

CAPACIDADES ESTATALES Y GOBIERNO ABIERTO: UN ANÁLISIS DE LOS PLANES DE ACCIÓN EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2021-2026)

STATE CAPACITIES AND OPEN GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF THE ACTION PLANS IN THE PROVINCE OF CÓRDOBA (2021-2026)

 Lucía Miretti ^[1]

 Ana Luz Beltramino ^[2]

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de configuración de la política de Gobierno Abierto (GA) en la Provincia de Córdoba en el marco de los Planes de Acción de Gobierno Abierto, a partir de la evaluación de las capacidades estatales. Se emplea una metodología cualitativa basada en un estudio de caso estratégico, utilizando como técnicas de investigación el análisis documental, la observación participante y las entrevistas semiestructuradas a actores clave. Los resultados indican que la infraestructura y el recorrido de Córdoba en GA evidencian un Estado con capacidad de coordinación y planificación estratégica. No obstante, la cultura estatal presenta resistencia a la apertura y al acceso a la información pública, lo que pone un freno a la transversalización del paradigma y a la multiplicación de la agenda en otras áreas gubernamentales. Además, pilares como la participación ciudadana, la co-creación, la colaboración y la rendición de cuentas efectiva tienen una jerarquía menor en este tipo de políticas. Como conclusión, a partir del análisis comprendemos que, si bien existe un fortalecimiento de las capacidades administrativas y una marcada institucionalización del Gobierno Abierto, persiste la preeminencia del diseño estructural sobre la dimensión política del proyecto de gobierno.

Palabras clave: Gobierno Abierto, capacidades estatales, administración pública, participación, gobiernos subnacionales.

Abstract

This article aims to analyze the configuration process of the Open Government policy in the Province of Córdoba within the framework of the Open Government Action Plans, based on the assessment of its state capacities. A qualitative methodology is employed, based on a strategic case study, using research techniques such as documentary analysis, participant observation, and semi-structured interviews with key actors. The results show that Córdoba's infrastructure and trajectory in Open Government demonstrate a State with capacities for coordination and strategic planning. However, the state culture resists openness and access to public information, slowing the mainstreaming of the paradigm and the expansion of the agenda into other government areas. Furthermore, pillars such as citizen participation, co-creation, collaboration, and effective accountability hold a lower hierarchy in these types of policies. To conclude, the analysis reveals that, although there is a strengthening of administrative capacities and a strong institutionalization of the Open Government, a preeminence of structural design over the political dimension of the government project persists.

Keywords: Open Government, State Capacities, Public Administration, Participation, Subnational Government.

Recibido 29 de abril de 2026 - Aceptado 17 de junio de 2026

Derechos de autor: © 2026 por los autores. Todos los contenidos de GYAP se publican bajo una [licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](#) y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores(as) respectivos(as).



[1] Universidad Nacional de Córdoba- Facultad de Ciencias Sociales, Argentina. correo: lmiretti@mi.unc.edu.ar

[2] Universidad Nacional de Córdoba- Facultad de Ciencias Sociales, Argentina. Correo: ana.beltramino@mi.unc.edu.ar

“En el contexto latinoamericano, esta situación compleja se ve agravada por la “buropatología”, fenómeno descrito por Rodríguez (2014) como la coexistencia en las administraciones públicas de diferentes modelos de gestión que no implementan por completo”.

1. Introducción

La velocidad de los cambios tecnológicos, junto con la complejidad y multidimensionalidad de los problemas públicos, ha generado incertidumbre en las administraciones ([Solano, 2022](#)). En el contexto latinoamericano, esta situación compleja se ve agravada por la “buropatología”, fenómeno descrito por [Rodríguez \(2014\)](#) como la coexistencia en las administraciones públicas de diferentes modelos de gestión que no implementan por completo. Frente a este escenario, el Gobierno Abierto (GA) surge como una promesa de reforma estructural de la gestión pública que busca transformar la relación entre el Estado y la sociedad civil mediante el fomento de la participación ciudadana activa, la colaboración, la transparencia y la rendición de cuentas ([Ramírez-Alujas, 2012](#)). En este sentido, comprendemos al GA como un paradigma, ya que, siguiendo la perspectiva de Oscar Oszlak ([2012, 2025](#)), no se trata de un conjunto de herramientas tecnológicas, sino de un modelo de gestión de lo público. De acuerdo con su conceptualización, se caracteriza por establecer una dinámica Estado-sociedad, donde la ciudadanía puede involucrarse en la co-creación de las políticas públicas y ejercer un rol activo en la evaluación del desempeño estatal.

En este sentido, la adopción del GA no constituye un proceso automático, sino que requiere del desarrollo de capacidades estatales que permitan sostener y materializar los principios que promueve. Tal como señalan [Ramírez-Alujas y Dassen \(2012\)](#) y [Hernández \(2017\)](#) este enfoque implica cambios transversales en las prácticas, los valores y la cultura del sector público, que acompañan transformaciones profundas en la administración. Bajo esta premisa, [Valenzuela Mendoza \(2012\)](#) sostiene que no es posible avanzar hacia un GA sin un fortalecimiento previo de las capacidades estatales tanto dentro de la estructura institucional, como también en la cultura organizacional de la administración pública.

En el plano internacional, la institucionalización del GA ha sido impulsada principalmente por la Open Government Partnership (OGP), una iniciativa multilateral que plantea como línea la co-creación de Planes de Acción de Gobierno Abierto, y que a partir del año 2016, mediante OGP Local, incluye a gobiernos locales tales como Córdoba ([Open Government Partnership, 2021a](#)). Es por ello que la Provincia de Córdoba se presenta como un caso de estudio paradigmático. En este marco, nos proponemos

indagar: ¿qué herramientas posee la provincia de Córdoba para internalizar el paradigma de gobierno abierto, entendido como una reforma del Estado? ¿Cómo se configura el paradigma de Gobierno Abierto en la provincia de Córdoba en el marco de los Planes de Acción de GA de la OGP en el período 2021-2026? Por consiguiente, este trabajo se propone como objetivo general analizar el proceso de configuración de la política de Gobierno Abierto en la Provincia de Córdoba en el marco de los Planes de Acción GA, a partir de la evaluación de sus capacidades estatales.

El período seleccionado coincide con el ingreso de la misma a la Open Government Partnership y con la implementación del primer y segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto (2021-2023/2024-2027) ([Open Government Partnership, 2021b, 2024](#)). Debido a que el Plan actual se encuentra en curso, recortamos el análisis hasta 2026 para no realizar suposiciones antes de que finalice.

El recorrido de GA en la provincia comienza a partir del año 2010, cuando se empieza a transformar la administración pública en relación con la agilización de los servicios públicos, la transparencia y la consulta ciudadana mediada por la implementación de tecnologías como aplicaciones, sitios web y portales de datos abiertos.

Es importante señalar que existe una vacancia en el estudio de las capacidades estatales requeridas para aplicarlo. El único antecedente que articula explícitamente ambas dimensiones, aunque a nivel municipal, es la tesis de [Cuevas y Manzotti \(2023\)](#) titulada "Capacidades estatales y políticas de Gobierno Abierto. El caso del Municipio de Jesús María en el período 2022-2022". Este trabajo resulta fundamental, ya que sirvió como guía para construir los indicadores de análisis seleccionados.

