

# Introducción de sistemas informáticos de gestión administrativa en el nivel subnacional. Un estudio desde la antropología organizacional en el Registro Provincial de las Personas de Buenos Aires

Por Ricardo Sebastián Piana\* y Melina Vanesa Lares\*\*

## Resumen

En este trabajo se analiza, mediante estrategias cualitativas, el proceso de incorporación de nuevas tecnologías en el Registro Provincial de Personas (RPP) de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, se intentan detectar las modificaciones de las prácticas y las percepciones de las/os agentes sobre el funcionamiento organizacional, y podrá advertirse que estas no siempre coinciden. Las tecnologías facilitan aspectos centrales del trabajo, pero, en determinadas ocasiones, son percibidas como herramientas que no cumplen una función facilitadora. Su imposición *top-down* ha dificultado la apropiación de los beneficios, aunque las/os agentes han sabido adaptarse al cambio.

## Palabras clave

Tecnologías, percepciones, prácticas, Registro Provincial de las Personas.

## Abstract

This paper analyzes the process of incorporation of new technologies in the Provincial Register of Persons (RPP) of Buenos Aires. The study attempts to detect

---

\* Abogado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del Salvador (USAL) y en Ciencias Jurídicas por la UNLP. Profesor titular en la UNLP, la USAL y la Universidad Católica de La Plata (UCALP).

r\_piana@yahoo.es

<https://orcid.org/0000-0001-8743-8942>

\*\* Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Maestranda en Administración Pública por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

laresmelina1@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0177-3796>

changes in the practices and perceptions of the agents about the organizational functioning using qualitative strategies. We can observe that practices and perceptions do not always coincide. Although technologies make facilitate central aspects of work easy, sometimes their facilitation role is not perceived. Their top-down imposition has hindered the appropriation of the benefits despite the agents adaptation.

## **Key words**

Technologies, perceptions, practices, Provincial Registry of Persons.

## **1. Introducción**

En nuestro contexto, no es necesario resaltar la importancia de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su población, producción y superficie. Sí su carácter representativo de las propias diferencias que existen en todo el país: geográficamente ocupa menos del 10 % del territorio nacional, pero su población proyectada, según el INDEC, alcanza a casi 18 millones de habitantes, esto es, poco más del 38 % del total-país. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución nacional de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3630 km<sup>2</sup>, es decir, 1,2 % de la superficie total, habita el 63 % de su población. Por ello, al igual que de la República Argentina, puede decirse que la provincia de Buenos Aires es un Estado macrocefálico.

El Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires es, a la fecha, la organización pública con más empleadas/os de la Argentina en un sistema complejo de regímenes estatutarios, cajas liquidadoras, dependencias y misiones funcionales heterogéneas (Gil García y Piana, 2019). Sus procesos de compra son de un volumen significativo (Fiscante, 2018, 2022). El manejo de su presupuesto y expedientes implican transacciones complejas no solo por su sistema de control público, sino también por las más de 40 jurisdicciones presupuestarias involucradas (Ley 15.310 de Presupuesto General para el Ejercicio 2022). De allí que los procesos de reforma y simplificación son constantes y devienen necesarios.

Los proyectos de reforma de la Administración Pública provincial con uso intensivo de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) no son nuevos: desde el proyecto de ley del Plan Rector de Modernización elaborado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Modernización en 2003 hasta el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública aprobado en 2016 mediante la Ley 14.828, pasando por el proyecto de ley marco para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires de 2011 y antes el Decreto 1824/2002 que aprobó el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (Piana, 2012, 2017), todos han intentado modificar las prácticas y los procesos de gestión administrativa mediante la aplicación de TIC.

Con los progresos y las posibilidades tecnológicas que la informática y la web han desarrollado durante estos últimos decenios, los aspectos vinculados a la reforma de la gestión administrativa parecen dar un nuevo impulso a través de las herramientas computacionales, la digitalización de documentos, el abaratamiento de las fuentes de almacenamiento y el procesamiento de grandes volúmenes de datos, además de la posibilidad de la automatización de procesos. La aplicación de estas herramientas de gestión y vinculación en el ámbito público, que supone el uso del documento digital y la firma electrónica o digital, ha sido denominada «Gobierno electrónico»<sup>1</sup>.

Resulta evidente que las tecnologías ocupan un lugar central en este proceso de reforma de la Administración Pública, pero es incorrecto identificar este concepto con las materialidades de las herramientas; es decir, las TIC no son las computadoras ni los sistemas informáticos, no son el sistema de gestión de expedientes ni el documento digitalizado, sino los conocimientos en ellos involucrados. En efecto, las tecnologías se asocian al «... modo en que una organización transforma sus insumos en productos» (Robbins y Judge,

---

<sup>1</sup> Han existido muchas definiciones y vertientes sobre qué implica la aplicación de sistemas informáticos en la gestión de lo público. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en 2007, entiende las expresiones «Gobierno electrónico» y «Administración electrónica» como sinónimos. Ambas son consideradas como «el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007, pp. 6-7).

2009, p. 536); son los conocimientos específicos que permiten el proceso de transformación (Perrow, 1970). En Argentina, Suárez y Felcman (2020) definen la tecnología como «... [el] conocimiento utilizable o utilizado a escala social con el objeto de transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios» (p. 35). Asimismo, conciben las tecnologías organizacionales como «... aquellos conocimientos utilizados por organizaciones para transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios» (p. 89).

De allí que el análisis de los conocimientos resulte esencial para comprender los procesos de reforma, los liderazgos en la gestión del cambio, las «razones» de las resistencias organizacionales y, finalmente, las apropiaciones de esas innovaciones por los actores que utilizan esas herramientas. Obviamente que el proceso de innovación de las propias TIC y sus nuevas funcionalidades resulta central porque condiciona el alcance de las reformas. Pero, dado que en una organización —especialmente las públicas— la introducción de nuevas tecnologías puede alterar el delicado equilibrio de las relaciones interpersonales y, lo más importante, las tareas que realiza —y, con ello, su propia orientación y sentido (Schlemenson, 1990)—, el estudio de los conocimientos asociados a ellas resulta más relevante que los vinculados a sus costos o a la eficiencia de los cambios. De otro modo, podríamos estar introduciendo sistemas, computadoras y digitalizando papeles, y no podríamos explicar por qué muchas veces nada cambió realmente.

Pretendemos aquí, entonces, separarnos de una usual metodología cuantitativa para analizar los procesos de cambio y sus resultados, pues no sería relevante estudiar cuántos expedientes del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) tramitan ni cuánto tiempo se demora un proceso antes y después de la introducción de las TIC, sino si los actores que utilizan estas herramientas adoptan (o no) sus objetivos explícitos e implícitos o si son actores que resisten (consciente o inconscientemente) su uso al replicar las prácticas anteriores sin apropiación.

A partir del dato de la utilización intensiva de las TIC en los ámbitos y las prácticas laborales públicas de la provincia de Buenos Aires, nuestras preguntas responden a esta lógica: ¿han redundado las TIC en los beneficios declamados?, ¿cuáles

son los beneficios percibidos por las/os agentes gubernamentales?, ¿cómo han cambiado las prácticas laborales?, ¿qué dificultades se identifican?

En este trabajo —como uno de sus objetivos— utilizaremos metodologías cualitativas que permitan responder esos interrogantes y desarrollaremos estrategias poco utilizadas dentro del análisis organizacional, pero que tienen tradición en nuestro medio<sup>2</sup>, a pesar de ser un campo en constante construcción.

Para la aplicación de este objetivo teórico-metodológico, seleccionamos un organismo que tiene varios trámites que se han informatizado en los últimos años y que, además, posee una gran dispersión territorial dentro del Ejecutivo provincial. En efecto, el Registro Provincial de las Personas (RPP) de la provincia de Buenos Aires tiene 580 delegaciones distribuidas en todo el territorio y cerca de 2800 empleadas/os. Algunos de los trámites que vinculan a varias áreas y direcciones son: la inscripción de nacimiento; las rectificaciones administrativas; la solicitud de partidas; la solicitud de cambio de género; y los reclamos de partidas solicitadas mediante la plataforma *on-line*. La selección de procesos intraadministrativos, que pasan por distintas áreas del RPP, nos previene de efectuar un diagnóstico sobre un microclima laboral. Sin embargo, son áreas que pertenecen a una misma institución pública con un fin claro y compartido, como lo es el registral.

