



Gobierno de la República Oriental del Uruguay

**PROGRAMA DE APOYO A LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO DIGITAL
(UR-L1159)**

PRÉSTAMO NO. 4867/OC-UR

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

**AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL
CONOCIMIENTO (AGESIC)**

Evaluación Intermedia

Informe Final

Sebastián Rocha

Mayo 2024

El presente documento ha sido elaborado en colaboración con el Lic. Manuel Maffe. Se agradece a la Coordinación del Programa y al equipo de la AGESIC por la amplia colaboración brindada durante el desarrollo de la evaluación. En el documento final, se mencionan los funcionarios y técnicos que han colaborado con la presente evaluación, así como los referentes que fueron entrevistados.

Abreviaturas y Acrónimos

AGESIC	Agencia para el Desarrollo de Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CERT.uy	Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática
GRU	Gobierno de la República del Uruguay
MdR	Matriz de Resultados
OE	Organismo Ejecutor
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
PA	Planes de Adquisiciones
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PMR	Progress Monitoring Reports
POD	Project of Document
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación

Información básica

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
República Oriental del Uruguay			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor (OE):			Período de desembolso:	5 años
República Oriental del Uruguay, a través de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	25.000.000	83,33	Comisión de crédito:	^(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Local:	5.000.000	16,67	Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 años
Total:	30.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El programa contribuirá a la reducción de los costos transaccionales de ciudadanos y empresas para acceder a los servicios públicos, por medio de la simplificación de trámites a nivel sectorial y la utilización creciente del canal digital para la realización de trámites por parte de ciudadanos y empresas.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento que el Prestatario, por sí o por intermedio del OE, haya presentado al Banco evidencia de la designación del coordinador general del programa (¶3.7).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

Tabla de Contenidos

PRESENTACIÓN	5
I. CONTEXTO VIGENTE	6
II. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA	7
II.1. RELEVANCIA	7
II.1.1. ALINEACIÓN CON LAS NECESIDADES DE DESARROLLO DEL PAÍS	8
II.1.2. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA.....	8
II.1.3. CALIDAD DE DISEÑO Y ANÁLISIS DE LÓGICA VERTICAL	9
II.2. EFECTIVIDAD	10
II.2.1. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROGRAMA	10
II.2.2. PRODUCTOS EJECUTADOS	11
II.2.3. RESULTADOS LOGRADOS Y ATRIBUCIÓN.....	20
II.2.4. IMPACTO	25
II.3. EFICIENCIA	26
II.3.1. ANÁLISIS DE COSTOS Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	26
II.3.2. ANÁLISIS ECONÓMICO DEL PROGRAMA.....	32
III. ASPECTOS CRÍTICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA.....	34
III.1. CONCORDANCIA EN EL AVANCE DE LA EJECUCIÓN.	34
III.2. PRINCIPALES DESARROLLOS E IMPLEMENTACIONES.	34
III.3. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	35
III.4. DESEMPEÑO DEL BANCO	36
IV. CONCLUSIONES FINALES Y LECCIONES APRENDIDAS	36
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	39
ACTORES CLAVE ENTREVISTADOS Y REFERENTES DE LA AGENCIA EJECUTORA	39

Presentación

El presente documento representa el **Informe Final de la Evaluación de Medio Término** de la operación Apoyo a la Estrategia de Gobierno Digital (UR-L1159), Préstamo BID 4867/OC-UR. Esta operación, acordada entre el Gobierno de la República del Uruguay (GRU) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se propuso contribuir a la reducción de los costos transaccionales de ciudadanos y empresas para acceder a los servicios públicos, por medio de la simplificación de trámites a nivel sectorial y la utilización creciente del canal digital para la realización de trámites por parte de ciudadanos y empresas.

El objetivo de la consultoría es proporcionar una evaluación integral del programa, a través de la recolección y sistematización de información que contribuya a documentar lecciones aprendidas y recomendaciones de política pública.

Al inicio de la consultoría, se elaboró el Plan de trabajo, en donde se definió la metodología adoptada para la ejecución de la evaluación, la definición de las actividades a llevar a cabo y el cronograma de tiempos.

El informe se ha estructurado en cuatro capítulos. En el primer Capítulo, se describe el marco contextual vigente, en donde se describe la situación del Uruguay en relación al objetivo que la operación se propuso contribuir, al momento del diseño de la operación, y su comparación con el contexto en esta instancia en donde la evaluación tiene lugar.

El segundo Capítulo, se analiza cuál ha sido el desempeño del Programa desde el inicio de la ejecución. En este capítulo se realiza una evaluación tanto en materia de la efectividad en relación al cumplimiento de los objetivos del programa, como en términos de eficiencia.

En Capítulo tercero, se describen algunos aspectos críticos vinculados a la implementación del Programa: resultados de la última evaluación de cartera, posibilidad de extensión de plazo en ejecución, implementaciones clases por su relevancia al logro del objetivo general del programa.

Sobre el final del documento, en el Capítulo cuarto, se exponen las principales conclusiones del informe y se incorporan lecciones aprendidas que sirvan para mejorar la ejecución del préstamo hasta su finalización.

I. Contexto Vigente

Uruguay ocupa una ubicación destacada en cuanto a disponibilidad y acceso a internet. El porcentaje de personas mayores de 18 años que utiliza internet diariamente en Uruguay asciende en la actualidad al 76,6 %¹.

El país además ha logrado a través de diferentes programas de gobiernos incrementar la proporción de personas que realizan pagos de servicios públicos en línea, mostrando una evaluación distinguida entre 2019 y 2022 (de 17% en 2019 a 27% en 2022). En particular, los avances más significativos en materia de oferta de acceso en línea a servicios e interacciones entre los ciudadanos y los organismos públicos se evidencian fuertemente a partir del año 2015 mediante la puesta en marcha del Programa Trámites en Línea alcanzando actualmente la existencia de vías de acceso de los ciudadanos al 100 % de los trámites vigentes².

Según la Encuesta de Gobierno de Naciones Unidas del año 2022, Uruguay ha logrado alcanzar el lugar 35 en el ranking de países a nivel mundial, sobre una muestra de 193 países³.

Uruguay dispone también de una Agenda Uruguay Digital y un Plan de Gobierno Digital 2025⁴ que parte de cuatro ejes rectores, que son los que guiarán las acciones que llevará adelante AGESIC internamente y en el trabajo con los diferentes organismos del Estado: Alineación con los objetivos nacionales de gobierno, Eficiencia y ahorro, Calidad de los servicios públicos, Transparencia de la gestión pública

Desde la creación de AGESIC, el Banco ha apoyado las sucesivas agendas de desarrollo digital a través de un conjunto de operaciones de préstamo: **cinco operaciones de préstamo de inversión, tres bienes públicos regionales, una cooperación técnica nacional y diversos apoyos para temas específicos mediante componentes en cooperaciones técnicas regionales.** Mediante estas operaciones el gobierno ha podido desarrollar una red privada de fibra óptica entre las sedes de los organismos del gobierno; una plataforma de interoperabilidad; una herramienta de gestión documental (“expediente electrónico”) disponible para toda la administración; un laboratorio de innovación en temas de gestión pública; un programa nacional de historia clínica electrónica; un Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática y un Centro de Operaciones de Seguridad del Gobierno.

A pesar de todos estos esfuerzos que se describen, al momento del diseño de la operación que se está evaluando, se percibe que existen aún problemáticas a resolver vinculadas a los costos de transacción para los ciudadanos y las empresas que interactúan con el Estado.

Si bien no se disponía de estadísticas sobre las tramitaciones anuales por todas las vías administrativas de gobierno, previo al momento del diseño de la operación, para un universo de los 1.630 trámites de la Administración Central, que se realizaron total o parcialmente en el año 2018, más de 830.000 tramitaciones fueron en forma digital, lo que representaba que menos del 10 % de los ciudadanos uruguayos había iniciado su último trámite con el gobierno uruguayo por medio de esta vía: sólo el 5% de los ciudadanos realizaron su último trámite en línea de principio a fin, mientras que 9,5% lo realizaron en línea parcialmente. El bajo índice de adopción no es exclusivo de Uruguay sino un fenómeno generalizado en la región y aun internacionalmente. El grado de adopción en Uruguay es algo superior al del promedio de América Latina, donde un 3,7%

¹ Ver publicación en página oficial de Agora Consultores. <https://www.agora.com.uy/estudios-de-mercado/acceso-a-internet-y-redes-sociales-la-gran-transformacion/>

² Este programa fue apoyado por el Banco mediante el Programa de Mejora de Servicios Públicos y de la Interacción Estado-Ciudadano, préstamo 3625/OC-UR

³ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>

⁴ Link de descarga en <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/plan-gobierno-digital-2025#:~:text=El%20Plan%20de%20Gobierno%20Digital%202025%20parte%20de%20cuatro%20ejes.Calidad%20de%20los%20servicios%20p%C3%BAblicos>

de las personas hicieron su último trámite completamente en línea, y un 7,4% al menos parcialmente en línea⁵.

Estas cifras revelan que existe un amplio margen para aumentar el volumen de las tramitaciones que se realizan en línea, generando como consecuencia una reducción significativa en los costos transaccionales. En efecto, el costo de las tarifas promedio que cobra el Gobierno por los trámites a los ciudadanos (vgr. expedición del documento de identidad), sólo representan menos del 27 % del costo total que incurre un ciudadano por realizar el trámite en forma presencial (se estima que el costo de transporte ida y vuelta asciende a US\$2 y el costo de oportunidad del tiempo del ciudadano a US\$6 en términos de salario perdido).

El desafío a afrontar con esta operación es sortear problemas vinculados con la complejidad de los trámites; y con la baja utilización de los trámites disponibles en línea en vigencia.

Durante la etapa previa a la formulación de la operación, se han podido identificar un conjunto de factores relevantes que justifican el porqué de la baja adopción de acciones para realizar trámites en línea por parte de los ciudadanos uruguayos. Uruguay a través su sitio oficial de trámites en línea⁶, despliega un catálogo de trámites y servicios que contiene información para el acceso en línea a todos los trámites y servicios de la Administración Central. A pesar de ello, el ciudadano no ve aún con facilidad la posibilidad de identificar la cadena de trámites necesarios para cubrir una necesidad individual específica; además, los ciudadanos aún carecen de conocimiento acerca de la disponibilidad de trámites en línea o no cuentan con la confianza en sí mismos para llevar adelante el trámite en línea. Según estadísticas del año 2017, 67% de los ciudadanos aún no conocía la existencia del portal de trámites, y un 53% de ellos no tenían la autoconfianza necesaria para realizar compras o transacciones en línea⁷.

Como factores complementarios se destacan la falta de acciones de los organismos públicos para promover a la ciudadanía a relacionarse con los medios digitales de tramitación, la insuficiencia de conocimiento acerca de las actitudes y preferencias de los ciudadanos en cuanto a las modalidades de los trámites, y ciertas limitaciones que presentan los organismos estatales en relación a la capacidad de almacenamiento y procesamiento de información.

Adicionalmente, la presente operación está siendo acompañada por otro programa que el Gobierno estuvo ejecutando con fondos del Banco, destinados al fortalecimiento de la ciberseguridad del país⁸, con el objetivo de proteger el entorno digital federal que incluye tanto a organismos públicos como privados; lo que está contribuyendo a proteger el espacio cibernético de los trámites digitalizados, así como los sistemas informáticos y las bases de datos de los organismos.

II. Desempeño del Programa

II.1. Relevancia

El proyecto fue relevante al momento de la preparación, y ha mantenido a la fecha la relevancia durante los primeros años de su implementación. Dicha operación se preparó continuando con los ejes estratégicos de gobierno en materia de modernización de los sistemas tecnológicos que viene implementando la AGESIC desde su creación.