En el plano teórico los trabajos de [Valenzuela Mendoza \(2012\)](#) y [Ramírez-Alujas \(2023\)](#) estudian el GA a partir de las capacidades estatales. Por otra parte, diversos estudios empíricos

abordan esta problemática a partir del análisis de casos nacionales, tales como [Vázquez Soriano y Rojas Navarrete \(2024\)](#), quienes analizan el caso de México y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en relación con la participación ciudadana; y [Aguilar \(2021\)](#), quien planteó como objeto de estudio el vínculo entre la capacidad estatal municipal y el desarrollo económico local en Perú. Por último, [González Moreno \(2020\)](#) trabaja en su tesis el caso de Colombia entre los años 2012-2017, comprendiendo el paradigma de GA como método para fortalecer las capacidades institucionales de la gestión.

Con lo expuesto, nos proponemos como objetivos específicos:

1. Identificar la prioridad política y la concordancia de los compromisos de GA dentro del proyecto de gestión provincial de Córdoba.
2. Evaluar la adecuación de las estructuras administrativas y la capacidad política para llevar adelante este tipo de gestión.
3. Examinar los mecanismos de coordinación y articulación entre las diversas áreas de gobierno y los actores de la sociedad civil involucrados.

Finalmente, establecemos como punto de partida el siguiente supuesto: la provincia de Córdoba se centra más en el fortalecimiento de las capacidades administrativas que en las capacidades políticas para llevar adelante el paradigma de Gobierno Abierto.

El Estado y sus capacidades

El concepto de capacidades estatales se define como el entramado de competencias, relaciones, funciones y reglas que permiten a las instituciones optimizar el desempeño de las funciones públicas ([Valenzuela Mendoza, 2012](#)). La perspectiva desde la cual nos posicionamos para comprender el concepto, es la de [Bernazza et al. \(2015\)](#), quienes proponen entender las capacidades estatales en "clave pública".

Esto implica reconocer al Estado como el actor fundamental del desarrollo, destacando su rol protagónico en la definición de una política cuya aptitud no se mide solo por la eficiencia administrativa, sino también por su capacidad política para procesar las demandas sociales y construir el bien común.

En esta línea, [Fabián Repetto \(2003\)](#), uno de los principales referentes en el tema, las define como la posibilidad de que los gobiernos traduzcan en políticas públicas lo que el contexto y los consensos colectivos consideran prioritario. Desagrega las mismas en dos subtipos o componentes para el análisis: las capacidades administrativas y las políticas. La primera de ellas remite al aparato técnico-burocrático y organizacional del Estado, orientado a alcanzar de manera eficaz los objetivos institucionales ([Repetto, 2004](#)). Este ámbito constituye el espacio institucional en el que deben producirse las transformaciones sistémicas necesarias para avanzar hacia el paradigma de GA. Al respecto, [Caires y Saant \(2018\)](#) plantean observar al GA como una tercera generación de reformas del Estado de matriz socio-céntrica que opera en tres niveles: macro, orientada a un cambio cultural que permita abrir la “caja negra” del Estado; meso, centrada en las reglas del juego y el marco normativo; y micro, enfocada en la reconfiguración de las estructuras organizativas.

En esta línea, [Oszlak \(2025\)](#) plantea que el afianzamiento del paradigma y la transformación de las estructuras se enfrentan al desafío de las “reglas del juego”. Esto implica superar las normas informales que implican valores, comportamientos y pautas culturales que pueden

obstaculizar la implementación de políticas de apertura. Siguiendo esta lógica, [Repetto \(2004\)](#) integra en el análisis los elementos informales, tanto positivos como negativos, de la gestión pública.

Sin embargo, no alcanza con fortalecer de manera aislada una sola dimensión de la capacidad estatal: en este punto se incluye la capacidad

política como otro subtipo que debe analizarse a la par. Su desarrollo no puede separarse de un análisis más amplio que considere la articulación entre lo político y lo administrativo en un contexto socioeconómico e internacional específico. La determinación de los objetivos para construir capacidades estatales constituye, en esencia, un proceso de carácter político ligado al contexto, los intereses e ideología de los líderes y la trayectoria histórica y política específica. El desafío consiste en avanzar en el desarrollo integrado de ambas.

Por su parte, este tipo de capacidad se define como la aptitud del Estado para “problematizar” las necesidades de los sectores sociales y adoptar decisiones que reflejen sus intereses específicos, independientemente de los recursos que puedan movilizar en la arena pública. Esta dimensión se vincula con los recursos de poder y con las dinámicas entre actores políticos relevantes, tanto estatales como internacionales y de la sociedad civil, que intervienen en la definición de la “cosa pública”.

En este marco, desde el GA se reconoce que la producción de bienes y servicios públicos no es patrimonio propio del Estado y se propone entenderla, en cambio, como un entramado de procesos e interacciones que pueden generar valor público, cívico y social. No obstante, esta apertura no está exenta de tensiones: si bien, de acuerdo con [Oszlak \(2022\)](#), el GA supone una voluntaria participación de la ciudadanía, [Coppedge \(2001\)](#) advierte que solo algunos sectores cuentan con la capacidad y los recursos para hacer escuchar sus intereses y demandas ([Repetto, 2004](#)).

Por último, en otro orden de ideas, la naturaleza de los Estados latinoamericanos presenta obstáculos vinculados a lo que [Oszlak \(2012\)](#) identifica como la preferencia por una “gestión autista”. Esta se caracteriza por una escasa coordinación “vertical” y “horizontal” que consolida fronteras sectoriales que gestionan de manera cerrada problemas, que, por su naturaleza, requieren un

abordaje transversal. Además, continuando con el autor, el GA también demanda la llamada “territorialización” de las políticas públicas que relaciona, que, en este caso, relaciona al gobierno subnacional con los distintos departamentos y municipios.

En este punto, resulta necesario precisar qué entendemos por Estado. Guiándonos por la definición de [Abal Medina \(2025\)](#), lo abordamos desde dos dimensiones fundamentales, por un lado, como una expresión de las relaciones sociales y, por otro, como un entramado complejo de instituciones burocráticas. Estas definiciones, siguiendo con el autor, plantean conceptos del Estado un tanto dicotómicos y reduccionistas que giran en torno al vínculo Estado-sociedad. En definitiva, en línea con la mirada de [Oszlak y O'Donnell \(1995\)](#), comprender al Estado implica concebirlo no sólo a partir de su dimensión institucional, sino también como una “relación social”: un sistema de dominación, que lejos de ser monolítico, regula y controla la vida social organizada.

Comprendida así la naturaleza del Estado y el rol crítico de sus capacidades, es posible avanzar hacia un análisis que no solo observe la estructura formal del GA, sino también los vínculos que establece el Estado para intervenir sobre las cuestiones socialmente problematizadas. De esta manera, además de ser un entramado de instituciones burocráticas, el Estado se configura como una arena política atravesada por intereses tanto internos como externos (Repetto, 2004).

