

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE LA INTERACCIÓN ESTADO-CIUDADANO

(UR-L1109)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Roberto Fernandez (ICS/CUR), Jefe de Equipo; Paolo Valenti (IFD/ICS), Jefe de Equipo Alterno; Pedro Farias (IFD/ICS); Alejandro Pareja (IFD/ICS); Nicolás Dassen (IFD/ICS); Raimundo Arroio (IFD/ICS); Alonso Chaverri (LEG/SGO); Florencia Cabral (IFD/ICS); Nadia Rauschert (FMP/CUR); y David Salazar (FMP/CUR).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	8
C. Indicadores Claves de Resultados.....	10
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	11
A. Instrumentos de Financiamiento	11
B. Riesgos Ambientales y Sociales	11
C. Riesgos Fiduciarios	11
D. Otros Riesgos del Proyecto	12
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	12
A. Resumen de Arreglos de Implementación	12
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	14

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan de Ejecución Plurianual (PEP)
2.	Plan Operativo Anual (POA)
3.	Plan de Monitoreo y Evaluación
4.	Plan de Adquisiciones
OPCIONALES	
1.	Presupuesto Detallado
2.	Análisis Económico del Proyecto
	2.A Informe
	2.B Hojas de Cálculo
3.	Plan de Desembolsos
4.	Trámites por Organismo y Categoría
5.	Decreto 184/015: Programa 100% Trámites en Línea
6.	Censo de Trámites
7.	AGESIC, un modelo exitoso
8.	Cuestionario “Simplificándole la vida a los ciudadanos”
9.	Filtros de Políticas de Salvaguardias

ABREVIATURAS	
AGESIC	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
ARF	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CERTUy	Centro de Respuesta para la Ciberseguridad
CRM	<i>Citizen Relationship Management</i>
ESMR	Informe de Gestión Ambiental y Social
ESS	Estrategia Ambiental y Social
ESW	<i>Economic Sector Work</i>
MdR	Matriz de Resultados
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OE	Organismo Ejecutor
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PA	Plan de Adquisiciones
PAC	Puntos de Atención Ciudadana
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PMR	Informe de Monitoreo del Proyecto
POA	Plan Operativo Anual
REDUy	Red Física Privada de Fibra Óptica
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto
TICs	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIR	Tasa Interna de Retorno
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
VPN	Valor Presente Neto

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PROGRAMA DE MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE LA INTERACCIÓN
ESTADO-CIUDADANO
(UR-L1109)

Términos y Condiciones Financieras					
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)		
			Plazo de amortización:	25 años	
Organismo Ejecutor (OE): 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)			VPP original:	15,25 Años	
			Período de desembolso:	5 años	
Fuente	Monto US\$	%	Período de gracia:	5,5 años	
BID (CO):	35.000.000	87,5	Comisión de inspección y vigilancia:	(b)	
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR	
Local:	5.000.000	12,5	Comisión de crédito:	(b)	
Total:	40.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario	
Esquema del Proyecto					
Objetivo del proyecto. El objetivo del programa es contribuir a la reducción de los costos transaccionales de la interacción de ciudadanos y empresas con la administración central, por medio de la simplificación de los trámites, la ampliación de la cobertura de los servicios en línea y la promoción del acceso de los ciudadanos, particularmente los de segmentos de menores ingresos, a dichos servicios.					
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento la presentación al Banco de evidencia por el OE de la designación del coordinador general del programa y los coordinadores de componentes (ver ¶3.2).					
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.					
El proyecto califica^(c):					
	SV	<input checked="" type="checkbox"/>	PE	<input type="checkbox"/>	
			CC	<input type="checkbox"/>	
				CI	<input type="checkbox"/>

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

^(b) 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.

