



---

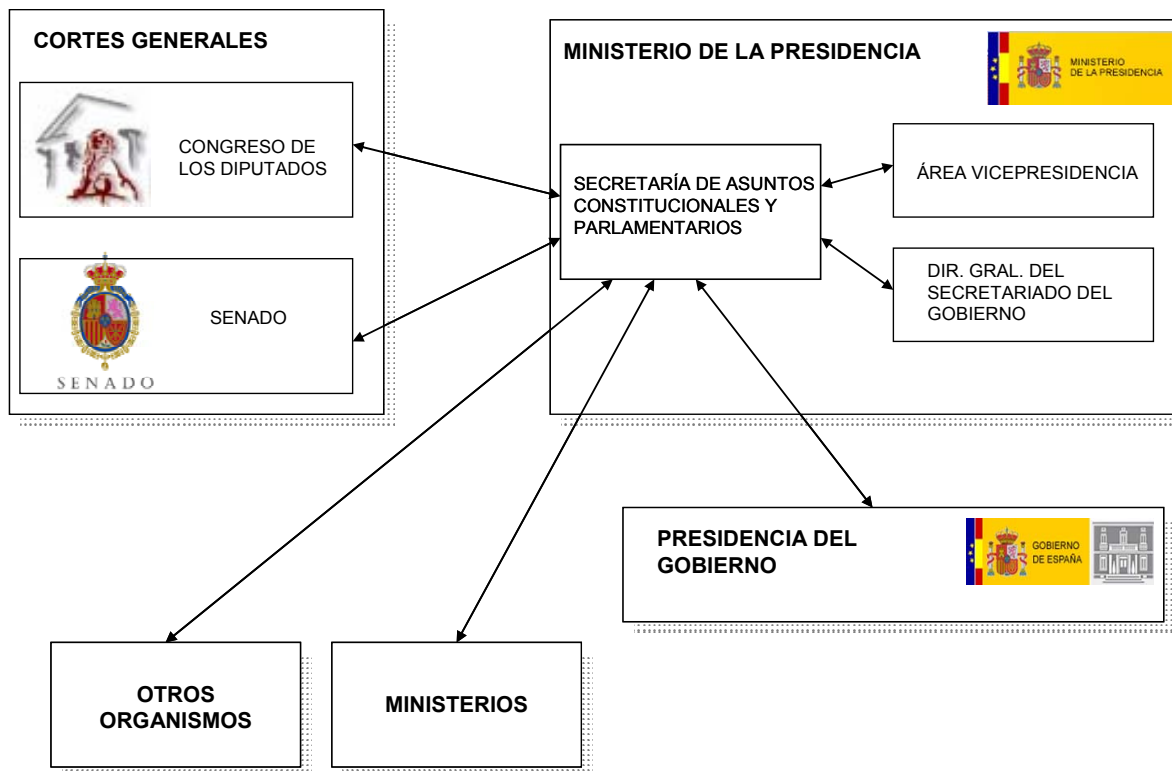
# **Gestión electrónica de iniciativas parlamentarias: la experiencia de Cortesí@ en el Ministerio de la Presidencia**

**Romualdo Erdozain**  
Jefe de Área de Desarrollo  
S.G. de Sistemas de Información  
Ministerio de la Presidencia

## 1. Introducción

La Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios es el órgano superior del Ministerio de la Presidencia al que corresponde la gestión y coordinación de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Entre otras responsabilidades, le corresponde el envío a las Cámaras de los escritos y comunicaciones del Gobierno; el estudio, coordinación y seguimiento de la tramitación parlamentaria del programa legislativo del Gobierno, así como la coordinación de la actividad administrativa de las relaciones del Gobierno con las Cortes Generales y la asistencia al Gobierno en el ámbito del control parlamentario y en general, en sus relaciones con las Cámaras. Estas funciones suponen un doble rol:

- Hacia fuera: "Ventanilla única" del Gobierno en sus relaciones con las Cortes Generales
- Hacia dentro: Coordinación de la actividad de todos los Ministerios en la gestión de las iniciativas parlamentarias.



**Figura 1: Relaciones de la S.E. de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios**

El desarrollo de estas funciones se materializa en flujos de información, que se conforman en un doble plano:

- Contenidos: escritos y documentos intercambiados
- Lógica de negocio, constituida por los procedimientos de gestión aplicados en el tratamiento de las iniciativas parlamentarias.