2. Método

La presente investigación se adscribe al paradigma interpretativo con un enfoque cualitativo. Se emplea un estudio de caso estratégico o instrumental, con categorías analíticas predefinidas. Está centrado en la provincia de Córdoba, Argentina, en el marco de su incorporación a la experiencia piloto de la OGP Local. El estudio se

relaciona con el denominado “giro subnacional” ([Suárez-Cao et al., 2017](#)), ya que analiza una unidad territorial provincial, combinando un corpus de fuentes primarias y secundarias de información. El diseño metodológico se basa en la triangulación de tres estrategias de recolección de datos: la observación participante, el análisis documental y la entrevista semiestructurada.

La observación participante se realizó en dos instancias clave del segundo Plan de Acción de GA: se asistió a una reunión de la Comisión de Trabajo (31/07/2025), donde se abordaron los hitos 3 y 8 y se institucionalizó el Espacio Multiactoral; y el encuentro del 14/03/2026, centrado en la actualización del Portal de Datos Abiertos. Estas intervenciones se realizaron en el marco del proyecto “Construcción de Agendas Participativas” (UNC), del cual formamos parte como asistentes de investigación. La finalidad de este instrumento fue observar las dinámicas entre los funcionarios y la sociedad civil interesada, así como las prácticas de gobernanza multiactoral, y obtener un diagnóstico de primera mano del avance del Plan.

En relación con el análisis documental, utilizamos datos secundarios como noticias, normativas, minutas de reuniones, documentos institucionales e informes para examinar la estructura institucional y elaborar un mapa actoral de la provincia. Para construir el marco teórico y contextual, llevamos a cabo una revisión y un análisis de la bibliografía en portales académicos. Además, utilizamos documentos del proyecto de investigación mencionado más arriba, específicamente la entrevista realizada a un funcionario, considerada información valiosa para el análisis.

Por otra parte, optamos por realizar entrevistas semiestructuradas, para la selección de los entrevistados se utilizaron los siguientes criterios: 1) equipos de trabajo que se desempeñen o se hayan desempeñado en alguna de las instituciones líderes de cada Plan de Acción; 2) expertos en el tema, informantes clave o participantes de

las Mesas de GA de los respectivos Planes de Acción. La guía de preguntas varió de acuerdo con Plan de Acción y con el rol que desempeñaba cada sujeto entrevistado en dicho proceso. Se realizaron un total de cuatro entrevistas entre diciembre de 2025 y febrero de 2026, con una duración de entre 30 y 40 minutos. Una de ellas se realizó de manera presencial y las demás, virtualmente, a través de la plataforma Meet. Los perfiles fueron:

Tabla N° 1. Perfiles entrevistados.

Plan de Acción (PA) al que pertenece	Rol	Referencia
Segundo PA	Cuadro técnico	E1
Segundo PA	Cuadro técnico	E2
Primer y segundo PA	Participante Mesa de GA	E3
Primer PA (Municipal)	Informante clave	E4

Fuente: elaboración propia.

Una vez realizadas las entrevistas, realizamos una codificación dirigida, ya que planteamos categorías analíticas previamente definidas a partir del marco teórico y de los indicadores propuestos. Para llevar adelante esta técnica, desgrabamos las entrevistas y segmentamos los testimonios según los indicadores y los com-

ponentes de análisis. Estos fragmentos fueron sistematizados en una matriz que contenía a estos últimos, junto con los objetivos propuestos, separados por cada entrevistado. A su vez, se mantuvo la apertura para identificar “categorías emergentes”, lo que permitió captar dimensiones que no tuvimos presentes anteriormente.

En relación con la dimensión a analizar, [Bernazza et al. \(2015\)](#) proponen una guía práctica para evaluar la capacidad estatal mediante diez indicadores. Cada indicador se desglosa en componentes, concebidos como dimensiones a examinar, que pueden comprobarse por el grado de su presencia mediante datos a relevar, fuentes y microindicadores. Cabe aclarar que no evaluaremos las dimensiones en términos de éxito o fracaso, sino en función de su mayor o menor capacidad.

La selección de los indicadores y los componentes responde directamente a los objetivos de esta investigación y a nuestros intereses en profundizar en el paradigma de GA. En orden de organizar la información obtenida, realizamos una grilla que vincula cada indicador con su respectiva documentación respaldatoria¹. Los indicadores y componentes elegidos son los siguientes:

1 Disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1dEhZQx-JxxBelmw3BCpmSkkh969uD3QGnm9GWIrblo/edit?usp=sharing>

Tabla N° 2: Indicadores y componentes de análisis.

Capacidad administrativa	Capacidad política
Proyecto de gobierno Componentes: 1. Definiciones político-ideológicas; 2. Proyecto institucional; 3. Agenda de gobierno; 4. Políticas Públicas y Proyectos especiales; 5. Ámbitos de concertación; 6. Enfoque de DD.HH. , justicia distributiva y género	Interinstitucionalidad Componentes: 1.Interestatalidad 2.Participación en orgánicas interinstitucionales 3.Relación con organizaciones sociales y económicas.
Diseño estructural Componentes: 1. Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno; 2. Estructura al servicio de la gobernabilidad; 3. Estructura subordinada a la carrera profesional.	

Fuente: Elaboración propia con base en Bernazza et al. (2015).

Componentes éticos

La investigación garantizó el anonimato de los informantes mediante la codificación de identidades (E1-E4). Se obtuvo el consentimiento informado para el registro y transcripción de las entrevistas, asegurando que el uso de la información fuera estrictamente académico. Además, en orden de superar algunos problemas que supone el análisis documental como la autenticidad, la disponibilidad, la credibilidad y la presentación ([Platt, 1981](#)), recurrimos a páginas web y documentos de fuentes oficiales provenientes de la provincia de Córdoba, la Open Government Partnership, portales de noticias, entre otros.

En cuanto a la política de uso de Inteligencia Artificial (IA), en el presente artículo se utilizaron herramientas como Gemini, ChatGPT y Grammarly con el fin de corregir, en términos de gramática y coherencia, algunas partes del escrito tales como el marco teórico y el análisis. Cabe aclarar que no fue empleada para la búsqueda de bibliografía ni como coautora de la investigación.

3. Resultados

Proyecto de Gobierno:

Definiciones político-ideológicas

Este apartado analiza las definiciones político-ideológicas de la provincia de Córdoba mediante el análisis de sus leyes y documentos más relevantes en materia de GA. En estas últimas dos décadas, Córdoba comenzó una era de transformación estatal que tomó como punto de partida un marco normativo orientado a la modernización y la innovación. Estos ejes se encuentran desarrollados en la Ley N° 8.803/99 de acceso al conocimiento de los actos del Estado, la Ley Nacional N° 27.275, sancionada en 2016; la Ley N° 8.835, denominada “Carta del Ciudadano”; la Ley 8.836, de “Modernización del Estado”; la Constitución Provincial de Córdoba; y la reciente Ley Provincial N° 10.618 de Simpli-

ficación y Modernización de la Administración. Si bien esta batería de medidas no nombra taxativamente al GA, sí aborda sus pilares fundamentales, que sentaron las bases para la adopción del paradigma en el territorio cordobés.