La relevancia del organismo nos resulta evidente porque no hay ciudadana/o que, tarde o temprano, no se vincule con él: el nexo con el Estado surge desde el nacimiento de las personas hasta su muerte y es el RPP el organismo encargado de registrar estos hechos vitales, por lo que todas las personas, a diferencia de lo que sucede con otros organismos, deben relacionarse con él.

Los trámites seleccionados son caracterizables como centrales o básicos para el RPP, pues están vinculados con las actividades fundamentales de esa organización: otra institución no puede realizarlos por él y hacen a su

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el trabajo de Osłak (1978) sobre la formación histórica del Estado en América Latina donde rescata, para su estudio, a la etnología y a la antropología cultural junto con otras tradiciones teórico-metodológicas más utilizadas, como las de la filosofía política y la historia. En cuanto a esta estrategia, Gravano la señala como «una línea de trabajo profesional no muy clásica» (2021, p. 37).

especialización organizacional. Sin embargo, también deberemos describir y analizar otro tipo de tecnologías, como son las de gestión o de apoyo (Suárez y Felcman, 2020) que existen en función de las tecnologías centrales a las que deben adaptarse y servir, pues muchos de aquellos se desarrollan o canalizan a través de sistemas horizontales a toda la gestión administrativa bonaerense, como es el caso del GDEBA.

El marco de referencia está dado por nuestra pertenencia institucional y laboral dentro de la provincia de Buenos Aires, con experiencia en los procesos de implantación de tecnologías en los espacios laborales del Ejecutivo provincial. Sin duda, el extrañamiento —necesario para una mirada antropológica que busque los presupuestos de una organización— es más sencillo en un ámbito ajeno a nuestra cotidianidad. Pero no resulta imposible hacerlo en nuestro contexto diario si procuramos la ruptura epistemológica en los términos que lo plantea Samaja (2004), esto es, cuestionarnos nuestros propios conocimientos y saberes, las preferencias personales, las ideas preconcebidas, los pensamientos adquiridos, las expectativas y deseos sobre el tema y el objeto de estudio.

## 2. Aspectos teórico-metodológicos del análisis y la antropología organizacional

Existen perspectivas e imaginarios que condicionan la forma de pensar y analizar una organización. Dentro de la ortodoxia de la modernidad racionalista, los principios orientadores del trabajo (Taylor, 1973), la administración (Fayol, 1973), la burocracia (Weber, 1999) y la separación de la política y la administración (Wilson, 1980) parecen ser centrales. En las posiciones economicistas o gerencialistas, con la preeminencia de los desarrollos propositivos de Osborne y Gaebler (1992), los criterios de la *eficiencia económica* y sus resultados parecen ser los únicos, pues ellos suponen el de *cientificidad*, mientras la *burocracia* y la *planificación* deben ser superadas por ineficientes<sup>3</sup>. Para los teóricos postradicionales, que no

---

<sup>3</sup> La primera, la *burocracia*, por entorpecer y la *planificación*, por los resultados fácticos de la entonces reciente caída de la Unión Soviética. Como asegura Schmukler (2019), las corrientes economicistas, en pos de buscar más democracia mediante la disminución del control de una burocracia estable, supuestamente desinteresada de los resultados y demandas ciudadanas, terminan acentuando solo

conforman una verdadera ni única escuela —sin renegar del racionalismo—, hay que recuperar el valor de la «... co-construcción social de los hechos y realidades de la administración pública» (Krieger, 2016, p. 24).

A pesar de estas diferencias, hay un cierto consenso en torno a los elementos o dimensiones de una organización aun cuando existe una alta variabilidad de definiciones. En efecto, sea que las definiciones pongan un eje central en los aspectos del poder; en la racionalidad y la eficiencia en la consecución de sus objetivos; en el factor humano y la división-coordinación de tareas; en el acto creacional y la misión dada por sus fundadoras/es; en la cooperación o los modos de resolver problemas en conjunto; en la utilidad pública como factor distintivo de las organizaciones públicas; o bien, finalmente, en el sistema (interno) o contexto (ambiente) que une todo ello, encontraremos definiciones muy distintas acerca de qué es una organización. Sin embargo, esta variabilidad no necesariamente le quita validez unas a las otras (Harmon y Mayer, 1999).

Ahora bien, el gran conflicto surge cuando queremos discutir la científicidad de la administración. Para Simon (1982), el criterio para alcanzar la científicidad de la disciplina estaba en su concepto de *racionalidad limitada* y en la decisión como acto central de la organización. Pretendía, así, separar los elementos de valor y los elementos de hecho como criterio de distinción de base, respectivamente, para las cuestiones políticas de las cuestiones de administración<sup>4</sup>. Visto los escasos resultados del programa de Simon por una ciencia administrativa positivista (Hood y Jackson, 1997), parece razonable el surgimiento de teorías posmodernas o postradicionales que cuestionen la científicidad (y la utilidad de tal criterio como universalmente legítimo) en el campo de la administración. Como afirma Schmukler a propósito de la administración pública, «No hay tal

---

el mercado y la voluntad individual. La gran paradoja es que el resultado terminó siendo más poder económico para los actores más poderosos y menos herramientas para la política (democrática).

<sup>4</sup> Expresamente, «... las proposiciones acerca de la administración pueden ser descripciones —con referencia ya a una organización particular, ya a las organizaciones en general— de la manera como los seres humanos se comportan en los grupos organizados. A esto pudiera llamársele una sociología de la administración. Por otro lado, una ciencia práctica de la administración consiste en proposiciones sobre cómo se comportarían los hombres si desearan que su actividad llegase a la máxima consecuencia de los objetivos administrativos con medios escasos» (Simon, 1982, pp. 239-240).

cosa como una ciencia del gobierno y la administración pública ni cabe lamentar su ausencia» (2019, p. 153), aunque ello no implica la ausencia de estudios sistemáticos y rigurosos.

En nuestro ámbito, el análisis organizacional ha puesto su eje en ciertas dimensiones de la organización, entre ellas, el proyecto en el que se sustenta, la estructura organizativa, la integración psicosocial, las condiciones de trabajo, el sistema político y el contexto (Schlemenson, 1993)<sup>5</sup>. Ahora bien, aun cuando coincidamos en que esas son las dimensiones de análisis de una organización (y sabemos que puede haber muchas más), la pregunta es cómo se aborda su estudio. Esta no es una mera pregunta metodológica, sino sustantiva.

Como asevera Morgan (1988), cada escuela de pensamiento en teoría de las organizaciones se apoya en diferentes metáforas para su estudio, lo cual tiene implicancias importantes para el proceso de su construcción teórica que llevan a la simplificación del análisis, cuando se trata de verdaderos fenómenos complejos y paradójicos que pueden comprenderse de muchas maneras diferentes. Como también señala el autor, ninguna metáfora puede capturar la naturaleza total de la vida de una organización.

No es el objetivo competir ni disputar el campo con otras corrientes ni paradigmas de las ciencias de la administración en general y de la Administración Pública en particular, sino retomar a ciertas/s autoras/es y visiones desde la antropología organizacional que, entendemos, pueden complementar el análisis de una organización y que tratan de responder otras preguntas, no siempre hechas, que (por obvias) se dan por sentado.

En cuanto a las técnicas de recolección y análisis de datos, es evidente hoy en día que no hay una única estrategia propia y exclusiva de una disciplina. Y, aun cuando la observación participante, las entrevistas en profundidad, las historias de vida y la etnografía son predominantes en el campo antropológico, la verdad es que la interdisciplinariedad de estrategias de abordaje parece ser predominante, pues lo que determina su uso es el problema, las preguntas de investigación y nuestros propios marcos conceptuales para abordarlo.

---

<sup>5</sup> Ello a partir de la propia concepción de Schlemenson (1990) en otros de sus trabajos.