⁵ Ver detalle en publicación oficial de BID. <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital>

⁶ <https://www.gub.uy/tramites/>

⁷ Fuente: Encuestas de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital (CAP) <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/tematica/encuestas-conocimientos-actitudes-practicas-ciudadania-digital-cap>

⁸ Programa de Fortalecimiento de la Ciberseguridad en Uruguay UR-L1152). Préstamo 4843/OC-UR

Se han considerado -para el análisis- el documento de proyecto (POD) de la operación, Informes de Avance Semestrales, la Matriz de Resultados del programa, el marco normativo del Gobierno Electrónico del Uruguay, la documentación interna de la AGESIC y los informes específicos solicitados a la citada Agencia, asociados al Proyecto que nos ocupa y a otros afines.

Adicionalmente, se han contemplado los aportes que se obtuvieron de los agentes del Gobierno de Uruguay entrevistados, que fueron indispensables para realizar la presente evaluación, al ser confrontados con los resultados verificados mediante el análisis de información cuantitativa que surge de la Matriz de Resultados del Programa (MDR) y los avances visualizados en el *Progress Monitoring Reports* (PMR) del BID.

II.1.1. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

La operación estuvo alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles en concordancia con la Agenda 2025 de la República Oriental del Uruguay. Para el país, la Economía Digital se ha desarrollado principalmente sobre la base del software y de los servicios de telecomunicaciones, en donde la AGESIC ha venido teniendo un rol protagónico en esta materia.

Uruguay dispone de una Agenda Uruguay Digital⁹, que representa un mapeo de todas las iniciativas relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento, alineadas con los objetivos de desarrollo del país, que son llevadas adelante por diversas instituciones públicas y privadas, además de un Plan de Gobierno Digital¹⁰, que orienta los planes de desarrollo digital de los distintos organismos gubernamentales.

Los ejes centrales de estas políticas se orientan a: la alineación con los objetivos nacionales de gobierno, la eficiencia y ahorro, la calidad de los servicios públicos y la transparencia de la gestión pública, atravesando cinco líneas de acción: i) transformación digital de los procesos, ii) transformación digital de los servicios, iii) fortalecimiento de la Sociedad de la Información, iv) innovación, tecnologías emergentes y plataformas, v) ciberseguridad.

II.1.2. Alineación estratégica

Al momento de la preparación, la operación estuvo alineada con la Estrategia de País con Uruguay para el período 2016-2020, que se enfocó en los siguientes sectores prioritarios: (i) mejorar la productividad y competitividad, mediante el fomento a la innovación, el mejoramiento de la infraestructura productiva, y el apoyo a una política de inserción internacional integral y coordinada; (ii) impulsar la equidad e inclusión social, mediante el fortalecimiento del capital humano y empleabilidad de la población, el apoyo a la reforma de la salud, el mejoramiento del hábitat, y el apoyo a la primera infancia y juventud en las poblaciones más vulnerables; y (iii) fortalecer la gestión del Estado, apoyando la mayor eficiencia de las instituciones públicas y el fortalecimiento de la gestión urbana y departamental.

Además, durante la ejecución de esta operación, el objetivo de la Estrategia de País 2021–2025 viene acompañando los avances que se están alcanzando en la actualidad, apoyando el plan del gobierno de Uruguay para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible, con énfasis en la generación de empleos de calidad. A pesar de los riesgos que se visualizan en materia macroeconómicos y político-institucional de algunas de las iniciativas propuestas las cuales van a requerir importantes consensos, Uruguay ha propuesto trabajar en tres áreas estratégicas: (i) gestión de los recursos públicos; (ii) desarrollo productivo sostenible; y (iii) equidad e inclusión

⁹ Ver documento actual, Agenda 2025. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/programas/agenda-digital-del-uruguay>

¹⁰ Ver Plan Digital 2025 en <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/plan-gobierno-digital-2025#:~:text=El%20Plan%20de%20Gobierno%20Digital%202025%20parte%20de%20cuatro%20ejes.Calidad%20de%20los%20servicios%20p%C3%BAblicos>

social. Estos desafíos se van a atender incorporando una perspectiva de género e inclusión social, medioambiental y considerando el uso de tecnologías digitales, estas últimas como el objetivo central sobre el que la operación se ha estructurado.

El BID ha sido un socio fundamental para la transformación digital del país, un área en que Uruguay se destaca y que le ha permitido continuar operando de forma más resiliente durante la pandemia. Además de la transformación digital en educación y salud, el Banco apoyó el desarrollo del gobierno digital y se alcanzó la meta de 90% de los trámites de la Administración Central totalmente digitalizados. Esto fue posible por el desarrollo del marco institucional, la implementación de habilitadores como la identidad digital, la plataforma de interoperabilidad y la capacidad en ciberseguridad. Adicionalmente, el BIDLab está financiando una primera experiencia de transformación digital en PYMES logísticas, a través de asesoramiento técnico e incentivos financieros.

II.1.3. Calidad de Diseño y Análisis de Lógica Vertical

El diseño original del Programa responde a las problemáticas que se buscaban resolver a inicios de la ejecución. Particularmente, el diseño del Programa apunta “maximizar la adopción de los trámites y servicios electrónicos a través de una mejora en los canales de acceso y a hacer efectiva la transformación digital a través de la utilización de los activos compartidos ya generados o nuevos, con una importante gestión del cambio a nivel de los procesos internos en los distintos organismos públicos”¹¹, alineándose así con la promoción de la Innovación en el contexto del Estado, mediante la transformación digital y la implementación de tecnologías emergentes.

Particularmente, el Programa busca responder a dos problemáticas que redundan en un uso ineficiente de los servicios públicos e interacciones entre los ciudadanos y los organismos públicos, provocando así altos costos de transacción para los ciudadanos y empresas cuando acceden a bienes y servicios públicos o dan cumplimiento a obligaciones legales o regulatorias.

Dichas problemáticas específicas son:

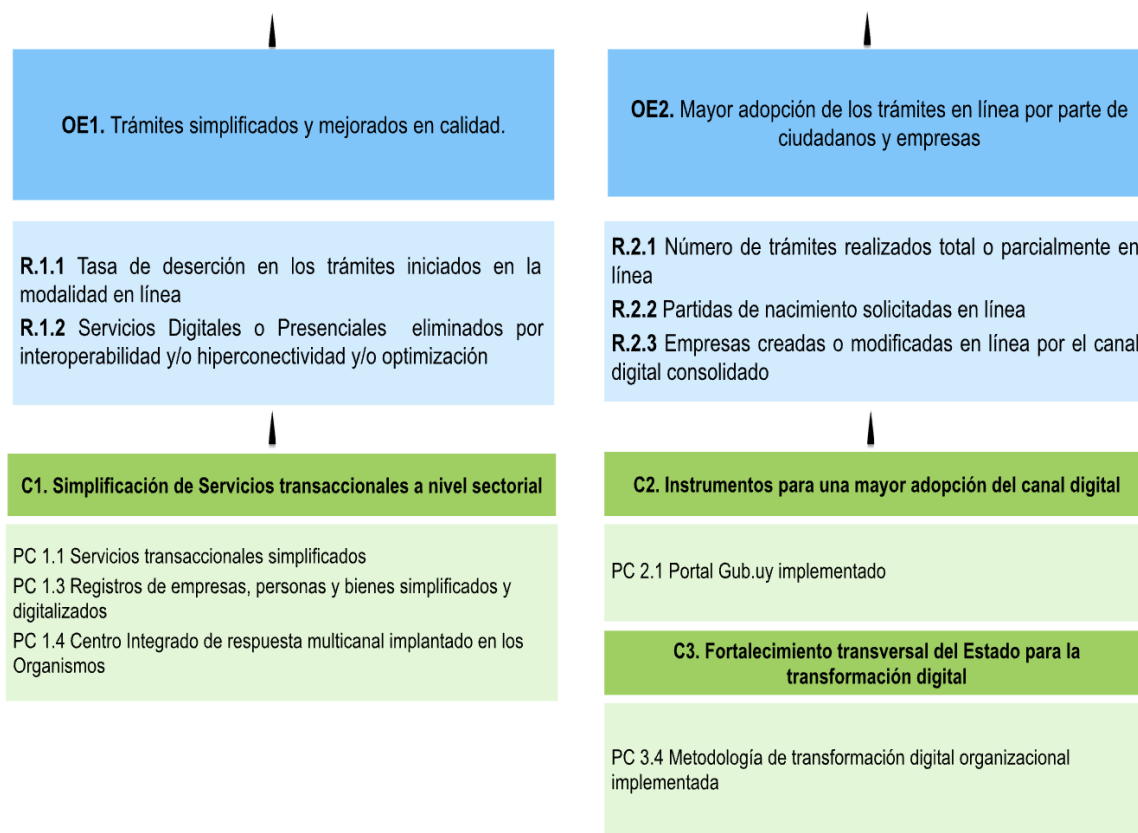
1. Alta complejidad de los trámites con el Estado;
2. Baja utilización de los trámites disponibles en línea.

En términos de diseño y lógica vertical del Programa, dichas problemáticas encuentran estrecha relación con los Componentes, Resultados y Productos Clave definidos. Esta relación se expresa en el cuadro a continuación:

¹¹Documento de Propuesta de Préstamo “Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Digital” (UR-L1159), Uruguay.

OGD: Contribuir a la reducción de los costos transaccionales de ciudadanos y empresas para acceder a los servicios públicos, por medio de la simplificación de trámites a nivel sectorial y la utilización creciente del canal digital para la realización de trámites por parte de ciudadanos y empresas

I.1 Ahorros anuales generados en costos transaccionales de ciudadanos y empresas para acceder a los servicios públicos



Diseño final del Programa. Nota: OGD: Objetivo General de Desarrollo. OE: Objetivo Específico. R: Resultado. C: Componente. I: Indicador. PC: Producto clave.

II.2. Efectividad¹²

II.2.1. Objetivos y Componentes del Programa

Se definió como objetivo general del Programa contribuir a la reducción de los costos transaccionales de ciudadanos y empresas para acceder a los servicios públicos, por medio de la simplificación de trámites a nivel sectorial y la utilización creciente del canal digital para la realización de trámites por parte de ciudadanos y empresas.

¹² En esta sección se analizan los resultados que el Programa alcanzó, en base a los indicadores definidos en el Documento de Proyecto original, sobre la base de la información expuesta en la Matriz de Resultados (MdR) y contemplándose las modificaciones en los indicadores y métricas durante la ejecución de la operación, en acuerdo con el Banco.

Para alcanzar el objetivo indicado, el Programa comprende los siguientes componentes:

- **Componente 1. Simplificación de trámites a nivel sectorial.** El objetivo de este componente es hacer disponible para los ciudadanos y empresas trámites de mejor calidad y usabilidad en los organismos de la Administración Central.
- **Componente 2. Instrumentos para una mayor adopción del canal digital.** Este componente tiene por objetivo aumentar el uso y adopción del canal digital por parte de los ciudadanos.
- **Componente 3. Fortalecimiento transversal del Estado para la transformación digital.** Se trata de un componente de apoyo cuyo objetivo es viabilizar la implementación y sostenibilidad de los otros componentes del programa, por medio del suministro a la administración pública en general, de activos compartidos y capacidades para la gestión del gobierno digital, así como el fortalecimiento del rol rector de AGESIC.

Complementariamente, el Programa cuenta con un cuarto componente dedicado a su coordinación y administración.