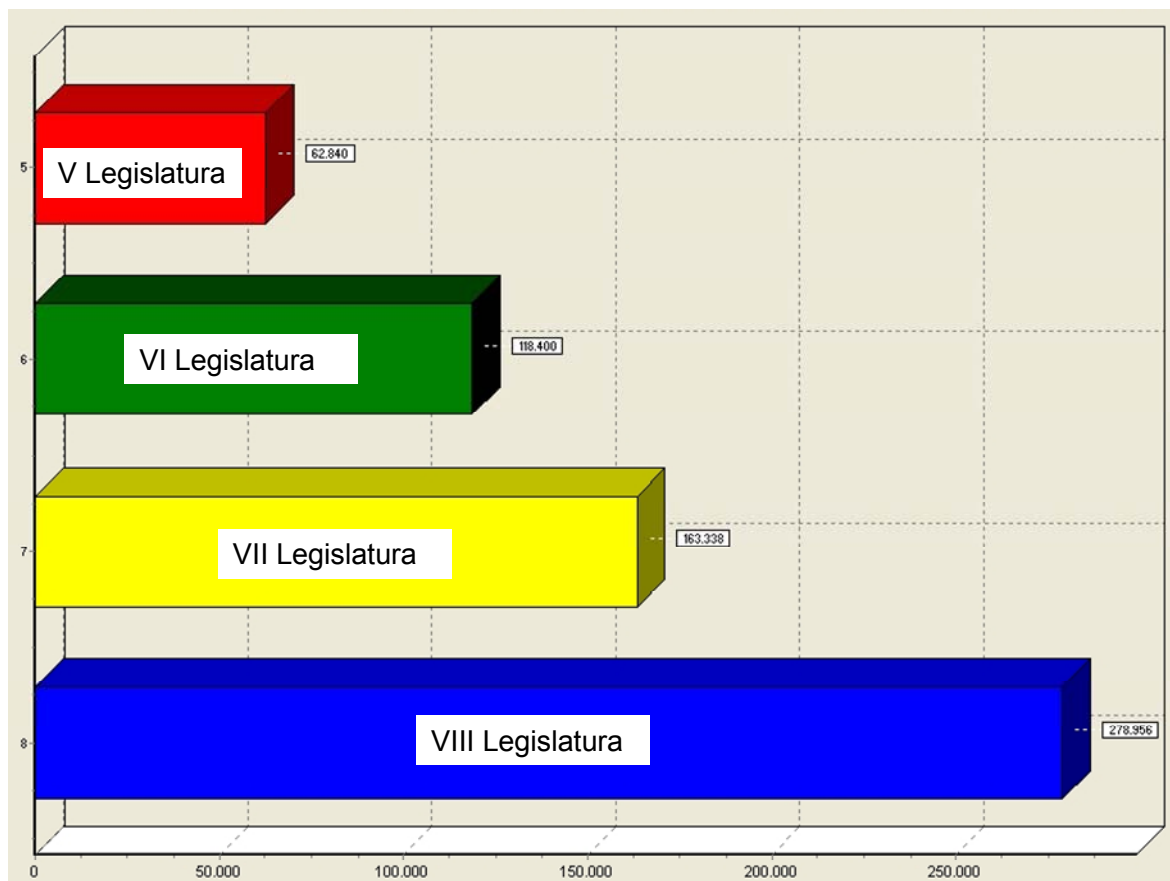


Hasta el inicio de la actual legislatura (marzo 2008), la gestión de estos flujos de información estaba caracterizada por:

- Una gestión informática realizada a través de un conjunto de aplicaciones no integradas entre sí, focalizadas en el almacenamiento de datos, y con flujos de información entre los distintos actores basados en el correo electrónico y en el intercambio de documentos en papel.
- Cierta grado de digitalización de los documentos relacionados con las iniciativas parlamentarias (diarios de sesiones, peticiones dirigidas al Gobierno, respuestas de los Ministerios, etc.), si bien con un alto grado de disgregación en lo relativo a su almacenamiento y acceso.
- Predominio del papel en el intercambio de escritos y documentos entre el Gobierno y las Cortes Generales.

Por otra parte, la tendencia de crecimiento en el número de iniciativas parlamentarias presentadas en las últimas legislaturas (ver gráfico), implicaba la necesidad de gestionar un volumen de información cada vez mayor.