Además, un proyecto institucional se basa en un conjunto de valores y convicciones que definen su memoria e identidad. Como señalan [Bernazza et al.](#): “Los ideales, las ideas y convicciones son el fundamento de la acción política y, por lo tanto, una usina generadora de proyectos [...]. Esta dinámica de las ideas es estructurante de los proyectos” (2015, p. 20). En esta línea, en Córdoba, el Informe de Voluntariado (IVL) 2022 ([Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2022b](#)) y la Memoria de Gestión Gubernamental 2022 ([Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2022c](#)) evidencian que la provincia utiliza la Agenda 2030 como guía para la planificación de sus políticas públicas y como lenguaje común para dialogar sobre los desafíos globales.

Ahora bien, al examinar las definiciones político-ideológicas de los organismos que tienen a su cargo la política de GA, su enfoque ha evolucionado a través de sus instrumentos de implementación. En el primer Plan de Acción (2021-2023), la denominada visión a largo plazo de las instituciones líderes a cargo posicionó al GA como una herramienta para implementar los ODS, junto con su transversalización en la administración pública provincial y municipal ([Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2022a](#)). En cambio, en el segundo Plan de Acción, el foco está puesto en afianzar el paradigma de GA mediante el fortalecimiento de una gestión pública reconocida por sus altos niveles de transparencia, colaboración y rendición de cuentas.

Uno de los puntos más fuertes de la institución líder actual es la publicación de datos abiertos, una dimensión clave de su visión de gobierno. Según el testimonio de los funcionarios, se busca generar “datos con propósito”, con el fin de publicar información pertinente para la ciudadanía y las OSC. En esta línea, las observaciones participantes, permitieron constatar

que los funcionarios le otorgan gran relevancia a la producción de datos públicos, y conciben a la “cultura del dato” como un mecanismo para ampliar la democracia. Desde esta perspectiva, se destaca el papel de la inteligencia colectiva en la toma de decisiones para reconstruir la credibilidad en el Estado y sus instituciones. Así lo afirma Manuel Calvo, en la Cumbre Mundial de la OGP: “El gobierno abierto no es una teoría: es una herramienta que mejora la confianza entre el Estado y la sociedad. Nuestro compromiso es continuar construyendo una provincia más transparente, inclusiva y cercana”² (Perfil Córdoba, 2025).

En conclusión, los testimonios sugieren que el GA se concibe como una visión a largo plazo que, en palabras del Ministro, en una noticia del gobierno de la provincia, “llegó para quedarse”.³ Esto demuestra una decisión política de anclar los principios de esta filosofía al territorio, comprendiendo sus valores no como fines en sí mismos, sino como herramientas con propósito.

Proyecto institucional y políticas públicas y proyectos especiales

Según [Bernazza et al. \(2015\)](#), el proyecto de gobierno puede expresarse mediante planes, programas, agendas o acciones que constituyen políticas públicas. En este marco, los Planes de Acción, tal como los define la OGP, constituyen el núcleo principal del proyecto de GA de la provincia de Córdoba. De acuerdo con la tipología presentada por los autores, estos planes pueden considerarse proyectos especiales por la relevancia que se les otorga en cada institución líder. Estos proyectos no solo establecen un orden de prioridades, sino que adquieren una dimensión transversal, sobre todo a partir del segundo Plan, que articula la relación entre la administración pública, los gobiernos locales, la academia y la sociedad civil.

En el caso de estudio, los ciclos de los planes se

han diseñado en concordancia con los períodos de gestión gubernamental, abarcando los años 2021 a 2023 en el primer plan y 2024 a 2027 en el segundo. El primero de ellos se estructuró en tres compromisos: la territorialización de los ODS en cuatro municipios, la transversalización de las perspectivas de género y de juventudes y la visibilización de dichas acciones. Su alcance fue acotado a las poblaciones de los municipios seleccionados y su co-creación involucró a funcionarios locales, el sector académico y las OSC. A diferencia del anterior, el segundo plan posee un alcance provincial, destinado a la población de Córdoba y su co-creación se amplió a doce universidades, diversas OSC y el sector público subnacional. Sus compromisos están orientados al fortalecimiento del portal de Gestión Abierta, la co-creación de un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública y el fomento de la agenda de GA a nivel local.

Los compromisos asumidos en estos planes reafirman en la práctica los valores mencionados en las definiciones político-ideológicas de la gestión: transparencia de los actos públicos, participación y colaboración ciudadana, modernización e innovación administrativa, articulación local, apertura de datos y rendición de cuentas. Un ejemplo concreto de esta materialización es la creación de un portal de datos abiertos, política que surge a partir del compromiso de “datos con propósito” para centralizar información dispersa.

Agenda de gobierno

De acuerdo con [Matus \(2008\)](#), la agenda de un líder cumple tres funciones principales: a) expresa la utilización del tiempo del gobernante; b) determina el “medio de selección de los problemas de mayor valor” y c) es una herramienta de comunicación con el gobernante ([Bernazza et al., 2015](#)). En este caso, las agendas de las instituciones líderes están estructuradas primordialmente en torno a los Planes

² Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/cordoba-fue-reconocida-por-ogp-por-su-proyecto-de-acceso-a-la-informacion-reconocimiento-internacional-para-cordoba-el-gobierno-abierto-no.phtml>

³ Disponible en: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/cordoba-lanzo-su-segundo-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

de Acción de GA, en los que los compromisos están delimitados temporalmente por hitos con fechas de inicio y cierre acordes con un período de gestión. Esta estructura permite organizar la administración en torno a la consecución de metas verificables. La “planificación estratégica” y la jerarquización de los compromisos, de acuerdo con la entrevista E4, se presentan como uno de los beneficios de formar parte de OGP.

Sin embargo, la agenda real excede lo planificado formalmente. Si bien no obtuvimos información sobre cómo abordan los tiempos de gestión internos, sí podemos observar que la agenda de GA también se encuentra marcada por otras actividades tales como encuentros, congresos e intercambios de experiencias en el marco de OGP. Además, dentro de los dos planes de acción, el gobierno se presenta “como multiplicador de la agenda”, tratando de “expandir la agenda de gobierno abierto” hacia los gobiernos locales, más allá de las acciones que pueda llevar a cabo la provincia (E1).

Por otra parte, respecto al segundo punto planteado por [Matus \(2008\)](#), surge una contradicción entre la jerarquía formal establecida por el diseño estructural y la prioridad política efectiva en la agenda de gobierno. En este sentido, la E3 identifica como una debilidad las “fluctuaciones” en la agenda de GA durante la gestión cordobesa. Al preguntarle qué lugar tiene el paradigma de GA en el gobierno provincial, expresó:

Y, no, no creo que sea prioritario hoy, en el contexto de hoy. Siento que es como una cápsula jerarquizada y muy funcional. Entonces, porque jerárquicamente está muy alta, entonces, eso no se puede negar, eso habla de una prioridad, digamos, interna o al menos en la estructura, pero digo encapsulada, porque siento que no termina de impactar o irradiarse a las otras áreas del gobierno. (E3)

Esto sugiere que, si bien el área ocupa un ran-

go elevado en el organigrama, funciona como una unidad aislada. Esto indica que el GA no ha logrado consolidarse como un “problema de mayor valor” en la agenda del gobernante, permaneciendo “encapsulado” en ciertas áreas y niveles. Esta percepción también es compartida por la E2, quien reconoce una falta de concientización sobre el GA respecto de su transversalización en las decisiones gubernamentales. Desde su perspectiva, la expansión del paradigma es necesaria para comprender las demandas de los ciudadanos y diseñar políticas públicas acordes con ellas. La entrevistada se inclina hacia el concepto de Estado Abierto, observando que la apertura no debe ser un “fin en sí mismo”, sino una lógica transversal que atraviese todas las políticas públicas.