En el marco de los Productos Clave (ver sección II.1.3), se evidencia un sobrecumplimiento del producto clave 1.3, aunque para el producto clave 1.1 se ven notables progresos, pero no un logro total de la meta planificada. Por otro lado, el producto clave 1.4 no presenta una meta planificada para el período abarcado por la presente evaluación intermedia.

Complementariamente, la meta establecida para el año 2023 en relación al producto clave 2.1 se ve cumplida en su totalidad, al igual que la meta establecida para el producto clave 3.4.

De manera similar, en términos de Resultados, se evidencia un logro de las metas planificadas para todos los indicadores de resultados en 2023, con la única excepción del indicador de resultados 2.1 (ver sección II.1.4).

Cabe mencionar que no se han realizado cambios en los indicadores de resultados ni en los productos críticos, en relación a la matriz de resultados originalmente presentada. Los cambios evidenciados se refieren a la planificación ajustada, con miras a la consecución de los mismos. En este sentido, la lógica vertical establecida por el diseño original del Programa ha sido respetada hasta el momento de realización de la presente evaluación intermedia.

II.2.2. Productos Ejecutados

En este acápite se describen los productos alcanzados por la ejecución del Proyecto, sobre la base de los indicadores identificados en la MdR¹³, en referencia a los informes semestrales de avance en la ejecución, sobre los registros de los sistemas de la AGESIC. Además, se revisan uno a uno los productos a ser ejecutados con la operación según lo establecido en el PEP de la operación y en el Plan de Adquisiciones (PA).

Respecto a los Productos establecidos por el Programa, durante la ejecución fueron modificadas algunas metas y plazos para los indicadores que se consideraron en la matriz original. En este sentido, en cada informe de avance semestral se expresa la no objeción por parte del Banco a dichas modificaciones.

Complementariamente, cabe destacar que algunos productos han sido adicionados al diseño del Programa, mientras que otros han sido desconsiderados durante la ejecución. A continuación, se muestra el diseño original del Programa en relación al diseño final a la fecha, indicando qué productos han sufrido modificaciones:

¹³ La evaluación se realiza conforme a los informes semestrales de avance del programa desde el inicio de la ejecución hasta la finalización.

Cuadro 1. Diseño original vs Diseño actual - Matriz de Productos

Diseño original	Diseño actual
Componente 1. Simplificación de Servicios transaccionales a nivel sectorial	
Trámites simplificados y mejorados en su calidad	Servicios transaccionales simplificados
Nuevos procesos de identificación digital implementados	Nuevos procesos de identificación digital implementados
Registros de empresas, personas y bienes simplificados y digitalizados	Registros de empresas, personas y bienes simplificados y digitalizados
Funcionarios capacitados en el mantenimiento de trámites en línea	Funcionarios capacitados en el mantenimiento de Servicios en línea para asegurar la sostenibilidad y evolución de los mismos
Trámites con enfoque de género simplificados y mejorados en calidad	Servicios transaccionales con enfoque de género simplificados y mejorados en calidad
Nuevo modelo de identificación y atención a la ciudadanía desarrollado e implementado ¹⁴	Centro Integrado de respuesta multicanal implantado en los Organismos ¹⁵
Modelo de gestión administrativa desmaterializada desarrollado e implementado ¹⁶	
	Servicios web para interoperabilidad de trámites y servicios ¹⁷
Componente 2. Instrumentos para una mayor adopción del canal digital	
Portal Gub.uy implementado	Portal Gub.uy implementado
Estrategia de sensibilización y capacitación a la ciudadanía diseñada e implementada	Estrategia de sensibilización y capacitación a la ciudadanía diseñada e implementada
Programas y aplicativos para e participación desarrollados	Programas y aplicativos para e participación desarrollados
Capacidad de almacenamiento y cómputo en la nube incrementada	Capacidad de almacenamiento y cómputo en la nube incrementada
Organismos con herramientas analíticas sobre canales de atención desarrolladas e implantadas ¹⁸	Estrategia Móvil implementada ¹⁹
	Programa de accesibilidad de entornos digitales ²⁰
Componente 3. Fortalecimiento transversal del Estado para la transformación digital	
Sistema de gestión administrativa documental desarrollado	Sistema de gestión administrativa digital desarrollado
Modelo de transformación digital organizacional diseñado e implementado	Metodología de transformación digital organizacional implementada ²¹
Modelo de gestión holística de datos diseñado e implementado	Estrategia para la Gestión y uso de Datos e IA diseñadas ²² Estrategia de Datos e IA implementadas ²³
Productos de conocimiento para una estrategia de posicionamiento internacional del país en materia digital	Productos de conocimiento para una estrategia de posicionamiento internacional del país en materia digital
	Sistema de gestión administrativa digital implantado ²⁴
	Modelo de gestión administrativa digital definido y publicado ²⁵

¹⁴ Reemplazado por el producto “Centro Integrado de respuesta multicanal implantado en los Organismos” en el Informe de Avance correspondiente al Primer Semestre del 2020.

¹⁵ Modificación expresada en el Informe de Avance correspondiente al Primer Semestre del 2020.

¹⁶ Modificación expresada en el Taller de Arranque de la Operación realizado junto al BID. Se traslada al Componente 3 como “Modelo de gestión administrativa digital definido y publicado”.

¹⁷ Modificación expresada en el Informe de Avance correspondiente al Primer Semestre del 2023. Creado con el fin de complementar el Producto 1.1 “Trámites simplificados y mejorados en su calidad”.

¹⁸ Modificación expresada en el Taller de Arranque de la Operación realizado junto al BID.

¹⁹ Modificación expresada en el Taller de Arranque de la Operación realizado junto al BID.

²⁰ Modificación expresada en el Taller de Arranque de la Operación realizado junto al BID.

²¹ Modificación expresada en el Taller de Arranque de la Operación realizado junto al BID.

²² Modificación expresada en el Informe de Avance correspondiente al Primer Semestre del 2023.

²³ Modificación expresada en el Informe de Avance correspondiente al Primer Semestre del 2023.

²⁴ Modificación expresada en el Taller de Arranque de la Operación realizado junto al BID.

²⁵ Modificación expresada en el Taller de Arranque de la Operación realizado junto al BID, reemplazando al Producto “Modelo de gestión administrativa desmaterializada desarrollado e implementado, correspondiente al Componente 1 en el diseño original.

Fuente: elaboración propia a partir de Documento de Proyecto y Matriz de Resultados del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023. En *rojo* pueden observarse los productos eliminados; en *verde* pueden observarse los productos agregados durante la ejecución.

A continuación, se detalla el grado de avance de los productos correspondientes a cada uno de los Componentes del Programa, según su diseño actual:

Cuadro 2. Productos Ejecutados Componente 1 – Meta planeada vs meta alcanzada, por año

Producto	Unidad de Medida		2022	2023
Componente 1. Simplificación de Servicios transaccionales a nivel sectorial				
1.1 Servicios transaccionales simplificados	Trámites	P	90	120
		P(a_0)	85	90
		P(a_1)	85	57
		A	76	49
1.2 Nuevos procesos de identificación digital implementados	Tecnologías	P	0	0
		P(a)	0	1
		A	0	1
1.3 Registros de empresas, personas y bienes simplificados y digitalizados	Registros	P	1	1
		P(a)	1	1
		A	1	2
1.4 Centro Integrado de respuesta multicanal implantado en los Organismos	Organismos	P	2	3
		P(a_0)	0	2
		P(a_1)	0	0
		A	0	0
1.5 Funcionarios capacitados en el mantenimiento de Servicios en línea para asegurar la sostenibilidad y evolución de los mismos	Talleres	P	7	7
		P(a)	7	7
		A	7	11
1.6 Servicios transaccionales con enfoque de género simplificados y mejorados en calidad	Trámites	P	2	2
		P(a)	2	2
		A	2	8
1.7 Servicios web para interoperabilidad de trámites y servicios	Servicios web	P	0	3
		P(a)	0	3
		A	0	4

Fuente: Matriz de Resultados del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

El análisis de los productos identificados en el Componente 1 del programa permiten verificar un sobrecumplimiento de todas las metas establecidas hacia el cierre del segundo semestre del 2023, superando los objetivos planificados. La única excepción es el producto “1.1 Servicios transaccionales simplificados”, donde se ve un cumplimiento en un 88% sobre la meta establecida (125 de 142 trámites simplificados).

En el marco de la operación, el Producto 1.6 “Servicios transaccionales con enfoque de género simplificados y mejorados en calidad” resulta un producto clave. En este sentido, cabe mencionar que se evidencia un sobre cumplimiento respecto a las metas establecidas para el año 2023 (10 trámites simplificados y mejorados, sobre una meta establecida de 4

trámites para 2023), logrando así cumplir anticipadamente con las metas establecidas para el final de la operación²⁶.

Cuadro 3. Productos Ejecutados Componente 2 – Meta planeada vs meta alcanzada, por año

Producto	Unidad de Medida	2022	2023	
Componente 2. Instrumentos para una mayor adopción del canal digital				
2.1 Portal Gub.uy implementado	Sitios	P	10	5
		P(a)	5	10
		A	7	8
2.2 Estrategia de sensibilización y capacitación a la ciudadanía diseñada e implementada	Intervenciones	P	30	40
		P(a)	10	20
		A	46	48
2.3 Programas y aplicativos para e participación desarrollados	Organismos	P	2	2
		P(a)	2	2
		A	4	8
2.4 Estrategia Móvil implementada	Servicios	P	3	3
		P(a)	1	1
		A	1	2
2.5 Capacidad de almacenamiento y cómputo en la nube incrementada	Terabytes	P	125	125
		P(a)	125	125
		A	382	15
2.6 Programa de accesibilidad de entornos digitales	Herramientas	P	0	0
		P(a)	1	1
		A	0	3

Fuente: Matriz de Resultados del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

El análisis de los productos identificados en el Componente 2 del programa permiten verificar un sobrecumplimiento de los objetivos planificados hacia el cierre del año 2023, superando así el 100% de logro en cuanto a las metas establecidas. Particularmente, se nota un sobrecumplimiento en el Producto 2.2 “Estrategia de sensibilización y capacitación a la ciudadanía diseñada e implementada”, donde se han llevado a cabo 94 intervenciones con el objetivo de sensibilizar y capacitar a la ciudadanía, frente a uno total de 30 intervenciones planificadas.

²⁶ Durante el año 2022 se han simplificado 2 Servicios disponibles a la ciudadanía en la Dirección Nacional de Industria del Ministerio de Industria, Energía y Minería, mientras que en el año 2023 se han simplificado 5 Servicios disponibles en línea en la Secretaría Nacional de Deportes y 3 en el Ministerio del Interior. La información detallada sobre estos Servicios puede ser encontrada en los informes adjuntos en el Anexo 2 al presente documento.

Cabe mencionar que, en el marco del Componente 2, el Producto Clave 2.6 “Programa de accesibilidad de entornos digitales” presenta un sobre cumplimiento de las metas establecidas para el año 2023 (3 herramientas implementadas sobre un objetivo de 2), evidenciando así un cumplimiento del 75% de la meta establecida para el fin de la operación.