### ***Evolución del nº de iniciativas parlamentarias (Congreso y Senado)***



**Figura 2: Evolución del núm. de iniciativas parlamentarias del Congreso y del Senado por legislaturas**

En este contexto, el Ministerio de la Presidencia implantó al comienzo de la actual legislatura Cortesí@, un sistema de información integrado para dar soporte a las funciones de la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios descritas anteriormente, orientado a la:



- Gestión de la iniciativa parlamentaria como expediente administrativo electrónico
- Gestión y análisis de documentación electrónica
- Análisis dinámico de información (*business intelligence*)
- Modernización de las comunicaciones con las cámaras
- Integración de la firma electrónica en el sistema.

## **2. Objetivo y descripción funcional**

Los **objetivos** estratégicos definidos en la concepción del sistema fueron:

- Integración de todas las funcionalidades necesarias, algunas de las cuales ya existían anteriormente pero dispersas en distintas aplicaciones, de modo que el nuevo sistema fuera el marco de trabajo de cualquier usuario de la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios. Dicho sistema debía contemplar tanto la gestión electrónica de expedientes como la gestión documental.
- Mejora de las facilidades de entrada de información al sistema, reduciendo en lo posible el factor humano, unificando formas de proceder y evitando la reiteración de tareas similares entre sí. Este requisito no sólo se refiera a la fase inicial de alta de la iniciativa, sino a toda su vida administrativa.
- Facilidades de explotación de la información almacenada por parte de todos los usuarios del sistema, tanto en lo relativo a la gestión documental como a la generación de informes y análisis dinámico de datos.
- Soporte al intercambio electrónico de documentos entre la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios y las Cortes Generales, y entre aquélla y el resto de Ministerios, en el ámbito de la gestión de iniciativas parlamentarias.
- Gestión flexible de diferentes roles y perfiles en el uso de la aplicación, acorde con la diversidad de actores implicados en la gestión, tramitación y explotación de la información.

Con objeto de dar respuesta a estos requisitos estratégicos, en Cortesí@ se han desarrollado un conjunto de **funcionalidades** que pueden agruparse en varios bloques:

- Entrada automática de información al sistema, a través de diferentes medios físicos:
  - Para la entrada de documentos en papel, se provee un sistema automatizado de digitalización de los mismos y de conversión a texto (OCR). Posteriormente se realiza un procesamiento del texto con objeto de extraer una propuesta de metadatos a cargar en el sistema, que el calificador de la iniciativa debe validar.
  - Mediante intercambio electrónico de documentos y metadatos asociados, basados en una gramática previamente acordada con las Cámaras. En este caso, los metadatos pueden alimentar directamente al sistema de información. Es la opción predominante actualmente.
- Soporte de firma electrónica en el intercambio de documentos con las Cámaras.
- Sistema de alertas y notificaciones a los actores implicados, desencadenadas como consecuencia de la entrada y calificación de una nueva iniciativa y en todo el ciclo de vida de las mismas.
- Tramitación de las iniciativas como expedientes electrónicos, incluyendo asimismo la gestión de los flujos de revisión y aprobación de los documentos asociados a cada expediente electrónico.

Como ejemplo (ver Figura 3), desde la interfaz de seguimiento el gestor podrá realizar diversas acciones asociadas a la tramitación de la iniciativa: marcarla como



gestionada, visualizarla, enviar respuestas, adjuntar documentos, visualizar las notificaciones de los documentos recibidos, etc.