Por último, cabe señalar que el surgimiento del GA en la agenda no puede explicarse únicamente desde las acciones gubernamentales, sino como respuesta a necesidades de las OSC. Actores como Fundeps, PARES y Red Ciudadana Nuestra Córdoba, en diálogo con agendas nacionales e internacionales, construyeron en la provincia un recorrido sostenido de demandas vinculadas al GA. A través de críticas constructivas, las OSC se incorporaron a la discusión pública sobre GA, tensionando y enriqueciendo lo propuesto por la administración provincial. Estas organizaciones comenzaron a participar en la co-creación e implementación de los Planes de Acción de GA tanto nacionales como de la provincia de Córdoba, y se enfocaron principalmente en la demanda construida alrededor de la reforma de la Ley provincial de acceso a la información pública.

La participación de las OSC en las primeras mesas de co-creación evidencia que la agenda de gobierno fue, en sus inicios, una agenda compartida. De esta manera, el tema ingresa a la agenda de gobierno no por una decisión aislada de la administración, sino por una presión desde “abajo hacia arriba” que obligó al

Estado a institucionalizar el diálogo.

Enfoque de DDHH, justicia distributiva y género.

[Bernazza et al. \(2015\)](#) otorgan relevancia a la justicia social, los derechos humanos y el enfoque de género como valores clave que debe tener un proyecto de gobierno. En la provincia de Córdoba, estos principios se han traducido en compromisos específicos en la agenda de GA. En el primer Plan de Acción, la provincia asumió como compromiso la transversalización de las perspectivas de género y juventud en la territorialización de los ODS en los municipios. Se coordinaron acciones con el Ministerio de la Mujer y el Conjunto de Jóvenes Feministas, destacándose las acciones de los municipios de Alta Gracia y Vicuña Mackenna, que trabajaron el enfoque de género de manera integral, abordando la violencia de género y la representación femenina.

Por su parte, el segundo Plan de Acción se alinea con lo que el IVL del año 2024 denomina “justicia social del siglo XXI”, caracterizada por el acceso a la educación y a internet como herramientas que promueven la equidad ([Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2023](#)). En este Plan, el nexo entre la tecnología y la dimensión social se materializa en el fortalecimiento del portal de Gestión Abierta, cuyo objetivo es aumentar el control de la ciudadanía y la prensa sobre los actos públicos. Sin embargo, los datos indican que aún existe una brecha en la apropiación de estas herramientas, lo que evidencia que, si bien la infraestructura existe, a la provincia le queda un largo recorrido para consolidar una cultura de colaboración Estado-ciudadanía.

Finalmente, en el marco del plan actual, la provincia de Córdoba reconoce el acceso a la información como un derecho humano fundamental. Esto se concreta en el compromiso de co-creación de una nueva Ley de Acceso a la Información Pública que supere las limitaciones de la Ley provincial N° 8.803, atrasada en términos de transparencia activa y de derechos.

A pesar de estos avances, señaló en una de las entrevistas, una de las debilidades de la gestión es la escasa inclusión de ejes temáticos sectoriales, como ambiente o género, que luego puedan articularse o alimentarse a través de los principios de GA (E3). La apuesta consiste en trascender la visión instrumental del paradigma, limitada a políticas de transparencia o de acceso a la información, para convertirlo en una herramienta transversal que integre estos valores y fortalezca las políticas públicas.

Diseño Estructural

Este indicador analiza la estructura institucional, es decir, su marco legal y organizativo, que traduce el proyecto de gobierno en capacidades concretas. Como sostienen [Bernazza et al. \(2015\)](#): “Este diseño no es una mera opción tecnológica, sino, por el contrario, es la expresión política de una concepción de las organizaciones” (p. 30).

En cuanto al primer componente a examinar, como ya mencionamos, existe un cuerpo de leyes nacionales y provinciales que enmarcan las políticas públicas de gobierno abierto en relación con los valores de transparencia, rendición de cuentas y modernización tecnológica. No obstante, como advierte la teoría, las leyes por sí solas no garantizan transformaciones. Los testimonios coinciden en los desafíos que implica transversalizar el paradigma a toda la gestión pública, específicamente en la apertura de la información. En este sentido, uno de los funcionarios entrevistados en el marco del Observatorio remarcó que es necesario combatir la “cultura nociva” y la “estructura muy rígida y muy verticalista” que tiene el Estado a la hora de brindar información. Esta resistencia, síntoma de la buropatología y herencia del secretismo de Estado, genera que la estructura sea permeable a la opacidad y a la discrecionalidad política por encima de la norma técnica.

Por otra parte, respecto a la estructura institu-

cional, el primer Plan de Acción fue realizado de manera conjunta entre la Provincia y la Municipalidad de Córdoba; por lo tanto, las instituciones líderes a cargo de la gestión fueron dos. Por un lado, la Secretaría de Fortalecimiento Institucional, en el marco del Ministerio de Coordinación provincial, encargada de transversalizar los valores de la OGP y la Agenda 2030 y oficiando como nexo con el ecosistema internacional de GA. Este Ministerio abarcaba competencias relacionadas con la modernización e innovación de la gestión, otorgando herramientas que fortalecieran la transparencia. Por otro lado, la Secretaría Municipal de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales actuó como proyecto piloto del Plan. Además, el Ministerio de Gobierno se constituyó como una unidad clave, actuando como la arena de articulación política entre el punto focal provincial y los gobiernos locales para asegurar la territorialización del plan.

El segundo Plan de Acción de GA marcó un hito con la creación de la Secretaría de Gobierno Abierto bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, estableciéndola como la institución líder del Plan. Este cambio denota un incremento en la jerarquía y la relevancia otorgadas a la temática, marcando como fortaleza la voluntad política de institucionalizar el espacio (E2) y demostrando continuidad en la aplicación del GA en las diferentes gestiones. Su reubicación responde a una lógica estratégica que, según la E2, permite “aprovechar la estructura orgánica”, teniendo en cuenta sus principales competencias. Las funciones de este Ministerio abarcan las relaciones con todos los niveles de gobierno, organismos internacionales e instituciones de la sociedad civil, así como la transversalización del GA en todas las áreas de la administración pública. Otra de sus competencias más importantes es la representación de la provincia ante la Alianza de Gobierno Abierto. Estas transformaciones fortalecen la capacidad estatal al volverla funcional al proyecto de gobierno definido.

Finalmente, el análisis de los cuadros técnicos revela, siguiendo a la E1, una “continuidad de

perfiles” especializados en Estado abierto. Se observa un traspaso de funcionarios del Poder Legislativo al Ejecutivo, como Ignacio Roberi o Manuel Esnaola, lo que permite aprovechar experiencias previas y mantener la memoria institucional a pesar de los cambios de gestión.