Ello tampoco quiere decir que la antropología no tenga un propio objeto de estudio que la distinga de las otras disciplinas sociales. Más que un objeto, aporta una mirada específica sobre un objeto que puede ser abordado desde distintas perspectivas (Jociles Rubio, 1999).

Teniendo en cuenta que la cultura define límites y marca diferencias entre una organización y las demás, y así, confiere un sentido de identidad intangible, es claro que el elemento cultural está siempre presente en el análisis organizacional<sup>6</sup>. Resulta evidente que la preponderancia del estudio de la cultura en el análisis organizacional conlleva una crítica a la preponderancia del paradigma funcionalista, sistémico o racionalista de una organización (Frassa, 2011)<sup>7</sup>.

En su clásico artículo sobre los diversos conceptos de *cultura* y *análisis organizacional*, Smircich señala que el análisis cultural nos lleva a cuestionar supuestos organizacionales que se dan por sentados, lo cual plantea cuestiones de contexto y significado, y saca a la superficie los valores subyacentes; mientras que «... el modelo racional de análisis organizacional guarda silencio en gran medida sobre estos asuntos» (1983, p. 355, traducción propia).

En nuestro ámbito, Frassa (2011) arguye que, entre las varias definiciones y abordajes posibles al concepto de *cultura organizacional*, existen consensos teóricos de mínima entre los que destaca ser la

... organización, en mayor o menor medida, como un lugar de creación simbólica e identitaria, productora de conocimientos y dadora de

---

<sup>6</sup> Más aún, para algunos, la *cultura organizacional* es el núcleo central del subsistema social que, junto al tecnológico, al de los fines y al económico, conforman el sistema de una organización. De esta manera, Isidoro Felcman y Gustavo Blutman trabajan el concepto de *cultura organizacional* de forma amplia al afirmar que por debajo existen preferencias (*valores*) y creencias profundas (*presunciones básicas*), las cuales «... forman parte de un inconsciente, un imaginario colectivo organizacional y que, de manera silenciosa, no manifiesta, guían los comportamientos en sentidos opuestos a la racionalidad de los procesos de transformación» (2020, p. 11).

<sup>7</sup> En efecto, respecto al análisis cultural de la organización, ya nos señalaba Smircich que «... nos mueve a cuestionar las asunciones dadas por sentado, creando asuntos de contexto y significados, y trayendo a la superficie valores subyacentes» (1983, p. 355, traducción propia).

significados y sentidos a la acción de sus miembros; que la cultura afecta el comportamiento de los miembros de la organización, interviniendo en los cursos de acción seguidos por los sujetos (...) [y que] tiende a preservar, en mayor o menor medida, sus rasgos centrales a lo largo del tiempo (pp. 81-82).

Otra forma de abordar el tema es la de Gore (2020) para quien la cultura organizacional, «es una “historia”, una narración compartida entre miembros de una comunidad y que la posibilidad de compartir esa historia tiene mucho que ver con ser parte de ella» (p. 31). De allí la importancia del ambiente semántico: «... la organización es un contexto que le da o le quita significado a lo que en ellas se dice o se calla, pero este contexto no existe como marco claro y unívoco para el significado de las palabras» (p. 56).

No obstante, como señalamos, nuestra construcción teórica no pretende confundirse con la que aborda y estudia la cultura organizacional, pues buscamos describir la narrativa, dar la voz a los actores que participan de estos procesos de cambio para descubrir, junto con ellos, «... mundos interconectados e intersticiales con códigos particulares, diferenciados e incomprensibles para quienes no estuvieren iniciados en ellos» (Kaufman, 1993, p. 2)<sup>8</sup>.

Otro de los autores clave para nuestro desarrollo es Gravano, quien, sobre la base del concepto de *cultura organizacional*<sup>9</sup>, señala la importancia de la construcción del sentido compartido, el cual «... da coherencia y racionalidad a lo que hacemos» (2021, p. 31). Pero, tal vez, lo más importante es el llamado a poder desarmar<sup>10</sup> a nuestro núcleo rígido de creencias que actúa como un bloque de prejuicios.

---

<sup>8</sup> Justamente, hemos tomado de Kaufman (1993) la orientación exhibida en su ponencia, donde buscó reconstruir los universos de valores operantes en los sujetos involucrados en los cambios que se dieron en una asesoría jurídica de un Ministerio durante el proceso de retorno a la democracia.

<sup>9</sup> Entendido como las prácticas y representaciones simbólicas que dan sentido común a las acciones que realizamos en una organización. Además, el autor define a la cultura como «... todo lo que los seres humanos hemos construido en el mundo y todo lo que nos representamos de ese mundo, las formas de hacer, de pensar y de expresar» (Gravano, 2021, p. 30).

<sup>10</sup> O a «desnaturalizar lo cotidiano», en la terminología de Kaufman (1991).

Pero, como se trata de un campo en constante reelaboración, para este marco teórico podríamos sumar a Schein (1988) en tanto supondremos que el ámbito a estudiar comparte una experiencia grupal y significativa para sus miembros, pero que puede modificarse porque no es un elemento estático, sino que se puede aprender a partir de la solución de los problemas que enfrenta toda organización. El aspecto central para nuestro estudio no está, claro es, en el nivel más visible en que se expresa esa cultura (espacio físico, aspectos tecnológicos, el comportamiento público o el lenguaje) ni en los principios (el deber ser de la organización), sino en los presupuestos básicos subyacentes; esto es, los valores y conductas que actúan como modelos para la interpretación de la realidad y que, para su visualización, requieren un abordaje metodológico cualitativo.

Por último, citamos a Farmer, otro de los autores postradicionales, porque nos permite abordar de forma innovadora la gobernanza y la burocracia frente a los cambios. Al respecto, el autor afirma que «... [el] pensamiento/sentimiento postradicional es, ante todo, reflexión y diálogo radicalmente abiertos. La práctica postradicional debería parecerse más a un arte, donde los practicantes llevan a cabo sus actividades como si cada uno estuviera creando una obra de arte» (2005, pp. xi-xiv; traducción propia).

Para realizar esa mirada situada, hemos tomado varias estrategias y recomendaciones para la observación participante y la realización de las entrevistas prestadas del campo de la antropología (Kaufman, 1993; Chanlat, 1994; Guber, 2016; Furfaro, 2017; Gravano, 2021), de las ciencias de la administración (Morgan, 1988; Mintzberg, 1992; Harmon y Mayer, 1999; Pfeffer, 2000) o de la gestión de los recursos humanos (Longo, 2004; Iacoviello *et al.*, 2019) y otras de la psicología institucional (Bleger, 1999; Varela, 2007; D'Agostino, 2018; Veloz, 2018). Sin embargo, nuestra identificación, pertenencia y prácticas como trabajadoras/es del Estado nos brindaron otras herramientas. En efecto, como muchas/os empleadas/os estatales, hemos tenido que adaptarnos a cambios de Gobierno y de líderes/as (en el sentido que usaba Weber [1999]); hemos pasado por varios lugares, asociados a programas de gobierno, las más de las veces contradictorios y nos hemos vinculado con muchas/os otras/os agentes con similares experiencias. Y hemos sido testigos directos de la introducción de

las tecnologías, lo que nos llevó a cuestionarnos la razón de nuestras propias prácticas antes y luego de esos cambios<sup>11</sup>.

Esta mirada situada nos permitirá complementar (no sustituir) al clásico análisis organizacional, ya que podremos involucrarnos con las problemáticas, las soluciones propuestas y las/os agentes que han participado y que participan de ese proceso (Bourgois, 2010).

### 3. El Registro Provincial de las Personas

Las funciones del RPP están regladas en la Ley provincial 14.078. En cuanto a su estructura administrativa, se trata de una dirección provincial, actualmente dependiente de la Subsecretaría de Gestión Operativa del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en la órbita de la Administración central del Poder Ejecutivo. Está dividido, por un lado, en la Casa Central, que cuenta con 6 direcciones, 6 subdirecciones y 22 departamentos; y, por otro lado, 21 subdirecciones zonales que coordinan el trabajo de las 580 delegaciones creadas repartidas por todo el territorio de la provincia, que incluyen las delegaciones móviles con sede en los hospitales públicos de la zona<sup>12</sup>. Es una organización centralizada que se encuentra desconcentrada en todo el territorio bonaerense. Gestiona, aproximadamente, 250.000 trámites al mes, 60 % de los cuales son DNI<sup>13</sup>.

