



Metodología de encuestas para identificar el grado de implementación de los sistemas de gestión de documentos electrónicos y archivo electrónico único: resultados y evaluación

^aMaría Isabel Vila González, ^bEduardo Pedruelo Martín

^{ab}*Espanha, mtaal1988@gmail.com*

Resumen

La digitalización de la administración está teniendo una honda repercusión en los archivos de los distintos órganos de la administración española, y en especial en las entidades de la administración local. Con el fin de poder realizar un diagnóstico certero del grado de implementación y desarrollo del archivo electrónico único en los archivos de ayuntamientos y diputaciones, la Mesa de Trabajo de los Archivos de la Administración Local (MTAAL) ha realizado una encuesta que se ha enviado a más de 150 archivos del territorio español, cuyos resultados preliminares se ponen a disposición de la comunidad archivística, en espera de ser ampliados en un futuro próximo.

Palabras claves: Encuesta, MTAAL, archivo electrónico único, Digitalización, Transformación, Integración.

1. Introducción

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforman el marco jurídico básico que consagra la tramitación electrónica de los procedimientos como actuación habitual de las administraciones públicas en España y establece la obligatoriedad de que las relaciones entre las distintas administraciones, así como las de éstas con las personas jurídicas -y en algunos supuestos también con las personas físicas-, se realicen por medios electrónicos, conforme a lo establecido en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (en adelante ENI).

El rápido proceso de digitalización llevado a cabo en los últimos años por las distintas administraciones públicas españolas, en sintonía con las agendas digitales europeas, está teniendo una honda repercusión en los archivos públicos, y muy especialmente en los de las entidades de la administración local. Sin embargo, debido a problemas

organizativos, tecnológicos o de liderazgo, o simplemente a causa de la insuficiencia de medios, el grado de cumplimiento de lo dispuesto en estas leyes en diputaciones y ayuntamientos no siempre es el deseable. Así, junto a algunos casos de éxito, existen también otros en los que la implantación de la administración electrónica ha sido incompleta, ha fracasado o acumula importantes retrasos. Por otra parte, la participación de los archivos en los procesos de digitalización de las instituciones a las que pertenecen no es del todo conocida ni valorada, a pesar de ser clave para la consecución de los objetivos que persigue la ley, para dotar de seguridad jurídica a los actos de la administración y para la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos.

No es de extrañar, por tanto, que un fenómeno tan relevante no haya pasado inadvertido para la Mesa de Trabajo de los Archivos de la Administración Local (en adelante MTAAL), que ha acometido la labor de realizar una encuesta con objeto de conocer el grado de implementación de la gestión de los documentos electrónicos y del archivo electrónico único (en adelante AEU) que establece la Ley 39/2015 en su artículo 17 en las distintas entidades de la administración local de España -fundamentalmente ayuntamientos y diputaciones-, cuyos primeros resultados ahora presentamos.

2. La génesis de la encuesta

La MTAAL es un grupo de trabajo que en la actualidad integran un total de 43 archiveros y archiveras procedentes de las 17 Comunidades Autónomas en las que se articula el Estado Español. Estos profesionales son, en la mayor parte de los casos, responsables de archivos de ayuntamientos y diputaciones y, en menor medida, de archivos de otras organizaciones de carácter autonómico. La mesa tiene una orientación eminentemente práctica, y sus principales objetivos son el desarrollo de la ciencia archivística, el crecimiento profesional de sus miembros y, por extensión, el progreso técnico de los centros de trabajo en los que éstos llevan a cabo su actividad. Su funcionamiento se basa en una reunión anual y en la existencia de grupos de trabajo en los que se abordan aquellos temas a los que, por su relevancia y de forma consensuada, la Mesa decide dedicar su atención¹.