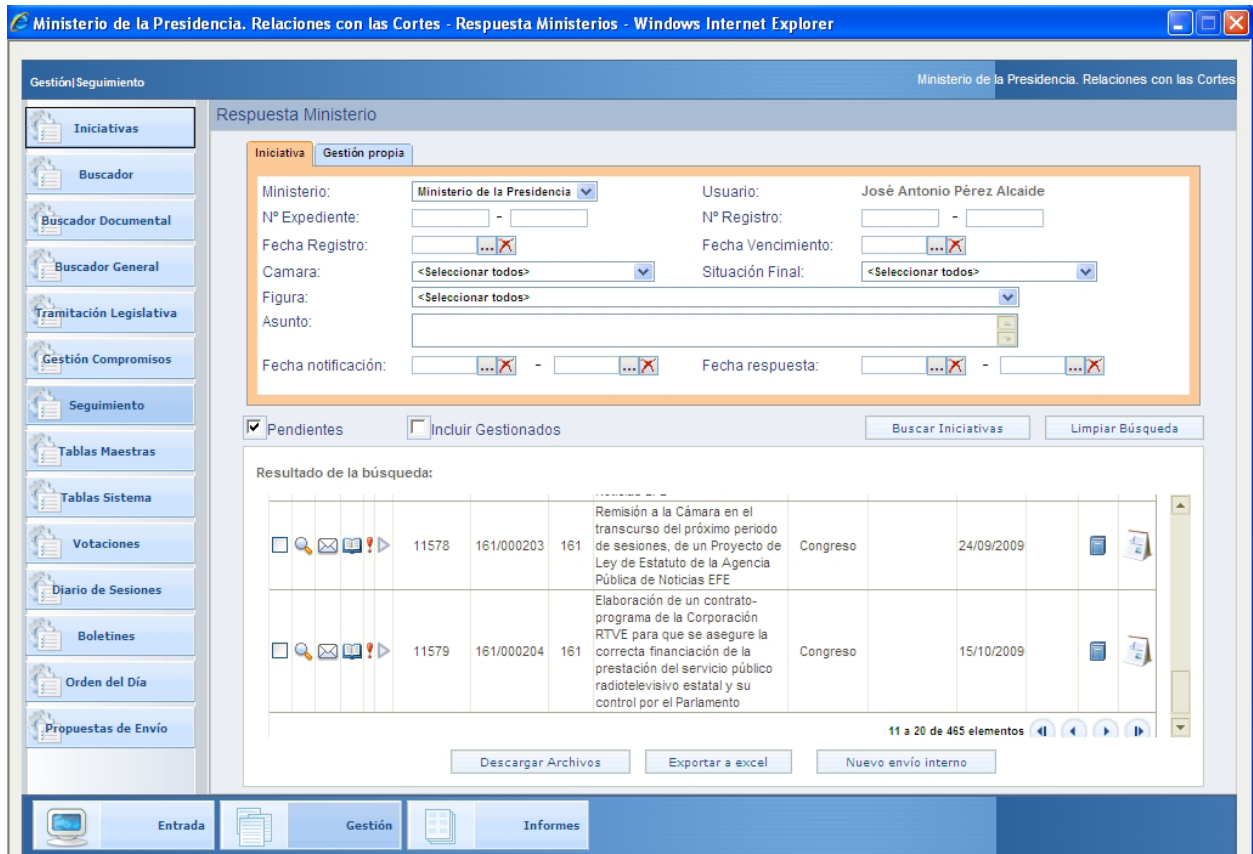
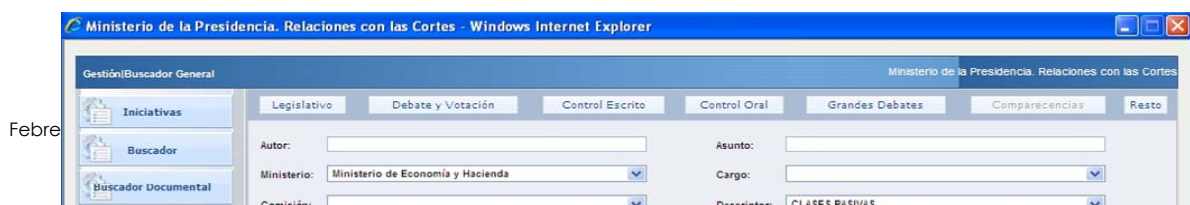


Figura 4: Módulo de seguimiento de iniciativas

- Herramientas de búsqueda y consulta avanzada de expedientes, incluyendo el acceso a todos los documentos vinculados a la iniciativa y a la secuencia completa de trámites por los que ha pasado. El resultado de las búsquedas es exportable a un fichero Excel para su posterior tratamiento por el usuario.