En su dimensión estructural formal, las funciones del Registro están establecidas en el Decreto 207/2022 que aprueba la estructura del Ministerio del cual depende. Es, junto con la Dirección General de Administración, la dirección provincial con más direcciones dentro del Ministerio de Gobierno.

---

<sup>11</sup> Entre otras cosas, esto nos ha permitido evitar la *faz defensiva* de la institución a ser observada (Varela, 2007, p. 221).

<sup>12</sup> Según el testimonio de una/un informante clave, las delegaciones o centros de atención actualmente en funcionamiento, luego de la pandemia, llegan a 480. Sin embargo, este número es dinámico, ya que depende de las estadísticas, que justifican la apertura o cierre (nunca definitivo) de alguna de ellas.

<sup>13</sup> Este dato también lo obtuvimos gracias al testimonio de una/un informante clave con cargo de gestión.

Entre las acciones que le asigna el Decreto, destacamos las siguientes por su relevancia:

2. Organizar el Registro de las Personas realizando las funciones del registro civil y estadística, la inscripción de los hechos vitales promoviendo las acciones judiciales necesarias; realizar la identificación personal y ordenar la modificación del contenido de los asientos.

4. Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la identidad de todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, diseñando planes, programas y proyectos que permitan superar las limitaciones materiales y culturales que dificultan la universalidad en el acceso a la documentación de la población.

El Manual de Inducción del RPP de 2022 señala como misión la de «Garantizar el derecho a la identidad de los habitantes (...) y su integración en la sociedad, mediante la registración de todos los actos y hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas» (Registro Provincial de las Personas, 2022, p. 8).

El servicio público más importante —y su principal objetivo institucional— es el de registrar todos los hechos y actos vitales de las personas que residen en la Provincia de Buenos Aires, de manera tal que se registran cambios de estado, derechos y obligaciones para con el Estado, la persona y la sociedad. Su existencia no solo deriva de un imperativo legal (actual Ley 26.413), sino que es uno de los clásicos ejemplos de la ampliación de las competencias de los Estados sobre poderes que ancestralmente estaban en cabeza de otros (Oszlak, 1982).

En la provincia de Buenos Aires, el RPP se instauró en 1888 y las delegaciones territoriales comenzaron a funcionar desde 1889. En 1937 se creó un nuevo organismo provincial surgido a partir de la sanción de la Ley 4550 denominado Registro General y Censo Permanente de la Provincia de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Gobierno, en un edificio construido especialmente para ese propósito, en donde luego se ubicará la Casa Central del RPP, en la calle 1 y 60 de la ciudad de La Plata. La Dirección de Identificación Civil y Estadística General, también dependiente del Ministerio de Gobierno, lo reemplazó en 1942.

Once años más tarde, mediante la Ley 5725, el RPP toma el nombre por el cual es hoy mayormente conocido<sup>14</sup>.

Lo cierto es que el RPP fue soporte de otras leyes, como la Ley 8129 de Enrolamiento General, que respondía al servicio militar obligatorio; la Ley 8130 de formación del padrón electoral; y la Ley 8871, conocida como «Ley Sáenz Peña», que consagró el sufragio universal masculino, obligatorio, individual y secreto. También fue testigo de los cambios normativos en torno a la mayor inclusión, como la Ley 14.367, por la cual se elimina la discriminación de hijas/os legítimas/os, naturales o ilegítimas/os (y su consecuente registro); la Ley 26.618 de Matrimonio Civil (Matrimonio Igualitario); la unión convivencial (artículos 509 a 528 del Código Civil y Comercial); y la Ley 26.743, por la que se habilita que toda persona que lo solicite pueda requerir el cambio de género, nombre de pila e imagen, de conformidad con su autopercepción (Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, 2013).

Como varios de los organismos provinciales bonaerenses, el RPP ha tenido varias oleadas modernizadoras con utilización intensiva de TIC. Recién en 2004 se incorporaron las primeras computadoras, en el mismo año de la licitación de la Red Provincial de Comunicaciones, mediante el Decreto 1155/2004. La entrega de equipos se fue realizando por etapas, y entre 2009 y 2010 se equiparon todas las delegaciones. Asimismo, entre 2005 y 2010 se crearon los Centros de Documentación Rápida (CDR) a través de un convenio firmado con el Registro Nacional, que se comprometía a entregar los DNI en un plazo de 20 días desde la fecha de iniciado el trámite<sup>15</sup>.

Ahora bien, como uno de las/os informantes clave nos señaló, las políticas de modernización «chocaban» hasta entonces con algunas limitaciones legales: «todo lo que podíamos hacer, lo hacíamos para mejorar el trabajo interno y de búsqueda, pero no teníamos posibilidad de registro digital». Ello cambió en 2008 con la Ley nacional 26.413 y la Ley provincial 14.078 que permitieron que se pudieran obtener copias del libro de registro «... ya sea en forma

---

<sup>14</sup> Distintas leyes hacen referencia tanto a RPP como a la Dirección Provincial de las Personas.

<sup>15</sup> Estos centros estaban equipados con la última tecnología del momento. A la vez, se crearon unidades móviles de documentación para la realización de operativos documentales especiales.

manual, micro-filme, archivo informático u otro sistema similar» (artículos 5 y 6, respectivamente).

En septiembre de 2009, se creó el nuevo DNI —que a la fecha sigue vigente con algunas modificaciones— junto con un sistema informático para la toma del trámite totalmente digital, que almacena los datos biométricos de la/el titular. La toma de huellas dactilares pasó a ser mediante el uso de tecnología biométrica, así como la foto y la firma pasaron a ser digitales. Para ello, se equiparon todas las oficinas y se capacitó a las/os empleadas/os para la correcta utilización del sistema.

Uno de los primeros servicios que se implementaron fue la expedición de partidas electrónicas a partir de su digitalización, en el marco del programa denominado NEXOS, realizado en 2009. Sin embargo, esta política se vio discontinuada debido a la dificultad de realizar modificaciones en las actas a petición de la parte interesada, como rectificaciones, adopciones, divorcios, etc. En efecto, si bien esta primera experiencia implicó acortar tiempos para acceder a la partida digitalizada (el archivo era una imagen), no permitía introducir actualizaciones por el cambio de estado.

En 2017 comenzó un proceso de digitalización del RPP que influyó en todos los trámites actuales (Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, 2017)<sup>16</sup> en el marco de una nueva arquitectura a la Red Única Provincial de Comunicación de Datos, que buscó dar soporte a los nuevos procesos tecnológicos que el Plan de Modernización había dado comienzo. Este plan, aprobado por la Ley provincial 14.828, bajo el cual se encuadra la política de digitalización del RPP, buscaba «Alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva» (artículo 1 del Anexo).

---

<sup>16</sup> Cuando hablamos de «digitalización del RPP», hacemos referencia al menos a tres momentos: en primer lugar, la toma del trámite, donde se recaba la información; luego, la conformación del expediente para llegar a la inscripción y/o registro; y, por último, la comunicación del resultado.

Como consecuencia de ese proceso, y como señalamos al inicio de este apartado, en el organigrama, se diseñó una Dirección de Modernización y Auditoría Interna cuyo primer antecedente surge en esta época (Decreto provincial 169/2018).

La digitalización de actas tuvo varios hitos y formas. En un comienzo, se tercerizó con la empresa AdeA para partidas de nacimiento, matrimonios y defunciones de 1960 a 1980; y a un área de auditoría del RPP se le asignó la tarea de auditar las imágenes subidas al sistema y verificar los datos. La principal consecuencia de la tercerización fue un desinterés de las/os agentes en involucrarse en el proceso. La idea de un «cortoplacismo» de las políticas estaba en el aire y en todos los pasillos; si «va a ser que igual que NEXOS», que se había discontinuado, el desánimo era explicable. Lo más curioso del caso es que el proceso no seguía la lógica del anterior, pues, como observaremos, permitiría modificar actas, pero las/os agentes no lo sabían.