Interinstitucionalidad:

Interestatalidad

En este componente se evalúa la capacidad de vinculación y la superación de las fronteras entre los diferentes poderes del Estado y los niveles administrativos ([Bernazza et al., 2015](#)). Siguiendo a [Bernazza et al. \(2015\)](#), un Estado adquiere mayores capacidades en la medida en que establece vínculos con otros actores para llevar adelante su proyecto de gobierno. De acuerdo con los Informes de Gestión, la provincia encuadra este tipo de vínculo en lo que denomina gobernanza multinivel y multiactoral, clasificada en los niveles vertical, horizontal y multiactoral.

Un antecedente en esta línea es el programa de Legislatura Abierta, materializado en el “Plan Estratégico de Parlamento Abierto de la Legislatura”. Esta política se enmarca bajo pilares similares a los del Poder Ejecutivo: la vinculación, transparencia e innovación, dando énfasis a la apertura de información pública y la inclusión de tecnologías en los procesos. Actualmente, este vínculo se refleja en el compromiso de co-creación de un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, elaborado conjuntamente con representantes de los poderes del Estado, funcionarios públicos, las OSC y la academia para su posterior tratamiento legislativo. Sin embargo, esta transversalidad encuentra un límite en el Poder Judicial, donde los avances son incipientes y se registran mediante iniciativas externas como “Justicia Abierta” de Naciones Unidas.

Por otra parte, la construcción de alianzas estratégicas también incluye a los gobiernos loca-

les. Uno de estos lazos se produjo en el primer Plan de Acción, donde se trabajó la territorialización de los ODS en cuatro municipios. Esta línea continúa en el segundo Plan de Acción, específicamente en el compromiso de fortalecimiento de la agenda de gobierno abierto a nivel local a través del Instituto Provincial de Capacitación Municipal (IPCAM).

Por otra parte, con el objetivo de alinear las políticas en toda la provincia, se firmaron convenios para implementar el Ciudadano Digital (CIDI) en los gobiernos locales, acercándoles herramientas digitales. En esta forma de vinculación tecnológica, el CIDI funciona no solo como una herramienta de gestión, sino también como un marco normativo vinculante, a través del cual toda interacción oficial transcurre por esta plataforma. Esta institucionalización genera una ambivalencia en términos de capacidades: mientras que, por un lado, la infraestructura digital agiliza y estandariza los procedimientos, por otro, produce un encorsetamiento burocrático. Esto puede limitar la flexibilidad política y administrativa para responder a demandas que no encajan en los procedimientos burocráticos establecidos.

Otro tipo de coordinación que establece el gobierno entre niveles administrativos es la relación nación-provincia, que mantiene un vínculo “ascendente” con el gobierno nacional ([Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2024](#)). Algunas iniciativas destacadas son el tercer Plan de Acción Nacional (2017-2019), el Primer Foro Nacional de Gobierno Abierto y Tecnología Cívica, denominado Argentina Abierta, y el Consejo Federal de Transparencia. Por fuera de estos encuentros, los documentos y entrevistas hallados sugieren que la provincia no ha mantenido una participación activa con este nivel de gobierno en los Planes de Acción.

Finalmente, otro punto por abordar es el vínculo entre las unidades estatales. Con el fin de abordar de manera integral el GA, se creó una Mesa Interministerial⁴ integrada por representantes

de cada Ministerio de la provincia y coordinada por la Secretaría de Gobierno Abierto. Sin embargo, la existencia de esta estructura choca con la realidad institucional. Uno de los desafíos se relaciona con la reticencia a otorgar acceso a la información pública por parte de algunos entes. Esto demuestra que la decisión de implementar el GA en sus unidades se vincula con la voluntad política y el compromiso de sus representantes y no con las competencias técnicas asignadas a la Secretaría.

La colaboración y participación que demandan los principios del GA para su transversalización requieren una red interconectada, en la que sus estructuras internas garanticen la coherencia de las políticas. Este escenario confirma la hipótesis de [Bernazza et al. \(2015\)](#), en la que un proyecto de gobierno sólo logra resultados plenos cuando cuenta con estrategias para enfrentar las resistencias internas y la falta de incentivos en la cultura organizacional.

Relación con organizaciones sociales y económicas.

La relación con los actores sociales y económicos representa, según [Bernazza et al. \(2015\)](#), una dimensión clave de la gestión pública que evalúa la capacidad del gobierno para construir alianzas y redes de colaboración que fortalezcan la implementación de sus políticas. En la gestión actual, la participación ciudadana y la gobernanza inclusiva constituyen herramientas novedosas para la formulación de políticas que fomenten la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones. Esta visión se materializa en los planes de acción de GA: para la formulación de cada plan de acción, la provincia crea una Mesa de Gobierno Abierto como espacio de co-creación, integrada por ONGs, organizaciones civiles, referentes ministeriales, universidades y gobiernos locales, junto con otros grupos de interés ([Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2022b](#); [Open Government Partnership, 2021b](#)). [tarios/la-provincia-de-cordoba-avanza-en-su-politica-de-gobierno-abierto-con-la-creacion-de-la-mesa-interministerial/](https://comercioyjusticia.info/leyes-y-comentarios/la-provincia-de-cordoba-avanza-en-su-politica-de-gobierno-abierto-con-la-creacion-de-la-mesa-interministerial/)

4 Disponible en: <https://comercioyjusticia.info/leyes-y-comen->

En el caso del primer Plan de Acción, el proceso de co-creación involucró a organizaciones de la sociedad civil como FUNDEPS y PARES. No obstante, de acuerdo con la E3, la convocatoria a las OSC fue acotada debido a las restricciones de la pandemia y decisiones de la gestión, limitando la apertura. En cuanto al sector académico, la Secretaría de Innovación en la Gestión de la Universidad Nacional de Córdoba jugó un rol clave como ente de monitoreo del plan. Por otro lado, se incluyó la participación de cámaras empresariales, asociaciones de emprendedores como Global Shapers y IERAL, el Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio, entre otros.

En el segundo Plan de Acción, se mantuvo la presencia de OSC como la Red Ciudadana Nuestra Córdoba y FUNDEPS, junto con el sector académico. Sin embargo, se observa la ausencia del sector empresarial. Un hito en este plan es el proyecto de investigación mencionado⁵, el cual se enmarca dentro del primer compromiso y permite identificar información pública socialmente relevante para su utilización por parte de las OSC involucradas. La relevancia del mismo se destaca en la E1 y E3 como un aporte valioso para el plan, que logra aportar diversidad en los actores incluidos.

Para institucionalizar estas acciones el Ministerio de Gobierno creó, mediante una resolución⁶, el Espacio Multiactoral de Gobierno Abierto. Este mecanismo funciona como espacio de consulta permanente para la mejora del Portal de Gestión Abierta, integrando a la academia, las OSC y centros de investigación. Su objetivo es fomentar una cultura del dato útil y reutilizable, posicionando la co-creación como un mecanismo de apropiación de lo público, considerando el aporte de los actores desde su propia experiencia.