En el ejemplo siguiente se muestra una búsqueda de "Comparencias", cuyo resultado permite acceder a la ficha completa del expediente y al extracto del Diario de Sesiones de la Cámara en el que se publica el contenido de la comparencia:







**Visor Iniciativas - Diálogo de página web**

General Detalles

Legislatura: IX Legislatura Cámara: Congreso Fecha Realización: 08/05/2008

Figura: 213 COMPARENCIA GOBIERNO EN COMISION. ARTICULO 44 CONGRESO

Nº Registro: 1456 Nº expediente: 3 Situación Final: Finalizada

Asunto: Comparencia del Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda, para informar sobre las medidas políticas que adoptará como responsable de su Ministerio

Documentos del expediente Seguimiento de la iniciativa Ministerios Autores Iniciativa Iniciativas relacionadas Respuestas Respuesta Final Amparos/Reclamaciones

Disposiciones Enmiendas Diario de Sesiones Boletines Votaciones Miembros Ponencia Situaciones Intervenciones **Compareciente** Clasificación / Descripción

Propuestas de resolución Solicitud Ampliación Plazo Enmiendas Oficios Reiteraciones Reformulaciones Retiradas Otros Documentos Resoluciones

Solicita: No existe

Comparecientes:

Cargo	Tipo Cargo	Nº Sesión - Fecha Sesión	Ver Marcas
Vicepresidente Segundo del Gobierno	Miembros del Gobierno	26 08/05/2008	

Cargo 1 a 1 de 1

**Visualización de publicación oficial - Diálogo de página web**

Congreso 8 DE MAYO DE 2008.—Núm. 26

— LOS MOTIVOS QUE LE HAN LLEVADO EN ESTE MOMENTO A HACER PÚBLICA UNA REVISIÓN A LA BAJA DE LA PREVISIÓN DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, ASÍ COMO LOS EFECTOS QUE TENDRÁ EN RELACIÓN A LAS PRINCIPALES VARIABLES DEL CUADRO MACROECONÓMICO Y LAS MEDIDAS QUE ADOPTARÁ EN EL FUTURO PARA HACER FRENTE A LA ACTUAL SITUACIÓN. A PETICIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL CONGRESO. (Número de expediente 213/000042.)

— LOS OBJETIVOS Y PROGRAMA DE TRABAJO DEL MINISTERIO DURANTE LA PRESENTE LEGISLATURA. A PETICIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO CATALÁN CONVERGENCIA I UNIÓN. (Número de expediente 213/000045.)

El señor PRESIDENTE: Pasamos a la celebración de las comparencias previstas en el orden del día. Como se decidió en la reunión de la Mesa se acumulan las distintas solicitudes que son: informar sobre las líneas generales de la política del departamento de Economía y Hacienda, cuyo autor es el propio Gobierno. Informar sobre las medidas políticas que adoptará como responsable de su ministerio; el autor de esta solicitud es el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, y autor de esta solicitud es el Grupo Parlamentario Socialista. Para que explique las medidas que el Gobierno piensa adoptar ante la crisis económica y su estrategia hacia un cambio de modelo de desarrollo; autor, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Iniciativa Unida-Iniciativa per Catalunya Vençut. Para que informe de los motivos que le han llevado en este momento a hacer pública una revisión a la baja de la previsión de crecimiento de la economía española, así como los efectos que tendrá en relación a las principales variables del cuadro macroeconómico y las medidas que adoptará en el futuro para hacer frente a la actual situación; autor, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Por último, informar sobre los objetivos y programas de trabajo del ministerio durante la presente legislatura; autor, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

En primer lugar, tiene la palabra el compareciente, señor vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda.

El señor VICEPRESIDENTE SEGUNDO DEL GOBIERNO Y MINISTRO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (Sobres Mira): Señorías, comparezco por primera vez en esta legislatura, ante esta Comisión, como vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía y Hacienda, a petición propia y de varios grupos parlamentarios, con objeto de informar sobre las líneas generales de la política del departamento, en esta legislatura y de las medidas concretas planeadas ante la situación económica.

Comenzaré refiriéndome a la actual situación económica, para exponer después las medidas que se han puesto en marcha para que tengan un impacto inmediato, y terminaré con la política económica que llevaremos a cabo a medio plazo.

Señorías, nos enfrentamos a un entorno internacional complicado. En los últimos meses hemos vivido turbulencias financieras recientes sin precedentes por su duración e intensidad, incluyendo la liquidación acelerada de un gran banco de inversión y la nacionalización de un banco hipotecario. Y esto ha sucedido en los dos países con sistemas financieros más desarrollados del mundo. Los organismos internacionales vislumbran advirtiendo además, sobre el creciente riesgo de que el blisqueo del sistema financiero internacional tenga consecuencias serias sobre la economía real a nivel mundial, minorando las tasas de crecimiento de los distintos países. De hecho todos ellos vienen realizando en el período más reciente una significativa revisión a la baja de sus previsiones de crecimiento.