Esa primera digitalización llevó a la construcción de una plataforma de búsqueda de partidas, todavía hoy denominada entre las/os trabajadoras/es como «AdeA» (lo que da cuenta del extrañamiento o de la falta de apropiación del resultado). Pero no es la única plataforma: otra de ellas es Abuelas, que surgió a partir de un convenio que dio cuenta de las partidas registradas en el período 1975-1979. La más conocida para las/os agentes es el Registro Digital (ReDiP), que tiene los protocolos digitalizados de 1990<sup>17</sup> a 2017.

Pero ReDiP no es solo un sistema de búsqueda o alojamiento de partidas, sino el verdadero núcleo de la digitalización del RPP. En efecto, la transformación digital comenzó a darse a partir de la incorporación del módulo ReDiP dentro del sistema de expedientes<sup>18</sup> GDEBA, módulo que solo tiene el RPP (principio de especialidad). Además de permitir acceder a la base con las partidas digitalizadas

---

<sup>17</sup> Como puede observarse, los documentos de un decenio no fueron completamente digitalizados. En verdad, la digitalización del primer período de AdeA tampoco fue completa, ya que existen algunos libros sin digitalizar o algunas fojas de libros digitalizados que no se encuentran en la base de datos. La verdad es que, según se relata, las/os agentes lo «descubren» cuando buscan ante la solicitud.

<sup>18</sup> Mediante la Resolución conjunta 1/17 de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría Legal y Técnica, se resuelve la obligatoriedad de uso del módulo GDEBA (<https://normas.gba.gov.ar/documentos/VmRzDWSI.html>).



de nacimiento, matrimonio y defunción en su registro, a partir de ese módulo se comenzaron a confeccionar las nuevas partidas en forma digital (acta digital) desde 2017, y en las que se pueden asentar todos los cambios y actualizaciones.

Como el propio GDEBA, también el ReDip fue «importado» por las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) de CABA, desde 2015, contaba con el módulo Registro Civil Electrónico (RCE) como «único medio de generación, tramitación y guarda de todos los documentos electrónicos de la Dirección General Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad» (artículo 1 del Decreto 155/2015), sobre cuya base se implementó el ReDiP.

Claramente, el proceso de implementación no fue sencillo. Cuando se inició la implementación de GDEBA, muchos de los mandos medios no se sintieron parte del proceso. Entendían que se los requería como «informantes» acerca de las tareas que se realizaban de manera tradicional, sin ser parte de las propuestas de mejora<sup>19</sup>.

Al inicio, las/os agentes registrales recibieron una capacitación general respecto del funcionamiento de GDEBA y luego fueron capacitadas/os algunas/os agentes particulares en relación con las áreas específicas de su competencia. Aquellas/os que se incorporaban luego —y algunas/os de las/os que ya formaban parte del equipo de trabajo— recibieron la «capacitación» por parte de quienes ya habían sido capacitadas/os o, en el mejor de los casos, de la/el jefa/e del departamento a cargo. No hubo un proyecto de capacitación permanente presencial; y, aunque aún encontramos cursos virtuales abiertos sobre GDEBA, no hay sobre ReDiP.

Pese a todas estas cuestiones, el módulo ReDiP dentro de GDEBA siguió su hoja de ruta. Todo el personal del RPP lo adoptó en mayor o menor medida y se fueron rediseñando puestos de trabajo, que viraron hacia la utilización de algún dispositivo electrónico. Se generó una dinámica de trabajo a partir de la

---

<sup>19</sup> Así, han relatado varios desayunos de trabajo que se realizaban en la Dirección Provincial en los cuales se comunicaban los relevamientos realizados. Sin embargo, las decisiones ya estaban tomadas. También se generaron varias rispideces, algunas de las cuales terminaron en denuncias, aunque sin mayores consecuencias.

cual algunas/os agentes se encargan de la digitalización y otras/os quedaron al margen del proceso. Sin embargo, incluso ellos cumplen un papel protagónico en este proceso debido a que son claves al momento de buscar dentro de los archivos de protocolo. Conocen exactamente dónde y cómo buscar actas que datan desde 1890 a la actualidad, y que aún no se encuentran digitalizadas.

## 4. Resultados

Metodológicamente, se realizaron nueve entrevistas abiertas y en profundidad a trabajadoras/es y funcionarias/os siguiendo alguno de los criterios de la distribución de poder en las organizaciones públicas (Iacoviello, 1996). A su vez, la observación participante fue realizada en la Casa Central y en dos delegaciones.

A pesar de la digitalización, los trámites que observamos mantienen aún hoy un grado de hibridez (papel-digital):

1. **REGISTRO DE NACIMIENTO:** actualmente, el trámite se confecciona en un acta en formato digital dentro de la plataforma GDEBA, módulo ReDiP. Se imprime una copia del acta y se pega una oblea con el número de DNI otorgado, luego esa acta se vuelve a digitalizar.
2. **RECTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS:** cuando no sucede de oficio, las personas interesadas se acercan a la oficina del RPP y completan un formulario en papel, y adjuntan la documentación que prueba el error en alguna de las actas, que luego se digitaliza. Antes en papel y hoy digital, el trámite se resuelve dentro de un expediente mediante resolución o disposición fundada previo dictamen de la Asesoría General de Gobierno. Han cambiado los tiempos, pues el Departamento de Rectificaciones, que debe intervenir, se encuentra en Casa Central y, así, el expediente que podía tardar entre seis meses y un año por el traslado de documentación, hoy se resuelve aproximadamente entre uno y tres meses.
3. **SOLICITUD DE PARTIDAS Y RECLAMOS DE PARTIDAS SOLICITADAS POR PLATAFORMA ON-LINE:** durante el tiempo en que se recibía y tramitaba

en papel, se solicitaba presencialmente la partida en la delegación donde se registró el acto o en Casa Central, y el trámite finalizaba con la entrega de una copia del libro con los sellos y firmas correspondientes. Actualmente, se solicitan a través de la plataforma partidas on-line ([www.pol.gob.gba.gob.ar](http://www.pol.gob.gba.gob.ar))<sup>20</sup>, que vincula el acta y la envía a la firma digital de una funcionaria/o certificante. Una vez firmada, la/el ciudadana/o la descarga por la misma plataforma. Si el acta no llega, se realiza un reclamo que es administrado por el área de Relaciones con la Comunidad y se remite a la Subdirección Técnica que buscará el acta correspondiente. Luego, el acta se envía por mail oficial a la/el ciudadana/o o incluso por la misma plataforma. Hoy el trámite se resuelve entre 10 y 20 días.

4. SOLICITUD DE IDENTIDAD DE GÉNERO: consiste en la rectificación de la partida de nacimiento y, posteriormente, el trámite del nuevo DNI, conforme la identidad autopercibida. El trámite se inicia presencialmente en la delegación más cercana al domicilio de la/el solicitante, donde debe completar y firmar un formulario. A continuación, se envía a la Dirección Técnica y se da intervención a la Asesoría General de Gobierno. Una vez recibido el dictamen, se proyecta el acto administrativo y, luego de ser dictado, se confecciona la nueva acta digital.

Una de las primeras personas entrevistadas, con antecedentes en la provincia, fue funcionaria entre 2016 y 2017, y parte del proceso de implementación del ReDiP:

El proceso de modernización cambió las prácticas laborales, ya que dejó de ser una tarea de puño y letra en un lugar en el que predominaba el papel. Redujo el tiempo de trabajo de los y las agentes, y logró un orden. Hoy en día no se percibe otra forma de obtener un trámite que no sea de forma digital; y habiendo pasado la pandemia, más aún.

Además, reconoció que el módulo ReDiP fue tomado de la experiencia de CABA, pero lo implementó Nación, aunque no fue de desarrollo propio, sino que hubo

---

<sup>20</sup> Desde esta plataforma, las/os ciudadanas/os pueden solicitar el acta que necesitan y descargarla desde el mismo sitio. Desde el RPP, las/os agentes tienen un usuario que les permite subir las actas y un sistema automático que busca en ReDiP.

una adaptación del original. Y señaló que el cambio fue abrupto y que la política de digitalización de ese período tuvo mucho rechazo. En cuanto a las explicaciones de las causas del rechazo, la entrevistada indicó la idea de pertenencia: las/os empleadas/os sentían que, para el Gobierno, modernizar el registro era «la vidriera» de un gran cambio.