En el curso de la reunión que la MTAAL celebró en la ciudad de Logroño durante los días 6 y 7 del mes de octubre de 2022, se propuso la creación de un nuevo grupo de trabajo encargado de realizar *«un diagnóstico de los procesos de implantación de la administración electrónica en nuestras organizaciones, así como de las aplicaciones que utilizamos y del grado de desarrollo del archivo electrónico único»*. La finalidad inicial de aquel estudio no era otra que la de proporcionar información útil a los miembros de la mesa sobre las soluciones adoptadas por otros compañeros que se hubieran enfrentado a los mismos o parecidos problemas, a la vez que facilitar el

¹ En la actualidad, la MTAAL está integrada en la ANABAD (Federación Española de Asociaciones de Profesionales de los Archivos, las Bibliotecas, los Centros de Documentación, de Información y de Interpretación, los Museos y los Yacimientos Arqueológicos). La historia de la Mesa, así como su composición, su organización, su funcionamiento, sus líneas de trabajo, las actas de las reuniones anuales y algunos de los trabajos realizados hasta ahora, pueden consultarse en la dirección web <https://www.anabad.org/mesa-de-trabajo-de-archivos-administracion-local/>

intercambio de experiencias entre aquellos archivos que utilizaran los mismos programas.

Un año después, en la reunión celebrada en Cáceres los días 5 y 6 de octubre de 2023, se presentaron los resultados de aquel sondeo, al que respondieron un total de 23 archiveros, o lo que es lo mismo, el 53% de los miembros de la Mesa. El análisis de las respuestas reveló que la utilidad de la encuesta podía ir mucho más allá de su propósito inicial, y se planteó la posibilidad de enviar la encuesta a los miembros de la ANABAD y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) con el fin de confeccionar un mapa de situación del estado de implantación del AEU del que tan necesitados estábamos. Así dio comienzo una nueva fase en el trabajo del grupo², que celebró un total de 8 reuniones online a lo largo de 10 meses -desde finales de noviembre de 2023 a principios de septiembre de 2024- hasta consensuar el cuestionario que se publicó el 13 de septiembre en la página web de la ANABAD.

3. Metodología

La herramienta que se eligió para realizar este trabajo de prospección fue Google Forms, un software de administración de encuestas que a su carácter gratuito y amplia distribución une, como principales ventajas, la sencillez de su manejo y su versatilidad: cualquier usuario sin conocimientos previos puede elaborar una encuesta con óptimos resultados, ya que la propia herramienta ofrece diferentes plantillas para elaborar y diseñar formularios, pudiendo incorporar diferentes tipos de preguntas: con respuestas cerradas, selección múltiple o párrafos.

Entrando ya en las características propias de la encuesta objeto de este estudio, lo primero que cabe destacar es que, a diferencia de otros casos similares, en los que el interés no reside en el sujeto particular que realiza la encuesta, sino en el segmento de *población* al que va dirigida, en nuestro caso el interés se centraba tanto en los datos generales como en los particulares. Abundando en el concepto *población*, que en este ámbito debe entenderse como «el conjunto de todos los elementos que cumplen ciertas propiedades, entre las cuales se desea estudiar un determinado fenómeno», nuestra *población* serían, según esta definición, los archivos y los archiveros de la Administración Local: ayuntamientos y diputaciones.

Por lo que respecta a la dimensión temporal de la encuesta, nos encontramos ante un modelo longitudinal, ya que no se pretende cerrar la encuesta a un momento temporal concreto³. Se ha utilizado la denominada «encuesta por muestreo», dirigida a un grupo concreto que había sido previamente seleccionado por el equipo de trabajo responsable de la encuesta. Por ello, el análisis que se presenta debe ser considerado como una foto fija que refleja los datos y las conclusiones asociadas a un momento concreto. Responde

² En el grupo han colaborado profesionales de los archivos municipales de Sant Joan D'Alacant (coordinador del grupo), Benidorm, La Garriga, Leganés, Málaga, Gijón, Palencia y Valladolid; del archivo del Consell de Mallorca; de los archivos de las diputaciones de Cáceres y Alicante, y del archivo del Gobierno del Principado de Asturias.

³ <https://www.elsevier.es/es-revista-atencion-primaria-27-articulo-la-encuesta-como-tecnica-investigacion-elaboracion-cuestionarios-13047738>

a una evaluación inicial, que previsiblemente cambiará en el curso de unos meses, cuando se incorporen nuevas respuestas a las existentes.

Por último, queremos poner de relieve que el objetivo de este trabajo ha sido desde el principio ofrecer una herramienta útil y versátil, que se pone libremente a disposición de cualquier institución archivística que desee realizar un diagnóstico en su organización.