Es importante destacar que dicho Producto ha sido incorporado a los productos del Programa durante el segundo semestre del 2021, demostrando así una rápida capacidad de adaptación y ejecución por parte de la operación. *Por último, cabe señalar que la ejecución de dicho producto responde a lo dispuesto por el artículo 88 de la Ley N° 19.924, de 18 de diciembre de 2020, en el que se encomienda a AGESIC a determinar la aplicación de las normas, requisitos y exigencias técnicas para asegurar la accesibilidad digital en el Estado, reglamentado a través del Decreto 406/02227 de enero del 2023.*

²⁷ [Enlace 1](#) – [Enlace 2](#)

Cuadro 4. Productos Ejecutados Componente 3 – Meta planeada vs meta alcanzada, por año

Producto	Unidad de Medida		2022	2023
Componente 3. Fortalecimiento transversal del Estado para la transformación digital				
3.1 Sistema de gestión administrativa digital desarrollado	Versiones	P	1	1
		P(a)	1	1
		A	1	1
3.2 Sistema de gestión administrativa digital implantado	Organismos	P	0	0
		P(a)	0	6
		A	0	5
3.3 Modelo de gestión administrativa digital definido y publicado	Versiones	P	1	0
		P(a)	1	1
		A	1	0
3.4 Metodología de transformación digital organizacional implementada	Proyectos	P	3	4
		P(a)	0	4
		A	0	4
3.5 Modelo de gestión holística de datos diseñado e implementado	Organismos	P	1	1
		P(a_0)	1	1
		P(a_1)	1	0
		A	0	0
3.6 Productos de conocimiento para una estrategia de posicionamiento internacional del país en materia digital	Productos	P	1	1
		P(a)	1	1
		A	1	1
3.7 Estrategia para la Gestión y uso de Datos e IA diseñadas	Estrategias	P	0	2
		P(a)	0	2
		A	0	0
3.8 Estrategia de Datos e IA implementadas.	Unidades organizacionales	P	0	0
		P(a)	0	0
		A	0	0

Fuente: Matriz de Resultados del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

El análisis de los productos identificados en el Componente 3 del programa permite observar que éste ha sido el Componente que ha presentado mayores desafíos en su ejecución hacia el cierre del segundo semestre del 2023, donde se nota un cumplimiento de las metas en 3 de los productos establecidos, a la vez que 4 productos donde las metas planificadas no se han alcanzado. Cabe mencionar que el producto 3.8 no define una meta a ser alcanzada hacia el año 2023.

Los desvíos en cuanto a las metas establecidas para el Componente 3 se encuentran en los productos 3.2 “Sistema de gestión administrativa digital implantado (nuevo)”, 3.3 “Modelo de gestión administrativa digital definido y publicado”, 3.5 “Modelo de gestión holística de datos diseñado e implementado” y 3.7 “Estrategia para la Gestión y uso de Datos e IA diseñadas”²⁸. Particularmente, el producto 3.2 encuentra un alto nivel de desarrollo, con 5 de 6 organismos con un nuevo sistema de gestión administrativa implantado. En el caso del producto 3.3, se evidencia que solo 1 de 2 modelos de gestión administrativa digital ha sido definido y publicado; mientras que en el caso de los productos restantes (3.5 y 3.7) no se ha finalizado con el diseño de dichas estrategias, aunque se han realizado notables avances en cuanto a las actividades que implican dicho diseño, así como el involucramiento de contrapartes del ámbito público y privado para su desarrollo.

En relación a la “Estrategia de Datos e IA”, correspondiente al producto 3.7 y a partir de entrevistas internas realizadas a referentes de la AGESIC, cabe mencionar que los esfuerzos se han puesto en la actualización de la Estrategia de Datos e IA previamente existente en Uruguay, pero ampliando su alcance a todo el territorio nacional e incorporando tanto la mirada del sector público como del sector privado. Particularmente, se han llevado a cabo las siguientes actividades, que velan por la construcción de una Estrategia robusta e integral, incluso aunque la meta no se encuentre cumplida en el cierre del presente semestre:

- Dados los nuevos desarrollos en Inteligencia Artificial (IA), se tuvo en cuenta la necesidad de discutir una nueva estrategia en base a los usos e implicaciones éticas de esta tecnología, tanto por parte de las organizaciones públicas como privadas. Esto permitió a AGESIC comenzar a trabajar sobre esta estrategia, a la vez que se avanzaba sobre las acciones planificadas en base a la estrategia preexistente, para lo cual se comenzó a trabajar en sus insumos durante el año 2022.
- Entre otras actividades, fueron generadas mesas de trabajo con el objetivo de definir qué debería incluir una estrategia de IA de alcance nacional. Estas mesas de trabajo contaron con una amplia participación de legisladores, funcionarios, ONGs, entre otras entidades y organismos. En este contexto, también se llevaron a cabo mesas generales donde participaron organismos de todo tipo (poder judicial, empresas públicas, organizaciones ligadas a educación como Ceibal, la misma AGESIC, entre otros). La invitación a participar de estos espacios también fue abierta, y eso generó las mesas de discusión más grandes que ha habido hasta ahora.
- Dichas mesas de trabajo tuvieron dos instancias: una inicial, donde se definieron mesas en función de temáticas en particular como ética, seguridad, entre otras; y otra instancia de definición de líneas de acción para cada una de estas áreas. Complementariamente, se generaron algunas mesas más sectorizadas, como mesas ligadas a tecnología o educación.

²⁸ En relación a estos desvíos, cabe mencionar que en el informe de avance al 31.12.22, se informa sobre la sustitución del producto 3.5 por los productos 3.7 “Estrategias diseñadas de IA y Datos” y 3.8 “Estrategias de IA y Datos implementadas”.

- El trabajo por parte de estas mesas permitió generar documentos que luego fueron enviados a los participantes, y ahora abrirá una consulta pública donde se podrán compartir comentarios de todo tipo sobre dicha documentación, durante los meses de marzo o abril de 2024. Es importante destacar también que, al ser instrumentos sometidos a una consulta pública, son de acceso abierto y cualquier ciudadano puede aportar con su mirada.
- Cómo siguientes pasos, se ha definido que durante el mes de junio de 2024 se publicará el documento final producto del trabajo de dichas mesas. Cabe mencionar, a su vez, que los documentos parciales ya están diseñados por parte de la Agencia, y serán publicados al momento de la consulta pública.

El mismo proceso tiene lugar con la estrategia de Datos impulsada por la Agencia y el Programa. Por último, cabe mencionar que, complementariamente, la Agencia también ha participado de la definición de las herramientas para la adopción de dichas estrategias.

En este punto en particular, el objetivo es diseñar líneas de acción concretas, también relacionado con un pilar de la estrategia que tiene como objetivo “definir casos de uso para IA”, para lo cual también habrá un Observatorio de casos de uso de IA en el Estado. En este sentido, se sigue buscando que los ciudadanos sepan qué datos dispone el Estado y qué uso se hace de ellos, respondiendo a estrategias anteriores.

En función de lo analizado previamente, se presenta a continuación un resumen de los productos alcanzados en relación a lo planificado, tomando como referencia la planificación ajustada. Tal como puede observarse, en líneas generales se evidencia un cumplimiento en 14 de las 19 metas planificadas hacia el cierre del segundo semestre del 2023, con las principales oportunidades concentradas en torno al Componente 3, tal como fue desarrollado anteriormente en este mismo capítulo.

Cuadro 5. Productos - Meta planeada vs meta alcanzada - Resumen general²⁹

Componente / Producto	Meta (2023)	Alcanzado (2023)	% logro (2023)	Meta (Fin del Proyecto)	% logro (Fin del Programa)
Componente 1. Simplificación de Servicios transaccionales a nivel sectorial					
1.1 Servicios transaccionales simplificados	142	125	88%	230	54%
1.2 Nuevos procesos de identificación digital implementados	1	1	100%	1	100%
1.3 Registros de empresas, personas y bienes simplificados y digitalizados	2	3	150%	4	75%
1.4 Centro Integrado de respuesta multicanal implantado en los Organismos	0	0	N/A	2	0%
1.5 Funcionarios capacitados en el mantenimiento de Servicios en línea para asegurar la sostenibilidad y evolución de los mismos	14	18	129%	30	60%
1.6 Servicios transaccionales con enfoque de género simplificados y mejorados en calidad	4	10	250%	10	100%
1.7 Servicios web para interoperabilidad de trámites y servicios	3	4	133%	8	50%
Componente 2. Instrumentos para una mayor adopción del canal digital					
2.1 Portal Gub.uy implementado	15	15	100%	30	50%
2.2 Estrategia de sensibilización y capacitación a la ciudadanía diseñada e implementada	30	94	313%	55	171%
2.3 Programas y aplicativos para e participación desarrollados	4	12	300%	8	150%
2.4 Estrategia Móvil implementada	2	3	150%	4	75%
2.5 Capacidad de almacenamiento y cómputo en la nube incrementada	250	397	159%	500	79%
2.6 Programa de accesibilidad de entornos digitales	2	3	150%	4	75%
Componente 3. Fortalecimiento transversal del Estado para la transformación digital					
3.1 Sistema de gestión administrativa digital desarrollado	2	2	100%	4	50%
3.2 Sistema de gestión administrativa digital implantado	6	5	83%	20	25%
3.3 Modelo de gestión administrativa digital definido y publicado	2	1	50%	4	25%
3.4 Metodología de transformación digital organizacional implementada	4	4	100%	12	33%
3.5 Modelo de gestión holística de datos diseñado e implementado	1	0	0%	1	0%
3.6 Productos de conocimiento para una estrategia de posicionamiento internacional del país en materia digital	2	2	100%	5	40%
3.7 Estrategia para la Gestión y uso de Datos e IA diseñadas	2	0	0%	4	0%
3.8 Estrategia de Datos e IA implementadas.	0	0	N/A	2	0%

Fuente: Elaboración propia en base a Matriz de Resultados del Programa

²⁹ Tanto las metas como los valores alcanzados para cada producto corresponden al valor acumulado en el período 2022-2023.

II.2.3. Resultados logrados y atribución

El Programa plantea 2 resultados a lograr, identificados con 5 indicadores de resultado. Particularmente el Programa busca:

- **Resultado 1.** Trámites simplificados y mejorados en calidad:
 - *Indicador 1.* Tasa de deserción en los trámites iniciados en la modalidad en línea.
 - *Indicador 2.* Servicios Digitales o Presenciales eliminados por interoperabilidad y/o hiperconectividad y/o optimización.

- **Resultado 2.** Mayor adopción de los trámites en línea por parte de ciudadanos y empresas:
 - *Indicador 1.* Número de trámites realizados total o parcialmente en línea.
 - *Indicador 2.* Partidas de nacimiento solicitadas en línea.
 - *Indicador 3.* Empresas creadas o modificadas en línea por el canal digital consolidado.

A continuación, es posible observar el grado de avance de cada resultado, a la fecha del último informe semestral presentado:

Cuadro 6. Resultado 1. Trámites simplificados y mejorados en calidad - Meta planeada vs meta alcanzada

Indicador	Unidad de Medida	Línea de base	Año Línea de base	P / A	2020	2021	2022	2023
Tasa de deserción en los trámites iniciados en la modalidad en línea	Porcentaje	78	2019	P	78	78	65	55
				A	0	0	26	28
Servicios Digitales o Presenciales eliminados por interoperabilidad y/o hiperconectividad y/o optimización ³⁰	Servicios	155	2020	P	155	0	0	0
				A	0	194	209	226

Fuente: Matriz de Resultados del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

³⁰ Indicador de Resultado incorporado durante el segundo semestre del 2021. La no objeción del Banco ante dicha incorporación se encuentra reflejada en el Ayuda Memoria elaborado por el BID en relación al Taller de Arranque del Programa.