Una responsable de una delegación reconoció que «la digitalización ha ayudado muchísimo»; destacó que la legibilidad de las actas, hoy a máquina, no tenga problemas; que los buscadores de las actas digitales traigan información completa «... del matrimonio, de los hijos, la defunción, etc., así, cuando viene el ciudadano, no hay que andar buscando el libro y sacando fotocopias». Sin embargo, en el caso de las rectificaciones, «... se sigue llenando el formulario 17 o 21 a mano y después se debe escanear para confeccionar el expediente. Eso a nosotros como delegación nos demora más tiempo, porque antes solo llenábamos el formulario».

Como veremos más adelante, es una queja que se repite, pero que es consecuencia de la inexistencia de sistemas generalizados de firma digital por parte de las/os ciudadanas/os: la hibridez papel-digital parece generar esta incomodidad. Otro de los temas que apareció en la entrevista fue la capacitación (como valor), aunque el hecho de la presencialidad o el curso fuera del horario laboral aparece como crítico.

Una de las constantes, cuando se compara el organismo con sus pares de la Ciudad (de donde se trajeron los últimos sistemas), de las provincias o de Nación, es su volumen:

El Registro tiene un volumen que es incomparable con cualquier otro organismo. Nosotros comenzamos a digitalizar los hechos y actos vitales de mayor volumen, como DNI nuevo o renovación de DNI, que son cerca del 60 % de los trámites. Esto lo hicimos con personas que contratamos para esto. Luego, las partidas solicitadas a demanda las íbamos digitalizando a medida que se pedían y con personal propio. En el caso nuestro, todos los sistemas lo hicimos nosotros, con código abierto. Con los enlatados siempre hay problemas.

Este testimonio, además, pone de manifiesto otra tensión existente entre las diferentes gestiones: el desarrollo propio o la «importación» de políticas. Lo que es claro es que cada una deja su marca en el organismo.

Uno de los datos que se recoge en varios testimonios es que el promedio de edad del personal del RPP es más bajo que antes y ello se refleja en los directores provinciales y de línea de los últimos años. También se ha advertido una tensión —natural, por cierto— entre las/os empleadas/os más antiguas/os y las/os recién ingresadas/os. Pero esta tensión no refleja el menor o mejor uso de los sistemas (porque los primeros ya han «sobrevivido»), sino de adaptabilidad. Son las/os más jóvenes (nativas/os digitales) quienes no saben adaptarse cuando se «cae» el sistema.

Anteriormente, señalamos que existen diversas plataformas de búsqueda de partidas, pero no es claro para las/os agentes por qué. Las/os trabajadoras/es consultadas/os, normalmente, saben dónde buscar en función de la fecha del libro. En la práctica, buscan primero en ReDiP porque es el registro que «trae» si hay información actualizada, pero solo la práctica le indica dónde buscar. Así, como en distintas «capas geológicas», se acumulan diversas soluciones tecnológicas a las que las/os trabajadoras/es deben recurrir.

Otro de los problemas que se derivan de la digitalización de las actas en papel fue cómo registrar los cambios, las rectificaciones administrativas o los divorcios. Fueron varios los intentos por resolver dónde se asentaba la hasta entonces conocida como «nota marginal», hoy conocida como «nota de referencia». Las personas encargadas de estas áreas manifiestan descontento por la incorporación de tareas que «antes no realizaban» y que «no les corresponden», debido a que son competencia de otras áreas.

Uno de los procesos donde el trámite digital aumentó la carga de trabajo fue descrito de esta forma por otra de las personas entrevistadas:

Quando un ciudadano solicita un acta que no se encuentra en las plataformas digitales y realiza un reclamo mayormente en las redes sociales, el área de Relaciones con la Comunidad confecciona una planilla

de reclamos y la envía al área de Reclamos a través del mail oficial. Cada reclamo tiene un número asignado por la plataforma, que se visualiza y se imprime, para dársela a los buscadores (...). Ellos localizan las actas en los libros de protocolo en papel, siempre que los datos estén correctos; hacen la fotocopia, que luego es escaneada y enviada al ciudadano por fuera de la plataforma. Esto sucede porque dicha plataforma cierra el trámite cuando no encuentra el acta solicitada. Se envía por mail oficial a la casilla de correo electrónico del solicitante ...

Adviértase que los «buscadores» del testimonio de más arriba son personas designadas, como los sistemas que buscan y traen los datos desde los bancos de registro y almacenamiento. Es claro también que la/el agente describió una labor extra en su trabajo, ya que el sistema trae un registro no actualizado, lo que antes no sucedía con la nota marginal. Su descripción denota cansancio y pesadez. Sin embargo, cuando se le preguntó cuántas veces esta carga aparece en su día de trabajo, la respuesta fue «poca». Parece, entonces, que la queja no es tanto por la carga real de trabajo, sino porque el sistema puede «traer» un error en la búsqueda: una partida sin actualizar, que es lo que genera reclamos.

Como parte de las observaciones en una delegación, fuimos testigos del trámite de un padre con turno para la renovación del DNI de su hijo. El agente era un trabajador de hace varios años; y advertimos que el ciudadano tenía conocimientos sobre tecnologías. A pesar de que este había llevado la partida de nacimiento digitalizada y firmada digitalmente en su celular, el empleado se la pidió impresa. El padre le reclamó que no estaba aclarado, insistió en que la tenía en su teléfono y que podía controlar que estaba firmada digitalmente con fecha de hacía pocos días. Un poco a desgano, el agente no atinó a ver el teléfono y dijo que la iba a buscar en la base de datos para corroborarla, porque si no, no iba a poder hacer el trámite. Este efectivamente la encontró, la imprimió y se la mostró al padre. Entonces, este se quejó de que su partida estaba más actualizada que la que le imprimió el agente, pero el empleado no continuó con la discusión.

Al consultarle al padre acerca del porqué de su enojo, este insistió en que no era un requisito expreso que la partida de nacimiento estuviera impresa y que la que él tenía en su teléfono era más nueva que la que imprimió el agente,

con fecha de 2018 (evidentemente, año en el que se digitalizó el documento). Además, fue quien señaló que esa partida de nacimiento podría tener alguna rectificación. Cuando el padre se fue, se le consultó al agente del RPP por qué no aceptó el archivo digital y manifestó que no tenía seguridad de que esa copia no tuviera un error o de que estuviera alterada. Cuando se le dijo que la fotocopia de un papel también podría estar adulterada, rápidamente contestó que él chequeaba los datos con la base (Reda). Es claro que el empleado no estaba informado del proceso de despapelización. Finalmente, cuando se le consultó si la digitalización que él tomó como válida con fecha de 2018 podría tener algún cambio (por ejemplo, adición de apellido) que derive en un error al momento de emitir la actualización del DNI, el agente contestó (un poco a con desgano) que el problema era del padre; que, si emitía un DNI con un error, el padre debería haber traído la partida impresa con el cambio.

De esta manera, queda claro que el agente confió aún más en la fotocopia sellada de papel que en la en el archivo digitalizado del ReDiP. En efecto, imprimió la partida sin necesidad alguna y trasladó la responsabilidad del posible error al ciudadano, aunque existan otros mecanismos internos de control para que un error (apellido añadido, por ejemplo) no se produzca. Además, si hubo alguna rectificación o añadido de apellido, en el ReDiP (que el agente efectivamente consultó) el archivo PDF debe tener una nota con la referencia a la partida de nacimiento con la rectificación o el añadido. El cambio de la digitalización le ha traído al agente una desorientación acerca de su función en el RPP.

Por añadidura, el testimonio de una empleada de Casa Central de 17 años de antigüedad nos advirtió una práctica: un equipo trabajaba en papel y otro comenzó con los sistemas electrónicos. En el primer grupo estaban las/os empleadas/os más resistentes y más antiguas/os. Sin embargo, cuando la utilización de los sistemas fue obligatoria, todas/os se adaptaron.