3.2 Estructura del cuestionario

Uno de los objetivos a los que el grupo ha destinado más esfuerzos ha sido el de conseguir un documento técnico, riguroso, pero a la vez fácil de cumplimentar, y que no exigiera a los destinatarios el empleo de tiempo del que no siempre se dispone. El resultado de este compromiso fue un cuestionario formado por 80 preguntas cuyo tiempo medio de respuesta no supera los 5-7 minutos. La mayor parte de las respuestas (el 90%) son cerradas o de elección múltiple dentro de un menú desplegable, mientras que el 10% restante son de texto libre, aunque orientadas a la concisión.

El cuestionario está vertebrado en tres bloques: el primero sobre el archivo y a la institución de la que emana; el segundo versa sobre la implantación de la administración electrónica en la institución, mientras que el tercero se centra ya en el archivo electrónico. Dentro de cada uno de ellos, las 80 preguntas se han agrupado en secciones temáticas en las que se desgranar los aspectos técnicos, tecnológicos o conceptuales que mejor definen a las instituciones archivísticas y que tienen una mayor incidencia, de forma directa o indirecta, en el nivel de implantación del AEU.

3.2 Distribución y respuesta

La encuesta se ha distribuido en tres ámbitos distintos. En primer lugar, entre los miembros de la propia MTAAL, lo que supone contar, de entrada, con una muestra representativa de las instituciones archivísticas del país tanto por su procedencia geográfica (en la mesa están representadas todas las comunidades autónomas) como por la población de los municipios o entidades territoriales a las que pertenecen esos archivos. En segundo lugar, se ha distribuido a través de las asociaciones profesionales a las que pertenecen los miembros del grupo de trabajo, si bien la respuesta obtenida al llamamiento ha sido desigual. Y, por último, la encuesta también se ha distribuido mediante correo individual a centros de archivo concretos. Se ha remitido a unos 150 destinatarios en total, de los que 66 cumplimentaron el cuestionario, lo que supone un índice de respuesta del 44%. Aplicando criterios demoscópicos, se considera exitosa una tasa de respuesta que oscile entre el 20 y el 30%. Por lo tanto, desde esa perspectiva nuestra valoración no puede ser más que positiva.

El cuestionario se encuentra alojado en la web de la ANABAD⁴, dentro de la sección de la MTAAL. De esta forma se facilita a cualquier otro interesado tanto el acceso como la posible distribución y realización de la propia encuesta.

⁴ <https://www.anabad.org/encuesta-sobre-el-grado-de-implementacion-de-los-sistemas-de-gestion-de-documentos-electronicos-y-el-archivo-electronico/>

4. Resultados de la encuesta

4.1 Bloque 1 Archivo e institución

Sección 1: La implantación de la Administración Electrónica en la organización

Los resultados de las preguntas de esta sección permiten conocer cuál ha sido el alcance de la encuesta, y por tanto su representatividad. El 90% de las respuestas obtenidas procede de ayuntamientos (60), mientras que el 10% restante (6) han sido remitidas por diputaciones provinciales. Centrándonos en los primeros, la cobertura de la muestra es alta, tanto desde el punto de vista de la población (hay una amplia representación de municipios de todos los tamaños) como de la comunidad autónoma de procedencia: el 15% de las respuestas proceden de municipios menores de 10.000 habitantes, mientras que el 45% -casi la mitad- fueron enviadas desde municipios de entre 10.000 y 50.000 habitantes, distribuyéndose el resto entre municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes (13%) y de más de 100.000 (27%). Por lo que respecta al territorio, en la muestra están presentes 11 de las 17 comunidades autónomas, aunque dos comunidades –la Comunidad Valenciana y Madrid- concentran la mitad de las respuestas, con 17 cada una, seguidas de Castilla-La Mancha, Andalucía, Castilla y León y Extremadura. Cierran la muestra, con una respuesta, Cataluña, Aragón, Navarra y Canarias.

Sección 2: El archivo

La segunda sección centra su atención en algunos aspectos organizativos y en los medios de los que disponen los archivos. Entre los primeros, destacamos por su relevancia la pregunta destinada a conocer la dependencia orgánica del archivo, en la que se observa cómo la mayor parte están englobados en la Secretaría General (30,3%), o en unidades centrales de gobierno (29,3%), si bien se aprecia aún un alto porcentaje del 28% de archivos que aún dependen de Cultura, una ubicación que no favorece el desarrollo del papel del archivo como responsable de la gestión documental -y por añadidura del archivo electrónico- de la organización.