Cuadro 7. Resultado 2. Mayor adopción de los trámites en línea por parte de ciudadanos y empresas - Meta planeada vs meta alcanzada

Indicador	Unidad de Medida	Línea de base	Año Línea de base	P / A	2020	2021	2022	2023
Número de trámites realizados total o parcialmente en línea	Millones de tramitaciones anuales	0,8	2018	P	0,8	1,4	1,7	2,1
				A	0	0	1,4	1,61
Partidas de nacimiento solicitadas en línea	Porcentaje del total de partidas de nacimiento	10,9	2018	P	0	0	0	25
				P(a)	0	0	0	25
				A	0	0	54	89
Empresas creadas o modificadas en línea por el canal digital consolidado	Empresas	96	2020	P	0	0	0	0
				A	0	0	0	1.446

Fuente: Matriz de Resultados del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Como puede observarse, todos los indicadores de resultado encuentran cumplidas las metas planificadas para el cierre del año 2023, con excepción del indicador de resultado 2.1 “Número de trámites realizados total o parcialmente en línea”, donde no se ha alcanzado aún el número de tramitaciones anuales en línea esperado.

Complementariamente, cabe mencionar que se evidencian resultados para los indicadores 1.1 y 2.3, donde no había una meta establecida para el presente año, evidenciando así la madurez de las operaciones del Programa incluso ya alcanzando las metas establecidas para el cierre del mismo.

A continuación, se expresa la tasa de logro para cada uno de los indicadores de contraste para los resultados establecidos, en base a la última información compartida por parte del Programa³¹. Para el cálculo de la tasa de logro de los resultados esperados, se utilizan las siguientes fórmulas, siguiendo las buenas prácticas establecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo para la elaboración de Informes de Terminación de Programas (PCR, por sus siglas en inglés):

- i) Para calcular la tasa de logro de aquellos indicadores de resultado cuyo valor se espera que sea inferior a la línea de referencia:

$$\frac{\text{Línea de referencia } P - \text{Logro Registrado (EOP)}}{\text{Línea de referencia (P) - Meta Definida (P)}}$$

- ii) Para calcular la tasa de logro de aquellos indicadores de resultado cuyo valor se espera que sea superior a la línea de referencia:

³¹ Informe de Avance, 2do semestre de 2023

$$\frac{\text{Línea de referencia P} - \text{Logro Registrado (EOP)}}{\text{Línea de referencia (P)} - \text{Meta Definida (P)}}$$

- iii) Para calcular la tasa de logro en casos excepcionales en los que se espera que un indicador de resultado mantenga el valor de la línea de referencia:

$$1 - \frac{\text{Línea de referencia P} - \text{Logro Registrado (EOP)}}{\text{Línea de referencia (P)} - \text{Meta Definida (P)}}$$

Tomando estas definiciones, si el valor final del indicador del proyecto muestra una mejora respecto a la línea de referencia la tasa de logro es automáticamente igual al valor unitario (1).

Cuadro 8. Resultados Esperados – Tasa de Logro

Resultado 1: Trámites simplificados y mejorados en calidad							
Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (2023)	Meta (Fin del Programa)	Logro registrado	Tasa de Logro (2023)	Tasa de Logro (Fin del Programa)
Tasa de deserción en los trámites iniciados en la modalidad en línea	Porcentaje	78	55	35	28	2,2	1,2
Servicios Digitales o Presenciales eliminados por interoperabilidad y/o hiperconectividad y/o optimización	Servicios	155	0	210	226	N/A	1,3
Resultado 2: Mayor adopción de los trámites en línea por parte de ciudadanos y empresas							
Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (2023)	Meta (Fin del Programa)	Logro registrado	Tasa de Logro (2023)	Tasa de Logro (Fin del Programa)
Número de trámites realizados total o parcialmente en línea	Millones de tramitaciones anuales	0,8	2,1	3,3	1,61	0,6	0,3
Partidas de nacimiento solicitadas en línea	Porcentaje del total de partidas de nacimiento	10,9	25	50	89	5,5	2,0
Empresas creadas o modificadas en línea por el canal digital consolidado	Empresas	96	0	600	1.446	N/A	2,7

Fuente: Elaboración Propia a partir de Matriz de Resultados del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Resultado Esperado 1. Trámites simplificados y mejorados en calidad

Las actividades desarrolladas en pos de simplificar los trámites y mejorarlos en términos de calidad han sido variadas y de amplio impacto. En función de las entrevistas realizadas, es posible destacar que la simplificación de trámites ha tenido la mirada siempre puesta en el ciudadano y su interacción con el Estado, incorporando su mirada a través no solo de datos operativos correspondientes al Gobierno, sino también a la mirada directa del ciudadano mediante el uso de encuestas y estudios cualitativos, realizados en pos de identificar las barreras para el uso de los trámites en la actualidad. Estas entrevistas estuvieron a cargo del área de Sociedad de la Información en el contexto de la AGESIC, por ejemplo.

En pos de la simplificación de trámites y la mejora en su calidad, dada la alta digitalización existente en el contexto del Estado uruguayo, se ha apostado por la disminución de la cantidad de trámites y servicios a simplificar, concentrándose así en la profundización de dicha digitalización y por ende en su mejora en términos de calidad. Tal como se observó durante el proceso de entrevistas, el principal objetivo detrás de esta iniciativa estratégica fue “evolucionar” los trámites antes que solo “simplificarlos” (esto es, reducir pasos y generar interoperabilidad entre trámites con impacto directo en el ciudadano, antes que sólo mejorar aspectos ya existentes en el servicio de tipo funcional con impacto interno).

En este sentido, el principal desarrollo se encuentra en los denominados “servicios hiperconectados” o “cadenas de trámites”: en pos de facilitarle la vida al ciudadano, cuando tienen que realizar diferentes gestiones antes organismos diferentes por un único objetivo, es el Estado quien realiza la trazabilidad y tiene la inteligencia como para que no haya operaciones o acciones duplicadas o redundantes por parte de la ciudadanía. Con estas cadenas de trámites, no solo se optimizan, sino que también se eliminan trámites, lo cual termina generando mucha eficiencia como resultado. Cabe mencionar, complementariamente, que la Agencia ha realizado acciones de coaching en cuanto a gestión de procesos para los trámites interconectados, como herramienta para ayudar a conceptualizar procesos como un todo, en trámites donde hay diversos organismos involucrados. Esto ha facilitado mucho la adopción y colaboración por parte de los organismos públicos involucrados, en pos de la simplificación y mejora de la calidad en los trámites.

En relación a los “servicios hiperconectados”, cabe mencionar que este es un tema identificado por la Agencia durante los inicios de las iniciativas por la implementación de trámites en línea en 2015, en el contexto de los relevamientos con los organismos. En este sentido, fue detectado que, aunque estos trámites estén digitalizados, operaban bajo una lógica acorde a los trámites en papel. En este sentido, fue identificado que hacía falta un abordaje integral con el foco en las personas, donde por ejemplo no había necesidad de solicitar información al ciudadano que el Estado ya tiene, entre otras fricciones detectadas. En este sentido, el objetivo principal establecido para esta iniciativa fue que las personas o las empresas no tengan que realizar acciones duplicadas, y eficientizar así el proceso de realizar trámites con el Estado.

Para llevar a cabo esta iniciativa, se comenzó a trabajar con aquellos organismos que identificaron como más maduros en su proceso de digitalización, e identificaron cadenas de trámites que ayudaron a implementar estos trámites bajo el concepto de esta visión alternativa, y ya no como trámites independientes con un dominio independiente por parte de cada organismo. Algunas de las experiencias que los entrevistados destacaron al respecto fueron:

- Los trámites de ingreso a Uruguay, durante la pandemia. En este contexto, la cadena de trámites o servicios hiperconectados era un enfoque nuevo que resolvía el problema mediante el uso de herramientas de modelado de procesos. Desde la Agencia tuvieron la gobernanza de ese proceso donde hubo 14 organismos involucrados, dado que dependiendo de la actividad que iba a realizar la persona o empresa en el Uruguay, eran las credenciales que se pedían por parte del Gobierno, terminando esta cadena siempre en la autorización de Presidencia para ingresar al país.
- La Solicitud de Residencia, buscando captar personas de otros países en determinadas industrias para poder trabajar, y también para el turismo. En este caso, se trabajó con dos ministerios diferentes (Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores), unificando criterios para la realización de dicho trámite.
- Otro proyecto destacado fue el realizado con Industria y la Unidad Reguladora Energética, para que empresas puedan invertir en energía solar y eólica. El proyecto permitió reducir

los entre 11 y 12 procesos existentes en procesos unificados, facilitando el proceso general para la empresa interesada y volviéndolo más transparente.

- Por último, otro proyecto destacado que se encuentra actualmente en ejecución es el Registro de los Recién Nacidos, con dominio tanto en el Ministerio del Interior como en el Registro Civil. Hasta ahora estos trámites se realizaban en organismos independientes, y ahora se está trabajando para que se realice todo en un mismo lugar y en una misma instancia.

Resultado Esperado 2. Mayor adopción de los trámites en línea por parte de ciudadanos y empresas

En pos de lograr una mayor adopción de los trámites en línea, las acciones desarrolladas bajo el Componente 2 “Instrumentos para una mayor adopción del canal digital” han sido clave. En este sentido, de las entrevistas realizadas se destaca que el principal desafío en este punto fue diseñar e implementar un producto que permitiera cumplir las funciones que debían cumplir todos los organismos involucrados.

En relación a este desafío, se realizó un análisis que permitió entender qué funcionalidades debían incluirse necesariamente, y se buscó luego el consenso sobre la comunidad de los organismos involucrados. En este marco, se destaca que el Préstamo logró la consolidación de todas las actividades que habían sido ejecutadas de manera disgregada, en pos de llevar a cabo esta estrategia. Además, los fondos provistos por el Programa permitieron agregar diversas funcionalidades para el desarrollo (minisitios, multilinguaje, consolidación en la paleta de colores, entre otras), que permitieron mantener una consistencia en los desarrollos incluso en el contexto de cambios de gobierno a nivel nacional.

Adicionalmente, se destaca la importancia de la actual estrategia “*mobile first*” para consolidar el producto, centrado en implementar buenas prácticas ligadas al desarrollo en *mobile*. Esto resulta clave, al ser los dispositivos móviles el punto de acceso prioritario a dichos servicios públicos por parte de los ciudadanos. Asimismo, cabe mencionar que, si bien hoy todos los sitios para realizar trámites son responsive y por ende funcionan correctamente en dispositivos móviles, también se está considerando como foco el desarrollo de una “super APP” donde los organismos pueden desarrollar trámites dentro del mismo sitio y así mantener un único canal de comunicación con el ciudadano. En términos de adopción, el desarrollo de este canal consolidado resulta fundamental.

Particularmente ligado al relacionamiento con los organismos, se destaca la rápida adherencia a las acciones desarrolladas por la Agencia, sobre todo por parte de los equipos de tecnología de los mismos. Pese a los desafíos en materia de gestión del cambio y el rediseño de procesos que implica la propia simplificación de trámites, el relacionamiento generado con las áreas de tecnología y comunicación de los organismos, y la sostenibilidad de las acciones ejecutadas por la Agencia y en parte posibilitadas por los fondos provistos por el Programa, contribuye al sostenimiento de dicha adherencia y colaboración por parte de estos organismos a los esfuerzos mencionados.

En relación a la adopción de los trámites en línea, también resultan clave los esfuerzos dedicados en materia de gestión de datos y uso de la Inteligencia Artificial. En este sentido, y en base a las actividades realizadas bajo el Componente 3 ya mencionadas anteriormente en la presente evaluación, el trabajo colaborativo realizado para la elaboración de la normativa sobre el uso de la IA y la disponibilización de datos ha sido clave en pos de desarrollar la transparencia en la relación entre organismos del Estado y los ciudadanos y empresas, contribuyendo positivamente a la

adopción de los productos generados por estas iniciativas. En este sentido, y en pos de eficientizar la relación entre el Estado y las personas físicas y jurídicas, se destaca la creación de *web services* como parte de la Estrategia de Datos, que permite evitar la redundancia en la información publicada y/o solicitada por los organismos públicos. Complementariamente, se ha destacado la importancia del desarrollo de un *login* único, que permita consolidar en un único sitio las acciones pendientes y ser así una puerta de entrada a los sistemas existentes. Dicho desarrollo aborda el desafío al que actualmente se enfrentan muchos funcionarios, y que por ende atenta contra la eficiencia en su relación con la ciudadanía, que es el contar con diversas soluciones independientes, sin una clara relación entre sí.