De acuerdo con Güemes y Ramírez-Alujas (2013), la apertura institucional, propia del GA,

⁵ "Construcción de Agendas Participativas. Aportes para la Gobernanza Colaborativa entre Organizaciones Sociales y el Estado".
⁶ Disponible en: <https://comercioyjusticia.info/leyes-y-comentarios/cordoba-optimiza-su-plataforma-de-gestion-abierta/>

fomenta la participación ciudadana con el objetivo de generar valor público. Los conceptos de [Vaillancourt \(2009\)](#), retomados por [Oszlak y Kaufman \(2014\)](#), permiten entender la diferencia entre la co-producción y la co-construcción. Teniendo en cuenta las respuestas de las entrevistadas, hay una voluntad de co-construir políticas públicas, pero la apertura de canales establece límites en la incidencia ciudadana en el diseño debido a que persiste una decisión política ministerial que actúa como filtro.

En sintonía, la E4 destaca que la incidencia de los sectores externos es fundamental para acompañar la gestión y mejorar los procesos, y plantea su propia perspectiva. Además, es a través de la elaboración de consensos que el trabajo en conjunto con actores no gubernamentales "legítima y avala" el ciclo de las políticas. En última instancia, la sostenibilidad de la colaboración descansa en la confianza y en el fortalecimiento de estos vínculos. Como destaca la E3, una de las fortalezas del gobierno provincial es su capacidad de convocatoria, que mantiene los vínculos a lo largo del tiempo.

Pese a las tensiones que puedan surgir en el proceso, el mantenimiento del vínculo con actores externos permite que la colaboración y la participación se conviertan en una capacidad instalada de la gestión. No obstante, el desafío persistente para la gestión radica en transformar esa voluntad de diálogo en una apertura diversa.

4. Discusión

Los hallazgos presentados permiten retomar los antecedentes señalados, en los que se identificó una vacancia en el estudio conjunto de las capacidades estatales y del Gobierno Abierto a nivel subnacional. El antecedente más próximo es la tesis de [Cuevas y Manzotti \(2023\)](#) sobre el Municipio de Jesús María, en la que se observa, a nivel municipal, es posible aplicar el paradigma de GA y desarrollar capacidades estatales

les. El análisis de Córdoba permite advertir una trayectoria más extensa y un proceso de institucionalización más consolidado, sin embargo, encontramos que comparten desafíos similares como la falta de transversalización del paradigma hacia las demás áreas y la visión instrumental de este tipo de políticas.

Esta asimetría también dialoga con los estudios de caso nacionales relevados en la introducción. [Vázquez Soriano y Rojas Navarrete \(2024\)](#) observan, en México, un fortalecimiento de las capacidades institucionales asociado a la participación ciudadana; en Córdoba, en cambio, el fortalecimiento institucional no logró traducirse en una participación de igual peso, lo que sugiere que el desarrollo de capacidades administrativas no garantiza por sí solo un correlato en las capacidades políticas. Al desagregar las capacidades administrativas y políticas en categorías analíticas diferenciadas, este estudio aporta evidencia de que su desarrollo no es simultáneo ni necesariamente complementario.

En una línea similar, [González Moreno \(2020\)](#) comprende al GA como una caja de herramientas para fortalecer capacidades institucionales en Colombia; el caso analizado evidencia los mismos límites que Colombia cuando las políticas no son acompañadas por una transformación de la cultura organizacional, dependiendo de la voluntad política y la realidad de la estructura institucional. Por otra parte, si bien el trabajo presentado por [Aguilar \(2021\)](#) no permite establecer una asociación equivalente, sí sugiere que la consolidación de capacidades administrativas antecede, aunque no garantiza, otros tipos de desarrollo institucional o político.

Estos hallazgos permiten, además, retomar la inquietud planteada por [Oszlak \(2025\)](#) acerca de la efectiva transformación de la estructura y organización de la administración pública, quien hipotetiza que este tipo de reformas suele enfatizar su valor simbólico por sobre su implementación concreta. El caso de Córdoba ofrece un respaldo parcial a esta hipótesis: la convivencia

entre una institucionalización sostenida del GA y una cultura estatal que conserva lógicas de opacidad sugiere que la transformación discursiva y normativa no se traduce necesariamente en una transformación sustantiva de las prácticas. No obstante, los datos también muestran matices que la hipótesis de Oszlak no captura del todo, como la continuidad de cuadros técnicos especializados y la sostenibilidad de los vínculos con actores externos, elementos que indican un anclaje del paradigma que excede lo meramente simbólico.

Para comprobar la sostenibilidad de las políticas de GA en Córdoba, proponemos como futura línea de investigación, una evaluación posterior sobre el impacto de los compromisos asumidos una vez finalizado el Plan de Acción. Un estudio ex-post facilita un análisis más robusto de las capacidades estatales, al permitir observar qué dimensiones fueron efectivamente fortalecidas, permitiendo una comparación más compleja entre ambos planes. Por otro lado, un posible estudio adicional podría analizar la aplicación de esta dimensión a otros casos de estudio subnacionales, para luego establecer comparaciones que identifiquen patrones comunes o divergencias.

5. Conclusiones

El caso de Córdoba muestra una combinación de fortalezas institucionales y debilidades estructurales que condicionan el alcance del GA. La provincia cuenta con capacidades técnico-administrativas consolidadas, manifestadas en equipos especializados, experiencia en la producción de datos e instrumentos de gestión concretos. Esta infraestructura revela un Estado con capacidad de coordinación y planificación estratégica. No obstante, las “reglas del juego” representan un obstáculo para la transversalización del paradigma a otras áreas gubernamentales. En este marco, la cultura estatal cordobesa presenta resistencias a la apertura y al acceso a la información pública, con fundamento en lógicas históricas de secretismo y opacidad.

Pilares fundamentales del GA como la participación ciudadana, la co-creación, la colaboración y la rendición de cuentas efectiva, tienen una jerarquía menor en este tipo de políticas. Si bien la gestión cordobesa promueve la gobernanza multinivel y multiactoral como herramienta para la creación de políticas que fomenten la confianza en las instituciones y legitimen el ciclo de las políticas públicas, aquí emergen límites claros. Podemos observar que la participación es acotada y poco diversa, el cumplimiento de compromisos depende de la voluntad de cada organismo, y las transformaciones no siempre alteran las lógicas previas de gestión. Pese a que Córdoba tiene capacidad de convocatoria y la habilidad para sostener estos lazos, se necesita un diseño institucional que asegure una participación plural. A esta limitación se suma la escasa integración de agendas sectoriales, como las de ambiente o género, que podrían funcionar como ejes transversales con los principios de GA.

Dicho esto, podemos confirmar el supuesto planteado, según el cual las capacidades estatales están concentradas principalmente en el plano administrativo, especialmente en materia de transparencia y datos abiertos, relegando a un segundo plano las capacidades políticas. El análisis permite sostener que Córdoba presenta una configuración de capacidades que prioriza la modernización administrativa, pero carece de la competencia necesaria para transformar el ethos cultural del Estado. Además, si bien podemos notar sostenibilidad en el trabajo con una comunidad proactiva que colabora en las políticas, la capacidad política sigue siendo débil. El proyecto institucional de Córdoba parece avanzar a dos velocidades: una política-discursiva muy alta, alineada con los estándares internacionales, y otra burocrática más lenta, donde las resistencias al cambio aún persisten.