Las respuestas a las preguntas relativas a los medios materiales y humanos reflejan, por su parte, la diferente situación de los archivos en función del tamaño del municipio al que pertenecen. En cuanto a los medios humanos, más de la mitad de los archivos (un 54,2%), manifiestan contar con uno o más técnicos del grupo A1, mientras que los técnicos del grupo A2 son el colectivo con mayor presencia (un 82,8% de los centros cuenta con uno o más efectivos), muy por encima de los técnicos auxiliares, presentes solo en la mitad de los centros (55,6%). Ello permite concluir que, si bien la cualificación del personal se corresponde con las funciones del archivo, el número de efectivos por centro debe mejorar, pues en la mayoría de las respuestas solo hay 1 efectivo en cada una de las categorías profesionales citadas.

Respecto a los medios materiales, poco menos de la mitad de los centros cuenta con presupuesto y edificio propios para el archivo (un 47% y un 48,5% respectivamente), dos elementos esenciales para que el archivo pueda desarrollar plenamente sus funciones. Estos datos, que deben ponerse en relación con el tamaño de los municipios representados en la encuesta (los que superan los 50.000 habitantes rondan también el

40%), mejoran considerablemente al preguntar por la existencia de instalaciones adecuadas para la conservación documental (62,1%), difusión y servicio (74,2%) y zona de trabajo (90´9%), lo que evidencia el claro esfuerzo de los archivos por satisfacer debidamente las funciones que tienen encomendadas.

Sección 3: Implementación de un sistema integral de gestión de documentos en soporte papel.

Los datos que ofrecen las respuestas reflejan nuevamente las diferencias existentes en función del tamaño de los municipios representados en la muestra: algo menos de la mitad de los centros cuenta con un reglamento de archivo (47%) y con un sistema de gestión de documentos implantado por el archivo (42,4%), unos datos que empeoran al preguntarse por la existencia de calendarios de transferencias, comisiones de calificación y valoración o tablas de valoración y conservación, que están presentes solo en un 31,8%, 25,8% y 40,9% de los casos respectivamente. Aunque las respuestas son más favorables al preguntar por la implantación de cuadros de clasificación aplicados al conjunto de la institución (80,3%), el porcentaje de cuadros funcionales dentro de éstos es todavía escaso (31,8%), proporción que sin duda mejorará con el tiempo.

4.2 Bloque 2 Implantación de la Administración Electrónica en la Administración

Sección 1: La implantación de la Administración Electrónica en la organización

La primera sección tiene como misión identificar, dentro del ámbito general de una organización, las herramientas tecnológicas de las cuales disponen para la transformación digital. Los datos obtenidos de esta primera parte nos permiten ser optimistas a este respecto ya que más del 98 % de las respuestas afirman contar con diferentes módulos de Administración Electrónica: Registro, firma electrónica, notificación...

Este porcentaje sufre una reducción significativa cuando estas preguntas se centran en herramientas vinculadas a la gestión documental y el archivo electrónico. El 74% afirma tener un módulo de gestión documental y sólo el 36% cuenta con archivo electrónico.

Estos datos se han cruzado con aspectos temporales o cronológicos, como es la fecha de implantación o adquisición de estas herramientas. La reducción del número de respuestas nos hace presuponer que existe un mayor desconocimiento sobre el momento concreto de su aparición. No obstante, la mayoría identifica el año 2017 y 2018 como la fecha de arranque. Algunas respuestas ubican este inicio en el año 2009 e incluso en fechas anteriores, lo cual implica que las herramientas referenciadas no cumplirían los requisitos ENI.

Una de las preguntas claves en esta sección sería la siguiente: ¿Existe una Plataforma Integral de Administración Electrónica? Según las definiciones incluidas en el anexo preguntamos sobre la presencia de un «*Sistema compuesto por varios módulos (sede electrónica, herramienta de registros, tramitador de expedientes, herramienta de firma, notificación, módulo de gestión documental y módulo de archivo) que son necesarios para la implantación de la Administración Electrónica*».



La respuesta es afirmativa en el 96% de los encuestados, pero el hecho de que la fecha de implantación que se recoge en las encuestas abarque una horquilla muy amplia, de hasta 14 años, hace pensar que parte de los datos facilitados no corresponderían al tipo de *sistema* por el que preguntamos. El 35% de las respuestas indican los años 2023 y 2024 como inicio de la presencia de estas herramientas.