^(c) SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Antecedentes.** Uruguay ocupa una ubicación destacada en el concierto internacional en cuanto a la infraestructura de telecomunicaciones, los servicios de conectividad y la disponibilidad de servicios públicos en línea, y ha realizado avances importantes en esta materia. De acuerdo con el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, en 2010 Uruguay ocupaba el lugar 36 del ranking general y la posición 32 en el ranking del índice de Servicios en Línea sobre un total de 193 países. En el 2014, Uruguay saltó a las posiciones 26 y 14 respectivamente.
- 1.2 Lo anterior se debe en gran medida a una serie de iniciativas que el país ha implementado en los últimos 10 años. Entre ellas destacan: (i) la Red Física Privada de Fibra Óptica que conecta los edificios centrales de los organismos públicos (REDUy); (ii) la plataforma de interoperabilidad mediante la cual los distintos organismos intercambian datos; (iii) el Centro de Respuesta para la Ciberseguridad (CERTUy); (iv) la creación de la Autoridad Certificadora Raíz Nacional para los certificados y firmas electrónicas¹; (v) la herramienta de gestión documental y de procesos administrativos “expediente electrónico”; (vi) el catálogo de trámites y servicios del Estado (tramites.gub.uy); (vii) más de 90 soluciones de gobierno electrónico implementadas en diversos organismos mediante un mecanismo de fondos concursables; (viii) el sistema de apertura de empresas conocido como “Empresa en el día”; (ix) los puntos de atención ciudadana; (x) el programa de historia clínica electrónica y telemedicina; (xi) el programa “Nacidos Vivos” que integra registros de nacimientos e identificación civil; y (xii) el “Plan Ceibal” (una computadora por niño)².
- 1.3 Estas iniciativas se apoyaron en el liderazgo de Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Esta agencia, creada en 2007 y apoyada por el BID desde su gestación, se ha transformado en un modelo institucional, que ha recibido reconocimiento internacional en distintos ámbitos³.
- 1.4 Dichos avances permitieron construir las condiciones básicas para que el país pueda aprovechar las oportunidades y beneficios que derivan del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en la interacción entre el ciudadano y las entidades estatales.

¹ La Ley 18.600 del año 2009 en su Artículo 15 designa a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) como Autoridad Certificadora Raíz Nacional.

² Todos estos productos y avances fueron apoyados por el Banco mediante las siguientes operaciones: Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en Uruguay (1970/OC-UR), Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en Uruguay II (2591/OC-UR), Proyecto de Gestión de Gobierno Electrónico en el Sector Salud (3007/OC-UR), Plan Ceibal II Apoyo a la Educación en Matemáticas e Inglés en Primaria y Media (3225/OC-UR) y Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria (2085/OC-UR).

³ Estos esfuerzos han recibido reconocimiento de organismos tales como Naciones Unidas y la Unión Internacional de Telecomunicaciones ([Premio Mundial al Desarrollo Digital Sostenible](#)), Nueva York, Septiembre 2015; y el BID (Programa Uruguay Concurso) Corea, Marzo 2014.

- 1.5 Sin embargo, existen evidencias de que los costos de transacción⁴ para los ciudadanos y empresas en su interacción con los organismos estatales todavía son elevados, en particular para la población de menores ingresos. Para estos ciudadanos el costo promedio para realizar un trámite, en relación a su ingreso, es muy superior al de los sectores más favorecidos ya que entre los primeros predomina la tendencia a la utilización de los canales presenciales frente a los canales alternativos⁵. En el caso de las empresas, los tiempos y procedimientos requeridos para realizar los trámites tienden a incrementar sus costos operativos⁶. Dado que las interacciones presenciales consumen más tiempo que las realizadas en línea o por teléfono, se está desaprovechando la oportunidad de ahorrar tiempos y gastos de los ciudadanos y emprendedores. Por lo anterior, el problema principal que el programa se propone enfrentar son los altos costos de transacción que enfrentan los ciudadanos, en particular los de menores ingresos, y los empresarios en su interacción con los organismos estatales.
- 1.6 Los principales factores causales de estos altos costos transaccionales son: (i) una complejidad relativamente alta en la mayoría de los trámites, que se refleja en la cantidad de veces que ciudadanos y empresarios deben acudir a las oficinas públicas para cumplir con sus obligaciones⁷; (ii) la cantidad excesiva de pasos requeridos para realizar determinados trámites⁸; (iii) la limitada cobertura de los servicios en línea (ver cuadro 1); y (iv) el bajo nivel de conocimiento y de auto-confianza que tiene el ciudadano para realizar trámites y transacciones en línea, y por ende el reducido uso de los canales alternativos disponibles⁹.
- 1.7 El bajo nivel de oferta de trámites en línea¹⁰ se ilustra en el cuadro a continuación:

⁴ Los costos de transacción incluyen: (i) el tiempo que los ciudadanos necesitan destinar para realizar sus trámites con el consiguiente efecto sobre sus ingresos; (ii) los gastos de traslado que los ciudadanos deben incurrir; (iii) los gastos del ciudadano para obtener los documentos requeridos para el trámite; y (iv) los pasos requeridos a las empresas para el cumplimiento de sus trámites.

⁵ Para una persona de nivel educativo primario (“proxy” de ingreso bajo) el costo del trámite representa en promedio el 84% del salario por hora (aproximadamente \$59 pesos uruguayos), mientras que en estratos con nivel educativo terciario (“proxy” de ingreso superior) representa un 41,3% (aproximadamente \$95 pesos uruguayos). El costo estimado del trámite incluye el transporte, y el valor del tiempo (de traslado, espera y atención) en función del ingreso de la persona. Cálculos del equipo con base en información de AGESIC y del Instituto Nacional de Estadística.