II.2.4. Impacto

El impacto del Programa fue definido a partir de la *disminución de los costos transaccionales de ciudadanos y empresas para acceder a los servicios públicos*. Considerando que la presente se trata de una evaluación intermedia, no se cuenta con registros por parte de la operación para las métricas de impacto establecidas por el diseño del Programa.

Sin embargo, al encontrarse dicha disminución de costos transaccionales asociada directamente al indicador de resultados 2.1, es posible realizar una estimación propia de dicho impacto, siguiendo la metodología y supuestos de la evaluación económica ex ante, la cual toma los parámetros necesarios para establecer la línea de base de dicho indicador de impacto.

En este sentido, a continuación, se expresan las estimaciones mencionadas:

Cuadro 9. Impacto generado por el Programa - estimación propia

Concepto	Año			
	Línea de base	2021	2022	2023
Métricas operativas				
Tramitaciones digitales	832.352	1.445.818	1.421.785	1.605.979
Supuestos				
Interacciones totales evitadas	832.352	1.445.818	1.421.785	1.605.979
Tiempo ahorrado por Interacción (en minutos)	90	90	90	90
Horas de costo transaccional	1.248.528	2.168.727	2.132.678	2.408.969
Días laborales equivalentes	156.066	271.091	266.585	301.121
Salario diario medio (USD)	31,8	31,8	31,8	31,8
Valor del tiempo por interacción evitada	5,96	5,96	5,96	5,96
Costo de transporte	2	2	2	2
Costo unitario por Interacción Evitada (USD)	7,96	7,96	7,96	7,96
Resultados				
Ahorros anuales generados	6.627.603	11.512.326	11.320.963	12.787.608

Fuente: Elaboración Propia a partir de Evaluación Económica Ex Ante y el Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Siguiendo los criterios de la evaluación económica ex ante para determinar el ahorro generado por cada interacción digital entre los ciudadanos y empresas y el Estado, es posible estimar un ahorro anual equivalente a US \$12,8 millones para el año 2023. Tal como será expresado a continuación en el capítulo de Eficiencia del presente informe, el desvío en dicho resultado frente al avance esperado para la meta establecida se debe fundamentalmente a un logro parcial en el cumplimiento de los supuestos establecidos para las tramitaciones en línea generadas por ciudadanos y empresas, en el marco de ejecución del proyecto.

En función de dichas estimaciones propias, a continuación, se muestra el valor en la medición de línea de base realizada para el Indicador de Impacto del Programa, en contraste con su valor actual estimado:

Cuadro 10. Indicadores de Impacto – Metas Planeadas vs Alcanzadas

IMPACTO ESPERADO: Costos transaccionales de ciudadanos y empresas reducidos					
Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base (2018)	Meta (Fin del Programa)	Logro registrado	Tasa de Logro (2023)
Ahorros anuales generados en costos transaccionales de ciudadanos y empresas para acceder a los servicios públicos	Millones de Dólares corrientes	6,6	26,2	12,8	0,3

Fuente: Elaboración Propia a partir de Documento de Propuesta de Préstamo y el Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Es dable observar que, se evidencian mediciones del indicador de impacto mencionado al cierre del segundo semestre del año 2023, por lo que no es posible dimensionar el logro de dicha meta en el período comprendido por la presente evaluación intermedia.

II.3. Eficiencia

II.3.1. Análisis de costos y ejecución presupuestaria

Los costos y ejecución del programa pueden expresarse de distintas maneras a fin de entender la evolución y el estado de situación actual.

Según el Contrato de Préstamo, el presupuesto para el Programa fue establecido en **US \$30 millones**, financiado con fuente BID por **US \$25 millones** y fuente local por **US \$5 millones**³². Sobre dicho monto, un 49,8% (US \$14,9 millones) se encontraban dentro de la planificación original de la ejecución presupuestaria hacia cierre del año 2023.

Cabe mencionar que dicha planificación fue ajustada durante la ejecución del Programa, teniendo como resultado un monto total presupuestado para su ejecución hasta el cierre del segundo semestre del 2023 de US\$ 13,6 millones, representando un 45,3% del total de los fondos del Programa³³. Sobre dicha planificación ajustada, el cumplimiento del plan de ejecución es del 100% por parte del Programa³⁴.

A continuación, se expresan los costos incurridos según cada componente y producto, informados en los sucesivos informes semestrales, por parte del Programa:

³² Contrato de Préstamo No. 4867/OC-UR

³³ Dichas modificaciones han sido presentadas y aprobadas por el BID en los sucesivos informes de avance presentados por la Agencia.

³⁴ Matriz de Costos del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Cuadro 11. Ejecución Financiera. Componente 1

Producto	P / A	Año		
		2021	2022	2023
Componente 1. Simplificación de Servicios transaccionales a nivel sectorial				
1.1 Servicios transaccionales simplificados	P	17	808	1133
	P(a)	0	789	1039
	A	0	789	1039
1.2 Nuevos procesos de identificación digital implementados	P	18	445	300
	P(a)	0	18	283
	A	0	18	283
1.3 Registros de empresas, personas y bienes simplificados y digitalizados	P	26	557	640
	P(a)	0	473	865
	A	0	473	865
1.4 Centro Integrado de respuesta multicanal implantado en los Organismos	P	0	370	265
	P(a)	0	327	340
	A	0	327	340
1.5 Funcionarios capacitados en el mantenimiento de Servicios en línea para asegurar la sostenibilidad y evolución de los mismos	P	0	90	90
	P(a)	0	50	55
	A	0	50	55
1.6 Servicios transaccionales con enfoque de género simplificados y mejorados en calidad	P	0	17	17
	P(a)	0	0	23
	A	0	0	23
1.7 Servicios web para interoperabilidad de trámites y servicios	P	0	0	0
	P(a)	0	0	17
	A	0	0	17

(*) Todos los costos están expresados en miles de dólares estadounidenses e incluyen contrapartida local.

Fuente: Matriz de Costos del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Cuadro 12. Ejecución Financiera. Componente 2

Producto	P / A	Año		
		2021	2022	2023
Componente 2. Instrumentos para una mayor adopción del canal digital				
2.1 Portal Gub.uy implementado	P	16	1433	920
	P(a)	139	654	1290
	A	139	654	1290
2.2 Estrategia de sensibilización y capacitación a la ciudadanía diseñada e implementada	P	15	210	320
	P(a)	0	0	0
	A	0	0	0
2.3 Programas y aplicativos para e participación desarrollados	P	22	240	270
	P(a)	0	40	284
	A	0	40	284
2.4 Estrategia Móvil implementada (nuevo)	P	0	0	0
	P(a)	0	125	267
	A	0	125	267
2.5 Capacidad de almacenamiento y cómputo en la nube incrementada	P	0	836	857
	P(a)	0	2831	278
	A	0	2831	278
2.6 Programa de accesibilidad de entornos digitales (nuevo)	P	0	142	90
	P(a)	0	113	87
	A	0	113	87

(*) Todos los costos están expresados en miles de dólares estadounidenses e incluyen contrapartida local.

Fuente: Matriz de Costos del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Cuadro 13. Ejecución Financiera. Componente 3

Producto	P / A	Año		
		2021	2022	2023
Componente 3. Fortalecimiento transversal del Estado para la transformación digital				
3.1 Sistema de gestión administrativa digital desarrollado	P	12	300	321
	P(a)	0	22	266
	A	0	22	266
3.2 Sistema de gestión administrativa digital implantado (nuevo)	P	0	0	0
	P(a)	0	12	57
	A	0	12	57
3.3 Modelo de gestión administrativa digital definido y publicado	P	0	366	250
	P(a)	0	119	176
	A	0	119	176
3.4 Metodología de transformación digital organizacional implementada	P	11	1086	1490
	P(a)	0	144	569
	A	0	144	569
3.5 Modelo de gestión holística de datos diseñado e implementado	P	4	82	102
	P(a)	0	530	0
	A	0	530	0
3.6 Productos de conocimiento para una estrategia de posicionamiento internacional del país en materia digital	P	5	161	181
	P(a)	0	56	70
	A	0	56	70
3.7 Estrategia para la Gestión y uso de Datos e IA diseñadas	P	0	0	0
	P(a)	0	0	159
	A	0	0	159
3.8 Estrategia de Datos e IA implementadas.	P	0	0	0
	P(a)	0	0	959
	A	0	0	959

(*) Todos los costos están expresados en miles de dólares estadounidenses e incluyen contrapartida local.

Fuente: Matriz de Costos del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Cuadro 14. Ejecución Financiera. Administración del Programa

Producto	P / A	Año		
		2021	2022	2023
Componente 4. Administración del programa				
Administración, evaluación y auditorías	P	11	182	226
	P(a)	0	25	31
	A	0	25	31

(*) Todos los costos están expresados en miles de dólares estadounidenses e incluyen contrapartida local.

Fuente: Matriz de Costos del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

Se observa que en todas las líneas de gasto discriminadas en el Plan de Ejecución Presupuestaria, el cumplimiento respecto a la planificación ajustada es del 100%, sin presentar desvíos. Lo mismo ocurre a nivel producto, donde la ejecución presupuestaria se ha correspondido perfectamente a la planificación ajustada.

En relación a la planificación ajustada, se notan ciertos desvíos frente a la planificación inicial, particularmente en los productos 2.5 “Capacidad de almacenamiento y cómputo en la nube incrementada” y 3.8 “Estrategia de Datos e IA implementadas”, que han utilizado recursos correspondientes a otros productos en el marco de la planificación inicial. En este sentido, los productos que más han perdido recursos en pos de la ejecución presupuestaria correspondiente a los productos anteriormente mencionados, son los denominados 1.2 “Nuevos procesos de identificación digital implementados”, 2.2 “Estrategia de sensibilización y capacitación a la ciudadanía diseñada e implementada” y 3.4 “Metodología de transformación digital organizacional implementada”.

En términos de Componentes, el Componente que mayormente ha absorbido recursos durante el período de ejecución analizado es el Componente 2 “Instrumentos para una mayor adopción del canal digital”, en detrimento principalmente del Componente 3 “Fortalecimiento transversal del Estado para la transformación digital” y el Componente 4 ligado a la coordinación y administración del Programa. A continuación, es posible ver el ajuste relativo en la planificación financiera ajustada del Programa, en relación a la planificación inicial:

Cuadro 15. Planificación inicial vs Planificación ajustada

Componente	Concepto	Año			
		2021	2022	2023	Total
Componente 1. Simplificación de Servicios transaccionales a nivel sectorial	P	61	2.287	2.445	4.793
	P(a)	0	1.657	2.622	4.279
	Variación	-100%	-28%	7%	-11%
Componente 2. Instrumentos para una mayor adopción del canal digital	P	53	2.861	2.457	5.371
	P(a)	139	3.763	2.206	6.108
	Variación	161%	32%	-10%	14%
Componente 3. Fortalecimiento transversal del Estado para la transformación digital	P	32	1.995	2.344	4.371
	P(a)	0	883	2.256	3.139
	Variación	-100%	-56%	-4%	-28%
Componente 4. Administración del programa	P	11	182	226	419
	P(a)	0	25	31	56
	Variación	-100%	-86%	-86%	-87%

(*) Todos los costos están expresados en miles de dólares estadounidenses e incluyen contrapartida local.