Es conocido que el adecuado funcionamiento del sistema financiero y crediticio es de capital importancia para el desarrollo de la actividad económica en general. La crisis hipotecaria en Estados Unidos ha contagiado al sistema financiero internacional, generando desconfianza y amplificando notablemente la percepción del riesgo, lo que ha alterado los canales de ahorro-inversión internacionales. Las turbulencias financieras se han manifestado con una magnitud y duración difíciles de prever hace unos meses, y por ello las autoridades en estos mercados son seguidas por el Gobierno y los supervisores financieros con especial atención. A otras turbulencias financieras hay que añadir presiones inflacionistas importantes, que se están haciendo presentes en todo el mundo y que se están centrando en bienes de primera necesidad o con demanda inelástica, como son los alimentos y el petróleo, que ha alcanzado estos días cotas de 120 dólares. Esta situación está golpeando fundamentalmente a los países menos desarrollados, pero afecta también a los países de nuestro entorno, en la medida en que dificultan una respuesta desde la política monetaria, sobre todo en Europa.

El sistema financiero español ha demostrado una gran solidez ante las turbulencias financieras internacionales, tanto por su robustez intrínseca como por su exposición prácticamente nula a los valores hipotecarios estadounidenses de alto riesgo. Como hemos dicho en numerosas ocasiones, eso no confiere a nuestro país inmunidad ante lo que está sucediendo en el resto del mundo; por un lado, nuestro sistema financiero está muy imbricado en el de otros países, sobre todo en el del área euro y, por tanto, la erosión de la confianza en el ámbito financiero europeo los flujos de crédito que en condiciones normales recibiríamos del exterior. Por otro, la apertura

DIARIO DE SESIÓN

Número diario sesión : 26  
Fecha: 08/05/2008  
Serie: Diario de Sesiones, Comisiones  
SubSerie:  
Legislatura: IX Legislatura

INICIATIVA

Expediente: 213/000003  
Registro: 1456  
Asunto: Comparencia del Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda, para informar sobre las medidas políticas que adoptará como responsable de su Ministerio  
Origen: Congreso  
Fecha Registro: 14/04/2008  
Tipo Texto: Comparencia

COMPARENCIAS

<input type="checkbox"/>	Marca	Cargo	Tipo
<input checked="" type="checkbox"/>	Comparencia Vicepresidente Segundo	Vicepresidente Segundo del Gobierno	Miembros del Gobierno

Ver todas las comparencias de la iniciativa

Genera dossier Cerrar visor

Página 3 de 32

Figura 6: Navegación por un expediente y consulta de marca de texto en un Diario de Sesiones



- Búsqueda y recuperación de la información almacenada en el sistema. Cortesí@ incorpora un motor de indexación y búsqueda de información no estructurada, con la posibilidad de asociar a la misma metadatos procedentes de la información estructurada almacenada en el sistema.
- Generación de informes predefinidos, conforme a las necesidades de los usuarios, y en distintos entornos de acceso: en la propia aplicación, en Intranet, Extranet e Internet.
- Análisis dinámico de datos, a través de una herramienta independiente orientada a la explotación avanzada de la información almacenada en el sistema.
- Administración de las tablas maestras por parte de los gestores de la aplicación, permitiendo una gestión autónoma de tareas básicas de mantenimiento de la aplicación, así como de los flujos y la lógica de gestión aplicable a cada tipo de expediente.
- Personalización del acceso a la información y de las operaciones permitidas, a través de una gestión diferenciada de perfiles y permisos, adaptada al conjunto diverso de usuarios de la aplicación. La gestión de roles y permisos tiene una estructura matricial, con dos dimensiones:
  - Una dimensión vertical, asociada a cada uno de los componentes diferenciados de gestión de la información y los expedientes. Ejemplo: Control Escrito, Coordinación Legislativa, Iniciativas Parlamentarias, Iniciativas Económico-Presupuestarias, etc.
  - Otra dimensión horizontal, que se refiere a las operaciones e información accesibles desde cada módulo "vertical". El conjunto de información y operaciones accesibles por un usuario específico define su rol dentro de la aplicación (Lector, Gestor, Calificador, Revisor, etc.).