⁶ Así por ejemplo, la duración para que una empresa registre una propiedad inmueble es más alto en Uruguay (66 días) que en el promedio de América Latina (63 días) y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (24 días). A su vez, el tiempo requerido para el pago de tributos de empresas es de 312 horas por año, casi el doble de lo requerido en países OCDE (185 horas). Fuente: Banco Mundial, *Doing Business* 2015.

⁷ Para realizar un trámite ante la administración central en forma presencial un ciudadano acude en promedio 2,1 veces a las oficinas competentes (Fuente: AGESIC).

⁸ El número de pasos para registrar una propiedad inmueble en Uruguay (8 pasos) es superior al promedio de América Latina (7 pasos) y OCDE (5 pasos) (Fuente: Banco Mundial, *Doing Business* 2015).

⁹ El 65% de los ciudadanos no tienen confianza en su capacidad para hacer trámites por internet. A su vez, sólo 26% utilizan internet para realizar trámites y transacciones; este porcentaje baja a 8% para los ciudadanos con nivel educativo básico (solo primaria). Fuente: AGESIC: Programa Trámites 100% en Línea.

¹⁰ Los 157 trámites digitalizados mencionados en el cuadro 1 corresponden a trámites que pueden ser realizados totalmente en línea. Existe además un conjunto de 146 trámites que se pueden solamente iniciar en línea. Fuente: AGESIC. Para un detalle completo por institución y tipo de trámite, ver [Trámites por Organismo y Categoría](#).

Cuadro 1 - Universo Total de Trámites por Ministerio y Trámites por Digitalizar

	No. Total de Trámites	No. Trámites Digitalizados	No. Trámites por Digitalizar	
			Número	Porcentaje
Ministerio de Defensa Nacional	136	0	136	100%
Ministerio de Deporte y Turismo	47	22	25	53%
Ministerio de Desarrollo Social	30	1	29	97%
Ministerio de Economía y Finanzas	260	31	229	88%
Ministerio de Educación y Cultura	91	8	83	91%
Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca	169	27	142	84%
Ministerio de Industria, Energía y Minería	185	48	137	74%
Ministerio de Relaciones Exteriores	16	0	16	100%
Ministerio de Salud Pública	111	3	108	97%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	36	8	28	78%
Ministerio de Transportes y Obras Públicas	147	0	147	100%
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	53	1	52	98%
Ministerio del Interior	64	0	64	100%
Presidencia de la República	89	8	81	91%
Totales	1434	157	1277	89%

Fuente: AGESIC

- 1.8 La problemática descrita anteriormente contribuye a explicar por qué existe un amplio espacio para mejorar el grado de satisfacción que tiene la ciudadanía en sus interacciones con los servicios del Estado. Según una encuesta llevada a cabo por el BID para un conjunto de 6 servicios públicos de amplia demanda, el promedio de satisfacción de los usuarios se ubicó en 6,4 en una escala de 1 a 10¹¹. Como este puntaje resulta de promediar servicios calificados con 4 puntos con otros con más de 8, ello sugiere que existe amplio espacio de mejora para aquellos que obtuvieron una menor puntuación relativa.
- 1.9 En este contexto, el Gobierno Uruguayo ha incorporado entre sus programas prioritarios para el período 2015-2020, una ambiciosa iniciativa de modernización tecnológica de los servicios y trámites públicos¹², tendiente a facilitar la interacción entre los ciudadanos, empresas y los organismos estatales, para lo cual ha solicitado el apoyo del BID.
- 1.10 Existe una fuerte evidencia a nivel internacional de los beneficios que los programas de simplificación y digitalización de trámites generan para los

¹¹ Los servicios considerados son: renovación de cédula de identidad, inscripción en la escuela pública, solicitud de cita médica en hospital público, denuncia de hurto, inscripción de un nacimiento, y solicitud de un beneficio por discapacidad. Fuente: BID, Iniciativa “Simplificándole la vida a los ciudadanos”, Septiembre 2015. Resultados preliminares. Financiado por el proyecto de *Economic Sector Work* (ESW, por sus siglas en inglés) RG-K1406 Índice para facilitarle la vida a los ciudadanos.

¹² En Julio de 2015, el Poder Ejecutivo, por medio del Decreto del 184/015, lanzó oficialmente la iniciativa “Programa 100% Trámites en Línea”, con el objetivo de “impulsar la disponibilidad de los trámites y servicios de la administración central y otras entidades públicas por vía electrónica”. Además, mandató a AGESIC a dirigir, ejecutar y darle seguimiento. Ver [Decreto 184/015: Programa 100% Trámites en Línea](#).