Fuente: Elaboración propia a partir de Matriz de Costos del Programa, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

De manera complementaria, se presenta a continuación la evaluación del desempeño en la ejecución de los recursos del Programa discriminando por componente y fondos aportados por el Banco en relación a los recursos de contraparte.

Se puede verificar que la ejecución presupuestaria se encuentra mayormente concentrada en el Componente 2 del Programa, componente que a su vez ha absorbido fondos disponibles de las restantes líneas de acción. Complementariamente, cabe mencionar que se evidencia una ejecución presupuestaria alineada con la evolución del Programa en términos generales, encontrando únicamente un potencial retraso en la ejecución del Componente de Administración y Coordinación, aspecto esperable al considerar que dicho Componente involucra actividades de evaluación y monitoreo aún no realizadas o en ejecución.

Cuadro 16. Resumen Ejecución del Préstamo por Componente y tipo de Aporte

Categoría de Inversión	Monto aprobado			Monto ejecutado al 31/12/2023			% ejecución		
	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total
Componente 1	9.200	1.800	11.000	3.649	631	4.279	40%	35%	39%
Componente 2	8.700	1.700	10.400	4.727	1.381	6.108	54%	81%	59%
Componente 3	6.400	1.300	7.700	2.721	419	3.139	43%	32%	41%
Componente 4	700	2000	900	56	-	56	8%	0%	6%
TOTAL	25.000	5.000	30.000	11.153	2.430	13.583	45%	49%	45%

(*) En miles de US\$

Fuente: Elaboración propia a partir de Ejecución Financiera, Informe de Avance, 2do semestre de 2023

II.3.2. Análisis económico del Programa

Con el fin de complementar el análisis de eficiencia sobre el Programa, se considera la evaluación económica realizada ex ante la implementación del mismo, a la vez que se resumen los supuestos sobre los cuales se han planteado los beneficios económicos de la intervención, con el fin de corroborar sus valores actuales y por ende su cumplimiento.

El análisis costo-beneficio realizado identifica los beneficios del Programa a partir del costo de transacción ahorrado por los ciudadanos y empresas en virtud de la reducción de interacciones presenciales requeridas para completar sus trámites, suponiendo un incremento en el uso de los trámites en línea en detrimento de los trámites *in situ*. Dicho costo de transacción se integra con el valor del tiempo destinado a trasladarse hasta el organismo a fin de realizar una interacción presencial más el costo de transporte.

De esta manera, los beneficios son identificados a partir de las *interacciones evitadas* de manera anual, incrementalmente comparando un escenario con y sin proyecto.

Sobre estas líneas de beneficios identificadas, la evaluación mencionada establece resultados económicos positivos para el Programa, con un Valor Presente Neto equivalente a US \$0,5 millones, y una Tasa Interna de Retorno del 24%.

Tal como puede observarse, los beneficios mencionados se relacionan directamente con los resultados del Programa, más específicamente con el resultado número 2, que busca una mayor adopción de los trámites en línea por parte de los ciudadanos y empresas. A continuación, se resumen los supuestos críticos para la realización de dicha evaluación:

Cuadro 17. Supuestos de Evaluación Económica Ex Ante

Supuesto	Unidad de Medida	Valor
Tiempo ahorrado por Interacción	Minutos	90
Horas de costo transaccional	Horas	1.248.528
Días laborales equivalentes	Jornales	156.066
Valor promedio del salario diario	Pesos Uruguayos	978
Tipo de cambio promedio 2018	Pesos por USD	30.8
Salario diario medio en dólares	USD	31.8
Valor del tiempo por interacción evitada	USD	5.95
Costo de transporte para el ciudadano	USD	2.00
Costo unitario por Interacción Evitada	USD	7.95

Fuente: Elaboración propia a partir de Evaluación Económica del Programa

Complementariamente, en el contexto de la evaluación se identifica un flujo proyectado de tramitaciones con y sin proyecto, sobre el cual se estima el incremental de interacciones evitadas gracias a la ejecución del proyecto. A continuación, se muestra el flujo de tramitaciones en línea *con proyecto*, dato a contrastar con el valor registrado hasta la fecha:

Cuadro 18. Supuestos de Evaluación Económica Ex Ante vs Valor Registrado - Tramitaciones en línea

Tramitaciones En Línea Con proyecto	2019	2020	2021	2022	2023
Estimación Ex Ante	1.082.058	1.352.572	1.690.715	2.113.394	2.641.742
Valor registrado	-	-	1.445.818	1.421.785	1.605.979
Cumplimiento	-	-	85,5%	67,3%	60,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de Evaluación Económica del Programa y Matriz de Resultados

En el cuadro previo, se observa que, el número de tramitaciones en línea contemplado como supuesto en la evaluación económica Ex Ante no llega a cumplirse en la actualidad. No obstante, cabe mencionar que este resultado variará en función se progrese con los esfuerzos dedicados a la adopción de los trámites en línea desarrollados.

Complementariamente, es importante destacar que, al cierre del segundo semestre del 2023, el Programa se encuentra a la espera del nuevo Sistema de Trazabilidad para verificar la tendencia de estos datos³⁵.

³⁵ Informe de Avance, 2do semestre de 2023

III. Aspectos críticos de la Implementación del Programa

III.1. Concordancia en el avance de la ejecución.

Al cierre del segundo semestre del 2023, el programa se está ejecutando, salvo algunos pequeños desvíos, conforme a la planificación esperada y en concordancia con el Plan de Ejecución Plurianual (PEP). Como consecuencia de las revisiones de cartera se ha puesto el foco en el cumplimiento de los resultados, verificándose que no existe riesgo significativo de alcanzarse las metas previstas durante la etapa final del Programa. A pesar de ello, se estima la posibilidad de pedir una extensión del plazo de ejecución del prestado hasta el 31.12.2026 si existiera el riesgo de que los objetivos previstos no fueran a ser logrados según las metas de la MdR original.

III.2. Principales desarrollos e implementaciones.

Simplificación de trámites. Tal como fuera mencionado en el capítulo 2 del presente informe, la operación ha realizado hasta la fecha diversas actividades con el objetivo de simplificar los trámites por parte del Estado de cara al ciudadano, haciendo uso de diversas fuentes de información (datos operativos, así como encuestas cualitativas y cuantitativas). En este sentido, se destaca la integralidad de la estrategia sobre la cual se han diseñado estas acciones, que ha permitido lograr un correcto avance teniendo en cuenta la planificación de estas. Asimismo, se destaca el aprovechamiento de aprendizajes provenientes de implementaciones previas como las acciones de digitalización ya realizadas en el contexto del Estado del Uruguay, permitiendo así una profundización de estas tareas bajo la perspectiva de la “cadena de trámites”, y no solo de su digitalización y simplificación dados los procesos actuales.

En este sentido, en el marco de este desarrollo se destaca la interoperabilidad generada entre los distintos trámites, lo cual ha sido producto de trabajar integradamente con diferentes organismos y, desde la perspectiva del ciudadano usuario, identificar interdependencias y relaciones entre las partes intervinientes de un proceso, para evitar solicitudes de información duplicadas o redundantes de cara a este ciudadano.

En el marco de dicha implementación, se ha puesto el foco en trabajar con los organismos de mayor nivel de madurez digital, identificando trámites sobre los cuales trabajar sobre la interoperabilidad y su implementación en el contexto de “cadenas” como los trámites de ingreso a Uruguay durante la pandemia del COVID-19, el pedido de solicitud de residencia en Uruguay, los procesos que permiten a empresas obtener la habilitación para invertir en energía solar y eólica, así como el registro de recién nacidos.

Por último, y tal como menciona la AGESIC en su web institucional³⁶, esta implementación exige el cumplimiento por parte de los distintos organismos públicos del Modelo de Trámites³⁷, lo cual permite avanzar sobre la implementación de ciertos beneficios de cara al ciudadano tales como:

- La identificación de las personas a través de una única cuenta para acceder a los servicios que el Estado ofrece y poder darles seguimiento.
- Asegurar que todos los servicios del Estado se muestren de la misma forma garantizando, además, que sean accesibles, usables y responsivos.
- Garantizar que la comunicación entre organismos se realice a través de la Plataforma de Interoperabilidad (PDI), para utilizar la información que el Estado ya tiene sin que sea necesario solicitar datos o documentos de forma repetitiva.
- Habilitar el uso de la Firma Digital para evitar que la persona se traslade para completar los servicios que requieren de su firma.

³⁶ [Link](#)

³⁷ Ver Anexo

- Habilitar el uso de medio de pagos digitales, cuando sea necesario realizar un pago para avanzar con un servicio.
- Integrar el Sistema de Agenda Electrónica (SAE), para gestionar la reserva de horarios de atención y cupos disponibles en aquellos servicios que requieran algún tipo de acción presencial.

Portal Gob.uy. Dentro de las principales implementaciones de la operación se encuentra también el Portal Gob.uy. Dicho portal consiste en generar un ecosistema que funcione como un repositorio digital único de todas las oficinas públicas, disponiendo la información no en base a los diferentes trámites u organismos de gobierno, sino en base a las necesidades específicas de los ciudadanos. En este sentido, la visión centrada en el ciudadano se mantiene, ayudando así a generar una mayor adopción y facilidad de uso de estas herramientas digitales.

Particularmente, el Portal Gob.uy tiene cuatro objetivos³⁸:

- Reunir toda la información del Estado y la publica de acuerdo a una estructura de “necesidades de las personas”;
- Disponer de una arquitectura de la información de los distintos organismos que sea única y asegure que el modelo de interacción sea el mismo para todos los sitios;
- Utilizar una marca única en todos los sitios para consolidar la imagen del Estado;
- Brindar un acceso personalizado para contactarse con el Estado.

Gracias a la concreción de estos objetivos, los ciudadanos de la República del Uruguay hoy pueden tanto iniciar como continuar trámites y servicios de manera digital. En este sentido, cabe mencionar que a la fecha se encuentran implantados ya 15 Ministerios, 23 Oficinas de Presidencia, así como 15 organismos y oficinas de gobierno locales relacionadas con dichos organismos.

Estrategia de Gestión de Datos e IA. En función de lo analizado en el capítulo 2 del presente informe, la Estrategia de Gestión de Datos e Inteligencia Artificial que la operación ha impulsado ha sido de gran impacto para los objetivos propuestos.

Tal como fuere mencionado, la implementación de acciones orientadas a una mayor digitalización por parte del Estado y sus interacciones con el ciudadano también trae aparejados desafíos en términos de transparencia y privacidad de la información allí almacenada y procesada. En este sentido, la mencionada implementación ha permitido generar un esquema colaborativo entre organismos, empresas y los mismos ciudadanos para elaborar la normativa sobre el uso de la IA y la disponibilización de datos, y así fomentar la transparencia mediante la disponibilización abierta de los materiales que permitirán generar dicha normativa.

A su vez, dicha implementación ha permitido generar servicios web que contribuyen a evitar la redundancia en materia de información publicada y/o solicitada por organismos públicos, así como generar un *login* único para que el acceso a los diferentes trámites y tareas pendientes también sea unificado del lado de los funcionarios involucrados, y no solo del ciudadano. De esta manera, se genera una mayor consistencia y por ende mejor experiencia en la concreción del objetivo de consolidar las interacciones entre el Estado y el Ciudadano en un mismo sitio.

III.3. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

El modelo planteado por la AGESIC para la ejecución del Programa ha demostrado ser exitoso durante la primera mitad de la implementación, tanto hacia adentro como hacia afuera de la organización.