Hemos querido también sondear sobre problemas presentes en todas las instituciones y que suponen un quebradero de cabeza, como la integración de las antiguas aplicaciones específicas para procedimientos y/o departamentos concretos con las nuevas plataformas integrales de administración electrónica. El 50% de los encuestados afirman que se ha iniciado esta vinculación, pero con resultados inciertos y no pocos problemas: incompatibilidad de sistemas, obsolescencia tecnológica, falta de compromiso por parte de la institución o de la empresa a la que se le ha comprado el software. Un porcentaje de encuestados -desde nuestra perspectiva demasiado elevado- simplemente desconoce las decisiones que ha tomado su organización a este respecto. La última parte de esta sección se centra en la utilización de recursos compartidos como DIR3, SIA, INSIDE. Los datos arrojan una información sobre un uso elevado de estas herramientas, que se mueve en una horquilla del 73 al 92%.

Se han incorporado también dos preguntas vinculadas con el modelo de gestión de documentos electrónicos presente en cada institución. Sólo el 38% dispone de una herramienta metodológica fundamental: la política de gestión de documentos electrónicos. Frente a este dato localizamos un amplio porcentaje de integración del cuadro de clasificación y del catálogo de tipos documentales en la plataforma integral de administración electrónica.

Sección 2: La participación del servicio de archivo en la implantación de la administración electrónica.

Tal como hemos citado, al principio de este estudio, un factor crítico en el desarrollo de la administración electrónica es la presencia de los profesionales de archivo en todo lo que afecta a la toma de decisiones. El papel de los archiveros debe ser activo ya que, como especialistas en gestión documental, nuestra aportación es clave para alcanzar la plena transformación digital de nuestras instituciones.

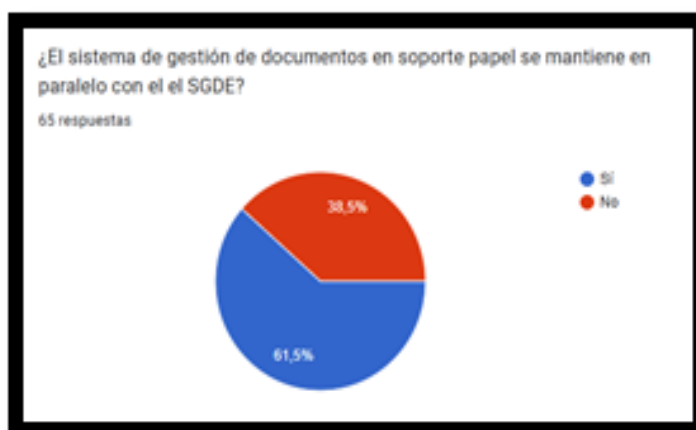
Todas las preguntas que se plantean en esta sección pretenden recabar información sobre el papel desarrollado por los archiveros. Los primeros datos no son muy halagüeños, ya que sólo el 42% de los encuestados manifiesta haber participado en la elaboración de los pliegos técnicos, para la adquisición de las herramientas necesarias.

Respecto al desarrollo normativo, observamos cómo el papel del archivo sube sustancialmente. Dentro de ese esquema normativo, el cuadro de clasificación y el catálogo de tipos documentales son los instrumentos porcentualmente con más presencia. A esto le seguiría el esquema de metadatos y la integración de los requisitos ENI.

En esta sección volvemos a incluir algunas preguntas relacionadas con otras cuestiones espinosas pero muy presentes: los expedientes híbridos y su organización.

La presencia de estos expedientes es muy alta. El 77% de los encuestados afirma que existen en su institución. Y la mayor parte de los encuestados manifiesta su desconocimiento respecto a las soluciones para su tratamiento.

Otra faceta relevante que planteamos en el cuestionario, dentro del ámbito competencial de los archivos, hace referencia a la necesaria y compleja integración de los sistemas de gestión de documentos en papel con los sistemas de gestión de documentos electrónicos. Más del 60 % de las encuestas afirman que ambos sistemas se mantienen en paralelo y casi el mismo porcentaje comunica que no está prevista su integración.



A modo de resumen final, o de reflexión, sobre los datos que hemos recopilado en este bloque de preguntas parece que la principal dificultad a la que nos hemos enfrentamos es la complejidad de la “integración” y, además, a varios niveles. Por un lado, integración entre los antiguos aplicativos de tramitación electrónica y las grandes plataformas de administración actuales y, por otro lado, la integración entre los sistemas de gestión de documentos en papel y los sistemas de gestión de documentos electrónicos. Creemos es aquí donde va a residir una parte importante del éxito y el fracaso en la consecución de nuestros objetivos.