Una de las delegaciones donde se realizó la observación está situada en una ciudad cabecera y se encuentra en lo que fue una casa de familia, lo que hace que no tenga un espacio de atención «diseñado» para tal fin. Un escritorio separa el *hall* de entrada del resto de la casa y sirve de lugar de atención a la/el ciudadana/o. Unas sillas completan el *lobby*. Del otro lado están las/os agentes.

Hay más empleadas/os que puestos de trabajo, por lo que se produce el efecto de «silla caliente» por el uso continuo de la computadora, ya que todas/os tienen tareas que desarrollar en ellas. Al momento de la visita, el delegado se encontraba al teléfono con personal de informática para tratar de configurar uno de los equipos de impresión. Nos dirá más tarde que el sistema de arreglo de cualquier incidente lleva mucho tiempo y que no puede detener el trabajo, así que llama a conocidos que pueden solucionarlo. Su testimonio confirma algunos de los anteriores:

Es más rápido, siempre y cuando funcione, que no se corte la luz, que haya internet, que no se caiga el sistema.

El que nos capacitó sabía menos que yo... sabe de sistemas, pero no sabe de trámites. Cuando le preguntaba cómo incorporaba alguna documentación, me respondían que no tenían idea de lo que les hablaba. En las reuniones que he tenido en Casa Central nos dijeron que el tiempo óptimo por cada trámite debe ser de 15 minutos.

El módulo ReDiP lo sacaron de Buenos Aires. Allá hay datos que acá tenemos que poner y lo ponemos en «Otros» porque no hay lugar.

Esta persona afirmó que el trabajo en las computadoras había separado un poco el grupo. Antes los lazos eran más estrechos. Por otro lado, la/el ciudadana/o todavía tiene que firmar y ello hace que el papel aún subsista. En efecto, normativamente aún se encuentran aprobados formularios en papel para el inicio del trámite<sup>21</sup>.

Otro de los testimonios da cuenta de la existencia de un proceso en marcha:

Todavía no está todo escaneado. Desde 1890 a 1930 no hay nada digital. Desde 1930 a 1960 hay muy poco y a partir de 1960 se digitalizó bastante, pero algunas faltan todavía.

---

<sup>21</sup> Para más información, véase el Formulario Solicitud Cambio de Género y el Formulario 17 de Rectificación Administrativa (IF-2019-15170793-GDEBA-DPRDLPMGGP) e ingresar a <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BodPPRFI.pdf>



Finalmente, una autoridad del RPP nos señaló que

Actualmente, se está pensando en otro sistema. El ReDiP es muy pesado (...). La idea es migrar de a poco todo allí. No va a operar dentro de GDEBA, pero va a registrar allí los datos. Hoy no se terceriza la digitalización; la hacen los propios empleados. La idea es dejar las imágenes, que son muy pesadas, y reemplazarlas con testimonios en formato de texto. En muchos casos, va a ser necesario complementar la indexación de lo que ya se digitalizó.

## 5. Conclusiones

Anteriormente, señalamos la misión institucional del RPP. Ahora bien, a partir de las entrevistas realizadas y de la observación participante, se identifica claramente que la actividad registral y sus principios son esenciales para la integración de sus agentes: *fe pública*, *unicidad del registro* y *veracidad* (que, al menos, tiene todo registro público), sumados a su especialidad que es el registro de la identidad y el estado civil de las personas. Claramente, hay una vocación por garantizar la identidad de las/os ciudadanas/os bonaerenses (por todos los derechos que están asociados o la presuponen). También podemos sumar, a partir de las nuevas leyes ampliatorias de derechos, el principio de *autonomía de la voluntad* en su autopercepción<sup>22</sup>. Estos principios, que podemos agrupar en la idea fuerza de *derecho a la identidad y seguridad*, dan un sentido claro a la organización y han actuado, como veremos, de integración/obstáculo a algunos proyectos de incorporación de TIC.

Nos habíamos preguntado al inicio de este artículo: ¿las TIC han redundado las en los beneficios declamados?, ¿cuáles son los beneficios percibidos por los agentes gubernamentales?, ¿cómo han cambiado las prácticas laborales? y ¿qué dificultades se identifican?

---

<sup>22</sup> Según el testimonio de una/un agente de Casa Central: «La Ley de cambio de género salió en 2011, pero era raro que alguien se acerque a la delegación. Ahora es un “aluvión” de trámites, es impresionante la cantidad que hay. Aunque el formulario es manual, ahora es un *boom*. Las delegaciones son un desastre, no tienen ni idea de lo que tienen que pedir».

Parece claro que, como beneficio, el tiempo de búsqueda es menor, pero ello no ha implicado para las/os agentes menos trabajo. Lidar con equipos, errores en las actas, campos a completar, condiciones no óptimas de los equipos son quejas frecuentes y que se perciben como pesadas y rutinarias. La «importación» del sistema también es una queja: «No es lo mismo la ciudad que la provincia». Como ya hemos destacado, algunos procesos de digitalización han afectado el principio de unicidad del registro. Ello genera una de las quejas más claras entre las personas entrevistadas. También fuimos testigos de trabajadoras/es que no comprenden aún el funcionamiento de los sistemas o que no saben adaptarse al papel cuando es necesario.

Además, muchos de los trámites que las/os agentes realizan en papel y luego digitalizan no son consecuencia de sistemas caídos ni equipos sin funcionar, sino más bien de la inexistencia de uso generalizado de firma electrónica de las/os ciudadanas/os o de computadoras que deriva en la necesidad de trabajar con papel, llenar datos, que la persona firme para después escanear. Se advierte claramente la disociación entre un *back office* de la gestión interna digital, pero que mantiene algunos vínculos en papel con la/el ciudadana/o (especialmente, pero no únicamente, cuando se necesita su firma).

Apesar de la imposición *top-down* de los últimos sistemas y de algunos testimonios que dan cuenta de un «extrañamiento» laboral, la capacidad de aprender a partir de la solución de los problemas (Schein 1988), de adaptarse e innovar parecen estar muy presentes para mantener el proyecto institucional. Señalamos una vocación por garantizar los trámites a las/os ciudadanas/os y hemos sido testigos de las dificultades y limitaciones de infraestructura. Sin embargo, se advierte una enorme creatividad para superar esos obstáculos:

Cuando las personas se acercan a rectificar un acta, les hago una lista con los requisitos y voy tachando los que ya tienen. Entonces les pido que se guarden el papel, para que vuelvan con los que les falta y seguir tachando.

No todos tienen computadora, por eso los atiendo.

¡Mirá que voy a poder estar solo 15 minutos con una persona! A veces necesita más tiempo.

Yo uso el CamScanner desde mi celu, para que no haya errores, pero lo hago porque no quiero que salga mal.

Estos y otros tantos testimonios dan cuenta de una verdadera vocación de servicio de las/os trabajadoras/es para garantizar los derechos.

Las/os empleadas/os más antiguas/os del RPP dan testimonio de un contexto con varias oleadas modernizadoras. Es evidente que las/os agentes del organismo habrían resistido un primer proceso de informatización tan sustantivo como el iniciado en 2017, pero, para esa fecha, la informatización ya llevaba más de diez años. Además, de los testimonios obtenidos se desprende que hubo un aprendizaje institucional acerca de esa transformación. Por ello, segmentar los procesos de reforma (que son lentos y complejos) con los cambios políticos es solo ver la fachada, lo exterior, lo más concreto, y, por ende, menos explicativo del fenómeno de la cultura de un organismo.

Las/os agentes del RPP nos transmitieron una sensación de un futuro cambio en los sistemas que fue confirmado por una de las autoridades. La posibilidad de un nuevo sistema arriba de otro genera algunas incertidumbres ante las nuevas adaptaciones. «¿Otra vez un cambio?». Para contestar esta pregunta, el concepto de las *racionalidades acotadas* de Simon (1982) nos serviría de guía para entender por qué desde cada lugar del RPP se pueda responder en forma distinta; el modelo postradicional para comprender por qué las paradojas que una respuesta contradictoria son consustanciales a una organización. Pero también, frente a los cambios, la posición de Farmer (2005) nos permite comprender cómo las/os agentes juegan con reglas dadas, pero crean también sus propias reglas para adaptar los cambios a las necesidades institucionales. Resulta evidente que el elemento dialogal resulta más necesario que nunca para mantener la identidad y las certidumbres.