El gobierno abierto se inserta así en una trayectoria institucional previa y refuerza fortalezas existentes sin generar una reconfiguración profunda del vínculo Estado-sociedad. En consecuencia, el análisis de las capacidades estatales resulta

clave para comprender por qué la adopción del paradigma de gobierno abierto en Córdoba no puede entenderse en términos binarios de éxito o fracaso, sino como un proceso de adaptación situado, en el que las capacidades disponibles moldean el alcance transformador de la política.

El proceso de apertura en Córdoba aún se encuentra en una etapa inicial. Las reformas implementadas no han logrado alterar de forma sustancial el modelo de gestión ni profundizar lo suficiente el compromiso ciudadano. Sus fortalezas conviven con una tensión de fondo entre la modernización administrativa y el cambio cultural pendiente. El desafío de un Estado Abierto, en definitiva, no es técnico sino político: exige transformar las lógicas de poder y las resistencias arraigadas en la cultura burocrática, antes que sumar nuevas herramientas de gestión

Contribuciones de las autoras: Conceptualización, L.M. y A.L.B.; curación de datos, L.M. y A.L.B.; análisis formal, L.M. y A.L.B.; investigación, L.M. y A.L.B.; redacción: preparación del borrador original, L.M. y A.L.B.; redacción: revisión y edición, L.M. y A.L.B. Ambas autoras han leído y aceptado la versión publicada del manuscrito.

Financiación: Esta investigación no recibió financiamiento externo.

Declaración de disponibilidad de datos: Las fuentes documentales en que se basa el estudio son de acceso público y se encuentran identificadas en las Referencias y en la grilla de documentación respaldatoria citada en la nota 1. El material proveniente de las entrevistas semiestructuradas (registros y transcripciones) no se encuentra disponible públicamente, a fin de resguardar la confidencialidad de los informantes y conforme al consentimiento informado obtenido; en el texto se reproducen extractos anonimizados (E1-E4)

Conflictos de intereses: Las autoras declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Descargo de responsabilidad/Nota del editor:
Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son exclusivamente de los autores y colaboradores individuales, y no de GYAP y/o los editores.

6.- Referencias.

- Abal Medina, J. M. (2025). El Estado. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Drs.), Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios (1ª ed., pp. 23-61). Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba; Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Aguilar, D. (2021). ¿Juntos o separados hacia el desarrollo? Gobierno abierto y la construcción de capacidad estatal en los gobiernos locales del Perú, 2011-2014. Sobre México, (4). <https://doi.org/10.48102/rsm.vi4.91>
- Bernazza, C ; Longo, G y Comotto, S. (2015) Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales. Flacso.
- Caires, C. M. R. de, y Saant, S. M. U. (2018). El Gobierno Abierto: ¿una tercera generación de reformas de Estado? Kairós, Revista de ciencias económicas, jurídicas y administrativas, 1, Article 1. <https://doi.org/10.37135/kai.003.06>
- Cuevas, C., y Manzotti, R. (2023). Capacidades estatales y políticas de Gobierno Abierto. El caso del Municipio de Jesús María en el período 2022-2022. http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/index.php?lvl=cmspage&pageid=9&id_notice=46591
- Coppedge, M. (2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En: A. Camou (comp.) Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO/UNAM, México: Plaza y Valdés.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2022). Informe ODS Provincias – Provincia de Córdoba 2020–2021. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/cordoba_.pdf.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2024). Informe Voluntario Local (IVL) 2024. Portal de gestión abierta <https://competitividadcba.org/wp-content/uploads/2025/01/IVL-Cordoba-2024-Espanol.pdf>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2023). Informe Voluntario Local (IVL) 2023. Portal de gestión abierta <https://gestionabierta.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2025/07/informe-voluntario-local-provincia-de-cordoba-2023-arg-1.pdf>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2022). Informe Voluntario Local (IVL) 2022. Portal de gestión abierta <https://gestionabierta.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2025/07/Informe-Voluntario-Local-CORDOBA-2022-ARG-baja-1.pdf>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2022). Memoria de Gestión Gubernamental 2022. <https://gestionabierta.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2024/10/Armado-perfil-2022-X.pdf>
- González Moreno, A. P. (2020). El modelo de Gobierno Abierto como estrategia para generar capacidades institucionales en la administración pública en Colombia (2012-2017) [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/79024>
- Güemes, M. C., y Ramírez-Alujas, Á. V. (2013). Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana. En A. Hofmann, Á. V. Ramírez-Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieta (Coords.), La promesa del gobierno abierto (pp. 191-222). Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal; ItaipDF y GIGAPP.
- Hernández, M. G. (2017). Las claves para abrir gobiernos: Una mirada desde la burocracia. En Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe (pp. 283-298). United Nations. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210585866c031>
- Matus, C. (2008). El Líder sin Estado Mayor. La oficina del gobernante. Universidad Nacional de La Matanza: San Justo.
- Open Government Partnership. (2021a). Manual de OGP Local. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/ogp-local-handbook/>
- Open Government Partnership. (2021b). Plan de Acción- Córdoba (provincia), Argentina- 2021-2023. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/action-plan-cordoba-province-argentina-2021-2023/>
- Open Government Partnership. (2024). Plan de Acción- Córdoba (provincia), Argentina- 2024-2027. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/action-plan-cordoba-province-argentina-2024-2027/>
- Osizlak, O. (2025). Abrir el Estado: ¿Quién tiene la

- llave? Editorial Prometeo.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos. VIII Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador. Red Gealc.
- Oszlak, O. (2022). Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), 5–38.
- Oszlak, O., y Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Red Gealc / IDRC. <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4285>
- Oszlak, O; O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina.
- Platt, J. (1981). Evidence and Proof in Documentary Research: 1 Some Specific Problems of Documentary Research, en *Sociological Review*, 29 (1). 31-52. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1981.tb03021.x>
- Ramírez-Alujas, Á. V., y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y la modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. C. Vieyra (Eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41–71). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2023). Capacidades institucionales para promover la integridad pública: gobierno abierto y transformación digital en la función pública. En J. C. Vázquez (Coord.), *Servicio civil y profesionalización: contra la corrupción* (pp. 165-194). Tirant lo Blanch.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, (12), 14-22.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004. <https://doi.org/10.18235/0012049>
- Rodríguez, I. M. (2014). La buropatología en las administraciones públicas de América Latina, el problema. *El Open Government, ¿la solución?* *Studia Politicae*, (32), 105-125.
- Solano, M. (2022). INAP Futuro: Desarrollando capacidades estatales para la era exponencial. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). publicaciones.inap.gob.ar
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., y Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, (90), 15–34.. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>.
- Vaillancourt, Y. (2009). Social Economy in the Co-construction of Public Policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2) 275–313.
- Valenzuela Mendoza, R. E. (2012). El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto. *Politai*, 3(5), 125–133. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14130>
- Vázquez Soriano, M. A. y Rojas Navarrete, D. (2024). Capacidades institucionales para un Gobierno Abierto. En M. E. Guadarrama Conejo (Ed.), *Gobierno abierto en Querétaro, una práctica en construcción* (pp. 35–56). Tirant lo Blanch.