³⁸ Fuente: AGESIC. [Link](#).

Tal como fuese destacado en otras operaciones donde la Agencia también ha ocupado del rol de organismo ejecutor, es destacable su rol en materia de ejecución presupuestaria y logro de objetivos, tareas debidamente informadas al Banco en las revisiones de cartera realizadas, donde detalladamente se exponen los avances de AGESIC en la ejecución. A su vez, se destaca el rol de la AGESIC como articulados entre las diferentes partes, manteniendo su foco en fomentar la interacción entre los organismos del Estado y funcionarios con las empresas y ciudadanos del Estado uruguayo. Asimismo, su entendimiento del nivel de madurez de los distintos organismos involucrados y su conocimiento sobre las acciones ya implementadas en materia de transformación digital del Estado, contribuyen al éxito de sus esfuerzos orientados a la gestión del cambio y al trabajo colaborativo entre los diferentes organismos e instituciones.

En este sentido, es posible afirmar que el desempeño de AGESIC en la ejecución de préstamos que apoyan la estrategia de implementación de tecnologías de información y conocimiento viene siendo crucial para el desarrollo de un modelo de país que está a la vanguardia en esta materia.

III.4. Desempeño del Banco

Tal como fuere observado en los capítulos correspondientes a la Eficiencia y Eficacia de la operación del presente informe, el organismo ejecutor, junto con el Jefe de Proyecto y el equipo del Banco, se encuentra logrando un efectivo trabajo en conjunto, logrando ejecutar con éxito las acciones programadas hasta la fecha.

Asimismo, el carácter exitoso de la relación entre el Banco y el organismo ejecutor se evidencia en el hecho que el Banco sigue apoyando las iniciativas del Gobierno de Uruguay en políticas que busquen lograr los objetivos que plantea la Agenda Uruguay Digital y el Plan de Gobierno Digital. En este sentido, se ha diseñado una nueva operación que se estima sea aprobada por el Directorio del BID en junio de 2024, para ser ejecutada por la AGESIC por un plazo de 10 años por un monto de hasta USD 90.000.000, destinados a financiar la continuidad del Plan Estratégico elaborado por AGESIC y las metas comprometidas en la Agenda Uruguay Digital, y apoyando la continuidad del Programa bajo análisis, poniendo foco en el Componente 1 "Gobierno Digital". El objetivo de esta nueva iniciativa es incrementar la eficiencia en la prestación de servicios del sector público, significando esto: reducir brechas de adopción de servicios digitales de gobierno por parte de organismos y la ciudadanía en general; mejorar la capacidad de detección de amenazas y de respuesta a incidentes en el ciberespacio nacional; reducir la brecha de adopción de servicios digitales en el sector salud.

IV. Conclusiones Finales y Lecciones aprendidas

El Programa evaluado muestra que, a esta instancia de la ejecución, se vienen cumpliendo con los objetivos que se han previsto durante el diseño de la operación. Uruguay viene trabajando a pasos agigantados alcanzando las metas que la Agenda Uruguay Digital y el Plan de Gobierno Digital contemplan entre sus principales desafíos.

En la etapa de diseño, la operación buscaba maximizar la adopción de los trámites y servicios electrónicos a través de una mejora en los canales de acceso y a hacer efectiva la transformación digital a través de la utilización de los activos compartidos ya generados o nuevos, con una importante gestión del cambio a nivel de los procesos internos en los distintos organismos públicos. Se observa que los productos que se vienen ejecutando responden a esta lógica.

A pesar de los cambios que se han verificado en la Matriz de Resultados original en cuanto a los productos identificados en la operación, se observa un sobrecumplimiento de las metas de medio término tanto en el Componente 1 como el Componente 2. Sin embargo, de los productos identificados en el Componente 3, 3 de los 6 productos con una meta establecida cuentan con desvíos respecto a la planificación del Programa, siendo estos los productos 3.2, 3.3 y 3.5. A pesar de ello, no se ven riesgos de que estas metas sean alcanzadas cuando el programa llegue a su

etapa de finalización, considerando las acciones en desarrollo que han podido ser relevadas durante el proceso de entrevistas, así como su alcance e impacto potencial.

En cuanto a los aspectos de la ejecución financiera, se verifica también un elevado grado de avance, principalmente en el Componente 2 del Programa.

A continuación, se exponen algunos de los principales desafíos de cara a la segunda parte de la ejecución de la operación, tal como fuese expresado en las revisiones de cartera pertinentes:

- Uno de los principales desafíos estará en la implementación del Centro Integrado de Respuesta Multicanal, dada la adquisición de la plataforma de comunicaciones. Esto permitirá la implementación de un sistema integrado de atención a la ciudadanía que, mediante el acuerdo con diversos organismos, tendrá efectos positivos sobre la adopción y facilidad de uso de trámites en línea por parte de los ciudadanos³⁹;
- En el marco de los Servicios Transaccionales Simplificados, los desafíos se encuentran de lado de la eliminación de certificados y constancias, la generación de nuevas capacidades y el desarrollo de nuevas herramientas, así como incentivar su uso y adopción. El principal riesgo en este caso se basa en la falta de sinergia identificada entre los diferentes organismos y la definición clara de un único responsable en el caso de los servicios hiperconectados, riesgo que está siendo abordado mediante la generación de acuerdos interinstitucionales y acciones de gestión del cambio implementadas en dichos organismos⁴⁰;
- De cara a lograr el Registro de Empresas, Personas y Bienes, resulta necesario mantener el foco en la implantación de Actos Personales, así como la reserva de prioridad;
- En relación a la Estrategia Móvil, los esfuerzos deberán estar centrados en el desarrollo de la Super App de Gobierno, así como en la incorporación de servicios de la App de Gobierno y la incorporación de documentos al Portal Documento Digital, además de incentivar su adopción y uso por parte de la ciudadanía;
- En relación al Programa de Gestión Administrativa, los principales desafíos se encuentran en la implantación del Escritorio Único del Funcionario, así como en el desarrollo del MVP de la Nueva Plataforma de Intercambio. En este caso, los principales riesgos identificados se encuentran en la no adopción de los estándares de intercambio por parte de los proveedores, desafío frente al cual se ha decidido involucrar a dichos proveedores en la definición del protocolo de intercambio para impulsar dicha adopción⁴¹.

Un aspecto final que destacar es la evaluación del programa en cuanto a sus resultados, y por ende los supuestos planteados en el marco del análisis económico de la operación: el número de tramitaciones disponibles para realizar en línea y su creciente adopción. Tal como se ha visto en los datos correspondientes a los indicadores de resultados y las estimaciones que se han realizado durante la evaluación de la operación, se observa que aún no se han alcanzado las metas propuestas. Si bien nada indica que estas metas no podrán considerarse un supuesto realista al finalizar el préstamo, cabe mencionar algunos aprendizajes adicionales en relación a los objetivos del Programa:

- La cobertura de trámites disponibles de manera digital aún no es total, y esto sigue generando una presión en los ciudadanos en términos de los costos que genera el acceso a los servicios públicos. Según la Guía de Trámites del Uruguay⁴² de 2.640 trámites y servicios del Estado de Uruguay, 1.773 trámites se encuentran disponibles para ser realizados a través de internet. Esto supone una cobertura del 67% sobre el total de trámites posibles, indicando el desafío futuro de seguir avanzando en la digitalización de

³⁹ Revisión de Cartera BID 4867. 25 de octubre de 2023.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

⁴² [Enlace](#). Consultado en el mes de julio de 2024.

la relación entre el Estado y el ciudadano, que seguramente se verá beneficiada de la creciente simplificación y relacionamiento de trámites que la presente operación se encuentra desarrollando a partir de la implementación de “cadenas de trámites” o “servicios hiperconectados”.

- Sigue existiendo una limitada adopción de servicios digitales en la población uruguaya, tanto por parte de ciudadanos como por parte de organizaciones y empresas. Hacia el año 2022, solo un 55% de las personas que han realizado un trámite en el último año lo ha hecho por internet, representando al 51% de dicho grupo quienes lo han realizado completamente en línea. Si bien existen tendencias optimistas respecto al fin de incrementar esta adopción como el hecho que el 56% de la población preferiría hacer los trámites públicos por internet, existen también ciertas limitaciones: por ejemplo, el uso de internet para informarse sobre trámites está directa y positivamente relacionado con el nivel educativo (esto es, a mayor nivel educativo mayor es la preferencia por canales digitales), generando una potencial barrera de acceso para los sectores de menores recursos de la sociedad. Estos últimos aún muestran una mayor preferencia por ir directamente a una oficina pública al necesitar información sobre un trámite⁴³.
- Estos desafíos en materia de simplificación de los trámites online y divulgación de sus accesos también impactan en las herramientas sobre las cuales influye el Programa. En este sentido, se evidencia una tendencia positiva donde el conocimiento del portal Gob.uy ha crecido en el tiempo (de 49% en 2020 a 64% en 2022), aunque la tendencia a buscar información en la página web de organismos públicos, ministerios, intendencias o empresas públicas no ha acompañado dicho crecimiento. En 2014 se identificaba que un 67% de los ciudadanos tenían esta práctica, valor que solo ha crecido al 70% hacia el año 2022⁴⁴.
- Complementariamente, es importante destacar la preocupación de la ciudadanía respecto al acceso de datos personales por parte de terceros: un 70% de la población muestra preocupación por este riesgo, sin encontrar diferencias significativas por edad o nivel educativo. Esta es una preocupación que probablemente se vea impactada positivamente por las acciones emprendidas por el presente programa, en materia de estrategias para el uso y gestión de datos⁴⁵.

Dichos aprendizajes muestran un desafío a ser abordado en el corto y mediano plazo, tanto mediante la segunda parte de la presente operación, como también mediante operaciones futuras.

⁴³ Estudio sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas de Ciudadanía Digital 2022. [Enlace](#).

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

Bibliografía consultada

- Propuesta de Préstamo “Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Digital”, UR-L1159.
- Contrato de Préstamo No. 4867/OC-UR.
- Informe de Avance al 30 de junio de 2020. Programa UR-L1159, Uruguay.
- Informe de Avance al 31 de diciembre de 2020. Programa UR-L1159, Uruguay.
- Informe de Avance al 30 de junio de 2021. Programa UR-L1159, Uruguay.
- Informe de Avance al 31 de diciembre de 2021. Programa UR-L1159, Uruguay.
- Informe de Avance al 30 de junio de 2022. Programa UR-L1159, Uruguay.
- Informe de Avance al 31 de diciembre de 2022. Programa UR-L1159, Uruguay.
- Informe de Avance al 30 de junio de 2023. Programa UR-L1159, Uruguay.
- Informe de Avance al 31 de diciembre de 2023. Programa UR-L1159, Uruguay.
- Ayuda Memoria Taller de Arranque del Proyecto Préstamo 4867/OC-UR “Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Digital”.
- Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) “Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Digital”, UR-L1159.
- Evaluación Económica Ex Ante UR-L1159 “Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Digital”. POD - EEO I - Hoja de Cálculo - UR-L1159.

Actores clave entrevistados y referentes de la Agencia Ejecutora

Nombre	Organismo / Consultora	Fecha entrevista
Referentes de la AGENCIA y Programa		
Virginia Pardo	AGESIC	5/10/2023
Sandra Sayanes	AGESIC	10/11/2023
Karime Ruibal	AGESIC	21/02/2024
Nicolas Bianchi	AGESIC	7/03/2024
Gabriel Hernandez	AGESIC	8/03/2024

Anexo

Anexo 1. Modelo de Trámites y Servicios en Línea

Anexo 2. Informes de Género 2022/23, AGESIC.