Las tecnologías que el RPP ha podido apropiarse en estos últimos años le han permitido adaptarse a las políticas de reforma recientes con uso intensivo de TIC, pero —como todas/os sus empleadas/os saben— no serán las últimas.

## Referencias bibliográficas

- Bleger, J. (1999). *Psicohigiene y psicología institucional*. Paidós.
- Bourgois, P. (2010). *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Siglo XXI Editores.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (31 de mayo-1 de junio de 2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Chanlat, J. F. (1994) Hacia una antropología de la organización. *Gestión y Política Pública*, III(2), 317-364. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.III\\_No.II\\_2dosem/CJ\\_Vol.III\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.III_No.II_2dosem/CJ_Vol.III_No.II_2sem.pdf)
- D'Agostino, A. (2018). Psicología institucional e investigación acción. El psicólogo institucional y la comunidad. En A. D'Agostino y J. Veloz (coord.), *Psicología Institucional. Un campo de problemas* (pp. 96-102). EDULP. <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/949>
- Decreto 1155 de 2004 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Por el cual se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones que tiene por objeto contratar el Servicio de Transmisión de Datos y Canales de Ordenes para la Red Única Provincial de Comunicación de Datos. 24 de septiembre de 2004. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VWGpRcGV.html>
- Decreto 155 de 2015 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Por el cual se implementa el módulo «Registro Civil Electrónico» (RCE), del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), como único medio de generación, tramitación y guarda de todos los documentos electrónicos de la Dirección General Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3 de junio de 2015. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/280481>
- Decreto 169 de 2018 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Por el cual de aprueba la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Gobierno. 5 de marzo de 2018. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BlaX8CQV.html>
- Decreto 207 de 2022 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Por el cual de aprueba la estructura orgánico-funcional del Ministerio de

- Gobierno. 11 de marzo de 2022. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2022/207/283326>
- Farmer, D. J. (2005). *To Kill the King: Post-Traditional Governance and Bureaucracy*. M. E. Sharpe.
- Fayol, H. (1973). *Administración industrial y general*. El Ateneo.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(18). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/198>
- Fiscante, L. (2018). *La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la Provincia de Buenos Aires, período 1999-2017* [Tesis de maestría]. Universidad de San Andrés. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/16546>
- Fiscante, L. (2022). Proceso de evolución de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires: Las tres olas en el camino hacia la implementación del sistema Provincia de Buenos Aires Compras (1999-2017). *Perspectivas, Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, (6), 45-60. <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/229/192>
- Frassa, J. (2011). Cultura organizacional: conceptualizaciones y metodologías detrás de un concepto complejo. *Dirección y Organización*, (44), 74-85. <https://www.revistadyo.es/DyO/index.php/dyo/article/view/371/393>
- Frassa, J. (2020). El universo simbólico de la organización: la cultura organizacional. En L. Pagani y M. Manuele (coord.), *La mirada organizacional: enfoques y metodología para el análisis* (pp. 186-198). EDULP.
- Furfaro, C. (2017). ¿Cómo escribe el etnógrafo? Una mirada hacia la metodología de Bourgois desde la idea de autoridad etnográfica. *Relmecs*, 7(1). <https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/relmecse020/8209>
- Gil García, M. y Piana, R. S. (2019). Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas. *Historia Regional*, (40), 1-17. <https://www.historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/288>
- Gore, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(16). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/195>

- Gravano, A. R. (2021). Antropología para la gestión. *Publicar*, 19(30); 27-39. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/154846>
- Guber, R. (2016). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI Editores.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Hood, Ch. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Iacoviello, M. (1996). *El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas* (Cuaderno CEPAS N.º 4). Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcepas/cuad4.pdf>
- Iacoviello, M., Pulido, N. y Llano, M. (2019). Sistemas directivos públicos. *Estado Abierto. Revista sobre el estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1), 13-45.
- Jociles Rubio, M. I. (1999). Las técnicas de investigación en antropología. Mirada antropológica y proceso etnográfico. *Gazeta de Antropología*, (15), artículo 01. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/7524>
- Kaufman, E. (1991). El ritual jurídico en el juicio a los ex comandantes. La desnaturalización de lo cotidiano. En R. Guber, *El salvaje metropolitano*. Legasa.
- Kaufman, E. (1993). *Mundos morales burocráticos. El orden de la trasgresión institucional* [Ponencia]. Congreso Internacional de Antropología CICAIE, «Las dimensiones culturales y biológicas del cambio global», Ciudad de México, México. <http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/mundomorales.pdf>
- Krieger, M. J. (2016). Las miradas de la Administración Pública de la modernidad y la posmodernidad. *Ciencias Administrativas*, año 4, (7). <https://revistas.unlp.edu.ar/CADM/article/view/2231>
- Ley 26.413 de 2008. Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. 1 de octubre de 2008. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145345/texact.htm>
- Ley 14.078 de 2010. Nueva Ley Orgánica del Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires. 13 de enero de 2010. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Bgzbohpx.html>

- Ley 14.828 de 2016. Crea el Plan Estratégico de Modernización de la Provincia. 29 de julio de 2016. <https://normas.gba.gov.ar/documentos/0X53DSax.html>
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización*. Ariel Economía.
- Morgan, G. (1988). *Imágenes de la organización*. Alfaomega.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios Cedes*, 1(3). [https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3455/1/Est\\_c1%2c3.pdf](https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3455/1/Est_c1%2c3.pdf)
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 21(84).
- Perrow, Ch. (1970). *Organizational Analysis: a Sociological Perspective*. Wadsworth.
- Pfeffer, J. (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de la organización*. Oxford University Press.
- Piana, R. S. (2012). *La reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007* [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31545>
- Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 245-273.
- Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires (2013). *Historia del Registro Provincial de las Personas*. Dirección Provincial de Impresiones del Estado y Boletín Oficial.
- Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires (2017). *El registro de las personas está cambiando*. <https://youtu.be/0ca7BhQoIW8>
- Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires (2018). *Digitalizamos el archivo del Registro*. <https://www.youtube.com/watch?v=qTMLBzVAXtk>
- Robbins, S. P. y Judge, T. A. (2009). *Comportamiento organizacional*. Pearson Educación.
- Samaja, J. (2004). *Epistemología y metodología*. EUDEBA.

- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Plaza & Janés.
- Schlemenson, A. (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Paidós.
- Schlemenson, A. (1993). *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Paidós.
- Schmukler, R. (2019). La impracticable gestión pública por principios. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 3(1), 135-155. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/73>
- Simon, H. (1982). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Aguilar.
- Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339-358. <http://www.jstor.org/stable/2392246>
- Suárez, F. y Felcman, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(38). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/216>
- Taylor, F. W. (1973). *Principios de la administración científica*. Ateneo.
- Varela, C. (2007). La entrada al terreno institucional. *TRAMAS. Subjetividad y Procesos Sociales*, (21), 219-237. <https://tramas.xoc.uam.mx/index.php/tramas/article/view/373>
- Veloz, J. (2018). El lugar de las observaciones y registros de campo en procedimientos de enseñanza en psicología institucional. En A. D'Agostino y J. Veloz (coords.), *Psicología Institucional. Un campo de problemas* (pp. 111-115). EDULP. <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/949>
- Weber, M. (1999). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1980). El estudio de la administración. *Revista de Administración Pública*, publicación conmemorativa del Instituto Nacional de la Administración Pública, 275-294. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1980/pr/pr26.pdf>



## **Cómo citar este artículo**

Piana, R. S. y Lares, M. V. (2023). Introducción de sistemas informáticos de gestión administrativa en el nivel subnacional. Un estudio desde la antropología organizacional en el Registro Provincial de las Personas de Buenos Aires. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 107-139.

Fecha de recepción 10/2022 | Fecha de aprobación 12/2022