4.3 Bloque 3 El archivo electrónico único (AEU)

Las respuestas a la pregunta sobre el grado de implementación del AEU son consecuencia lógica del panorama visto en el bloque anterior y dejan pocas dudas sobre el importante retraso acumulado por las distintas entidades encuestadas hasta ahora. 9 años después de la promulgación de Ley 39/2015, el AEU solo está totalmente implantado en un 4,7% de los casos, mientras que en un 23,4% está en proceso de implantación, en un 15,6% en planificación, y en el 56,3% restante su implantación aún no se ha iniciado. Entre los que disponen ya de un aplicativo, el 80% se ha decantado por una solución comercial, mientras que solo un 12% utiliza un software público y un 8% una aplicación propia. Estos datos ponen de manifiesto la realidad de presencia generalizada del sector privado en la digitalización de las administraciones públicas, por más que exista una amplia oferta de software público y gratuito a disposición de estas entidades.

Si el retraso en la implantación del AEU puede entenderse a la luz de la demora con la que se está produciendo la digitalización de las administraciones, las respuestas recibidas a la pregunta sobre si la unidad de archivo tiene la competencia y el control de la gestión del AEU es más difícil de comprender y debe considerarse preocupante, pues solo un 50% de los archivos manifiesta tenerla, lo que significa que en la otra mitad de las instituciones el archivo está desatendiendo su funciones en la gestión documental. De no revertirse esta situación, el papel de estos archivos quedará relegado en unos años de forma inevitable al control de la documentación histórica.



Solo la mitad de los encuestados ha respondido a las preguntas relativas a las políticas emprendidas por sus organizaciones para asegurar la preservación a largo plazo de los documentos electrónicos y su autenticidad en el AEU, un dato consistente con el porcentaje de las instituciones en las que se había iniciado la implementación del AEU. En el primer caso, la medida predominante es la realización de copias de seguridad (50% de las respuestas), seguida de la migración de formatos y estándares tecnológicos (22,2%). Por lo que respecta a la autenticidad de los documentos, la inmensa mayoría (85,7%) manifiesta usar firmas electrónicas avanzadas o certificados digitales, combinadas en un 32% de los casos con el uso de sistemas de sellado de tiempo.

También hay unanimidad casi total en la forma en la que se realiza la conservación física de los documentos en el AEU, refiriendo casi un 90% de las respuestas el uso de servidores específicos o centros de datos seguros. El consenso es menor, sin embargo, cuando se pregunta si la custodia se realiza con medios propios o mediante el recurso a una empresa externa, repartiéndose las respuestas en a partes iguales entre ambas opciones.

5. Recomendaciones

Habida cuenta de todo lo dicho hasta aquí, se proponen las siguientes reflexiones:

- Es necesario mejorar y ampliar los modelos conceptuales y metodológicos para la gestión de documentos tanto analógicos como electrónicos de nuestras organizaciones. Aquí radica una parte importante de nuestra capacidad de influencia en esta evolución tecnológica.
- Es imprescindible mejorar nuestra formación y ampliar con ello nuestras capacidades en la gestión de documentos y expedientes electrónicos. No es una opción sino una obligación trabajar para la consecución del AEU. Por lo tanto, nuestra preparación debe ser la adecuada.
- Debemos reivindicar y defender nuestro papel protagonista en la transformación digital de nuestras organizaciones. Debemos ser capaces de transmitir que, sin la presencia activa del archivo, la administración electrónica será deficitaria en aspectos troncales como la gestión documental. Una buena gestión documental es garantía de seguridad jurídica y por tanto de defensa de los derechos de los ciudadanos.
- Debemos buscar alianzas con el resto de los profesionales de nuestras organizaciones implicados, también, en esa transformación digital, y en especial con los departamentos TIC y con los servicios responsables de la modernización y de la administración electrónica.
- Por último, es necesario saber aprovechar como una oportunidad la presencia de empresas privadas de servicios tecnológicos y establecer sinergias de colaboración, puesto que ellas necesitan de la concurrencia de los profesionales de los archivos y por tanto pueden ser nuestras aliadas para reforzar nuestro papel dentro de nuestras organizaciones.