnologías de la información y la comunicación*. Madrid: Ed. Fragua.

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5.

Palma-Peña, J. M. (2023). Políticas para datos abiertos en América Latina: Análisis y desafíos. *Hipertext.net*, (27), 57-65. <https://doi.org/10.31009/hipertext.net.2023.i27.06>

Ramió Matas, C. (2015). *La Administración Pública del Futuro: La Administración “2050”*. GIGAPP Estudios/Working Papers, No. WP-2015-08. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.

Salvador, M., & Ramió, C. (2020). Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 77. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357566674001>

Suárez, F. (Prólogo). (2020). *Propuesta al país 2020-2024: Plan estratégico de desarrollo de la Universidad de la República*. UdelaR.

Valles, M. S. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

V. Torres, A., Naser, A., & Kaufman, E. (Coords.). (2023). *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).

Prorrectorado de Gestión. (2022). *Informe de Prorrectorado de Gestión UdelaR: Cuarenta meses de articulación para una Gestión Integral*.

5. Anexos

Glosario de siglas

ANII: Agencia Nacional de Investigación e Innovación

CDC: Consejo Directivo Central

CDG: Consejo Delegado de Gestión

CEDES: Centro de Estudios de Estado y Sociedad

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DGPLAN: Dirección General de Planeamiento

FCS: Facultad de Ciencias Sociales

INTAI: Índice Nacional de transparencia y acceso a la información

OGP: Open Government Alliance (Alianza para el Gobierno Abierto)

PRG: Prorectorado de Gestión de UdelaR

RAGA: Red académica de Gobierno Abierto

SeCIU: Servicio Central de Informática Universitaria

SGAE: Sistema de Gestión Administrativa de la Enseñanza

SIAP: Sistema Integral de Administración de Personal

TAS: Técnicos administrativos y de servicio

UAIP: Unidad de Acceso a la Información Pública