### **3. Solución técnica**

El diagrama de la figura 7 muestra la arquitectura de la solución técnica desarrollada en Cortesí@.

El acceso de los usuarios al sistema se realiza a través de una aplicación web desarrollada con tecnología .NET, con dos posibles escenarios de acceso:

- Los usuarios internos (D.G. de Relaciones con las Cortes), acceden a través de la intranet del Ministerio de la Presidencia
- Los usuarios externos del resto de Ministerios y otros Organismos, acceden a través de la red dedicada RICO que los conecta con el Ministerio de la Presidencia

La entrada y salida de documentos al sistema se realiza por una doble vía:

- Intercambio electrónico normalizado con el Congreso, el Senado y el resto de Ministerios, a través de servicios web, FTP, páginas web o interfaz hombre-máquina. Este intercambio lleva asociado un conjunto de metadatos de la iniciativa que permiten facilitar al gestor su alta y calificación en el sistema. La comunicación de documentos incorpora firma electrónica en formato XAdES y uso de certificado de empleado público de la FNMT.
- Sistema automatizado de digitalización de documentos en formato papel y conversión a texto mediante OCR, obteniendo como resultado un documento electrónico procesable.



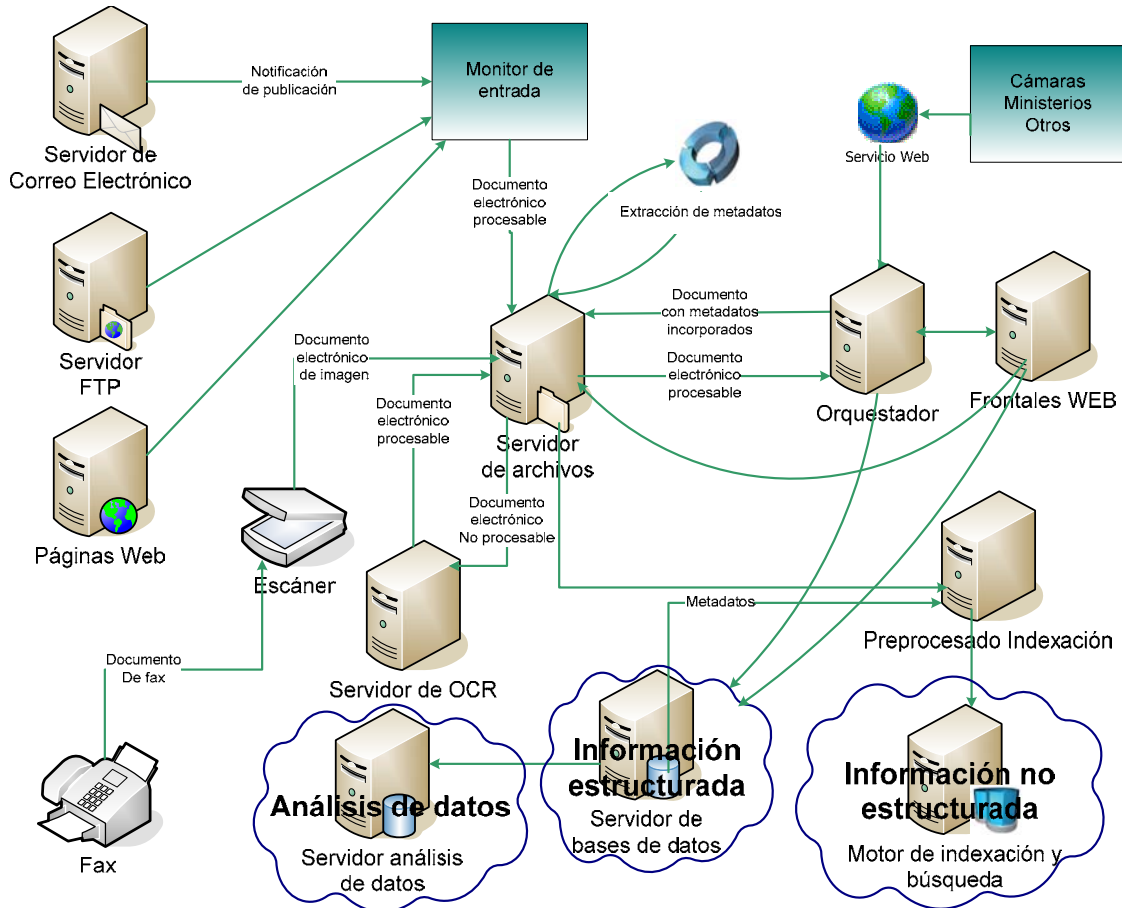


Figura 7: Arquitectura del sistema de información Cortesía@

La lógica de negocio de la aplicación reside en el propio frontal web y, para los procesos de entrada y salida, en un orquestador basado en un servidor de BPM.

La capa de datos está configurada en dos niveles:

- Información estructurada (datos), almacenada en un servidor de base de datos relacional.
- Información no estructurada (documentos), almacenada en un servidor de archivos, donde son volcados los documentos capturados por los procesos de entrada anteriormente descritos.

La explotación de la información se realiza desde diferentes planos:

- Mediante un buscador avanzado de datos estructurados, que permite la aplicación de múltiples filtros sobre la información a seleccionar, y posibilidad de exportación de los resultados a Excel para su posterior tratamiento.
- En el caso de la información no estructurada, mediante un buscador documental integrado en la aplicación. Este motor permite asociar a los documentos metadatos procedentes de la información estructurada almacenada en el sistema.
- Análisis dinámico de datos estructurados, mediante una herramienta de *Business Intelligence*.



- Generación de informes predefinidos, adaptados a las necesidades de los usuarios, accesibles desde la propia aplicación o bien a través de su publicación en la Intranet, Extranet o Internet.

## **4. Conclusiones: la experiencia de Cortesí@**

El desarrollo e implantación de Cortesí@ ha supuesto un reto importante para todos los actores implicados en el proceso:

- Desde el punto de vista del Desarrollo:
  - Dificultad para trasladar al sistema reglas de negocio complejas y singulares, basadas en un extenso rango de figuras parlamentarias, con una elevada casuística.
  - Desarrollo de un sistema de información integrando las funcionalidades de un conjunto de herramientas preexistentes muy consolidadas entre los usuarios, y con las que ha habido que preservar un nivel de continuidad.
  - Necesidad de coordinar ciertas áreas del desarrollo con otras organizaciones externas, como el Congreso y el Senado o el resto de Ministerios.
- Desde el punto de vista de los usuarios:
  - Cambio significativo en los procesos y filosofía de trabajo, al pasar de procedimientos con una fuerte presencia del papel a su práctica eliminación.
  - Transición a una aplicación de gestión más potente y flexible, pero cuya utilización ha exigido un esfuerzo de adaptación respecto al uso de otras aplicaciones anteriores muy consolidadas.

En los dos años transcurridos desde su puesta en producción, Cortesí@ se ha consolidado como la aplicación de referencia en el ámbito de la gestión de las iniciativas parlamentarias, tanto en la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, como en el conjunto de los Gabinetes Ministeriales. Estos han sido algunos de los resultados de su implantación:

- Reducción drástica en la generación de documentos en papel y de otros medios físicos asociados a este soporte, como los portafirmas físicos, elemento cuya disponibilidad condicionaba en ocasiones el ritmo de firma de escritos, debido al elevado número de comunicaciones gestionadas.
- Asociado al punto anterior, implantación de una cultura del procesamiento electrónico de expedientes y en general de la información manejada por los usuarios.
- Incremento notable de las posibilidades de explotación de la información, en especial en lo referente al acceso a los documentos relacionados con cada iniciativa, cuya gestión era anteriormente independiente. Así, consultas que antes requerían el acceso sucesivo a aplicaciones diferentes o incluso a papel, son ahora posibles navegando por el expediente electrónico almacenado en Cortesí@. Asimismo, con la aplicación de análisis dinámico de datos integrada con Cortesí@ se ha conseguido mejorar la calidad de los datos almacenados en el sistema, ya que a través de los análisis es posible detectar inconsistencias de los mismos.
- En línea con el punto anterior, se ha multiplicado por 100 el volumen de documentación disponible en el sistema.
- Disminución de errores en la carga de datos al sistema, al haberse automatizado en un alto porcentaje la entrada de datos.
- Reducción significativa de los tiempos de tramitación de expedientes. Como ejemplo, en el diagrama inferior se muestra el flujo interno de tramitación de las respuestas finales a las preguntas de control escrito formuladas por los parlamentarios, en el