usuarios. En el caso de Chile, el Programa Chile Atiende¹³, con un enfoque multicanal, ha implicado entre otros los siguientes ahorros para los ciudadanos: (i) 10.600 millones de pesos chilenos ahorrados en 2014 en el costo de pasajes del transporte público, productividad laboral y costo alternativo del tiempo según remuneraciones no percibidas; (ii) 2.165.000 horas ahorradas en tiempos de espera; y (iii) 4.167.000 viajes ahorrados en 2014¹⁴. A su vez, la Unión Europea (UE) ha estimado que los beneficios del “*Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*”, aplicado en 13 áreas de la administración entre 2007 y 2012 han representado una reducción de 25% de los costos de transacción, equivalentes a €30.800 millones anuales¹⁵. En España, un estudio realizado en 2013 por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuantificó en €16.602 millones el ahorro derivado de la implementación de la ley que convirtió los servicios electrónicos en un derecho ciudadano¹⁶. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA), existen múltiples ejemplos de proyectos en distintos países que “han producido ganancias significativas de eficiencia en términos de reducción del número de pasos, reducción de la duración total y del número de agencias que intervienen en el trámite”. Uno de los ejemplos mencionados por UNDESA es la reducción del procesamiento del registro de importaciones en Jamaica de 2,5 días a 3,5 horas^{17,18}.

- 1.11 En Uruguay, hay varios casos de ahorros de tiempo generados a partir de la modernización y simplificación de trámites. Así, por ejemplo: (i) la iniciativa “Empresa en el Día”, una ventanilla única multicanal para la apertura de empresas, ha permitido que se redujera el tiempo y los pasos para la creación de una empresa de 65 días y 11 pasos en 2011 a 5 días y 4 pasos en 2015; (ii) las medidas aplicadas en la importación de bienes permitieron disminuir el tiempo de los trámites en 5 días y fueron eliminados por lo menos 2 instancias presenciales; (iii) las denuncias policiales pasaron de 4 horas al tiempo que el denunciante necesite para formularla en línea, estimado en alrededor de 15 minutos; y (iv) el registro del “plano de mensura” requerido para obtener permiso de construcción que pasó de una semana a algunos minutos al estar disponible en línea¹⁹. Tomando en consideración que en Uruguay el 42% de la

¹³ Chile Atiende es la red multiservicios del Estado, que busca acercar los beneficios y servicios de las instituciones públicas a las personas, a través de: (i) [Más de 200 puntos de atención](#) presencial; (ii) el [portal Chile Atiende](#) con acceso a más de 2.200 beneficios y servicios públicos; y (iii) el [call center 101](#) que entrega orientación sobre los servicios y beneficios que otorga el Estado.

¹⁴ Fuente: Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, 2014.

¹⁵ Fuente: [Unión Europea](#).

¹⁶ Fuente: Rivera, R., Nuez, E. y C. Tarin “[Los Servicios en Línea como Derecho Ciudadano: El caso de España](#)”, BID, Innovaciones en la Prestación de Servicios Públicos, 2015.

¹⁷ Fuente: Bhatnagar, S. “*The Economic and Social Impact of e-Government*”, p.14, UNDESA, 2003.

¹⁸ Además de estas experiencias, existe una abundante literatura que viene a confirmar la relevancia de la simplificación y digitalización de trámites y servicios para la economía de los ciudadanos. Destacan entre otros Welch, E. (2004) “*Linking Citizen Satisfaction with E-government and Trust In Government*”, Journal of Public Administration Research and Theory; OCDE (2011) “*Together for Better Public Services, Partnering with Citizens and Civil Society*”; Marson B. y Heintzman, R. (2009) “*From Research to Results: A Decade of Results-Based Service Improvement in Canada*”.

¹⁹ Fuente: AGESIC, Gerencia de Planificación y Monitoreo.

población realiza compras en línea²⁰, mientras solo 26% realiza trámites públicos por este canal²¹, se percibe que existe un suelo fértil para expandir el uso de las herramientas digitales en el relacionamiento Estado-Ciudadano. Es de destacar que en Uruguay los ciudadanos de menores ingresos están en condiciones de beneficiarse de la oferta en línea de los trámites con el Estado gracias a la alta disponibilidad de conectividad y equipamiento, aún para personas de ingresos bajos²².

- 1.12 La estrategia del programa consistirá en mejorar la interacción entre el Estado y los ciudadanos y empresas, facilitando el acceso de éstos a los trámites con los organismos estatales. Para ello, se realizarán intervenciones complementarias relacionadas tanto con la oferta como la demanda de trámites y servicios. Por el lado de la oferta, se llevarán adelante: (i) acciones de tipo transversal, consistentes en el desarrollo o actualización de herramientas que son puestas a disposición de los organismos estatales por parte de AGESIC²³; (ii) intervenciones de tipo vertical, vinculadas al desarrollo e implantación, en la administración central, de soluciones para cada tipo de trámite, en base a la combinación de las herramientas disponibles, con asistencia técnica de firmas especializadas. Por el lado de la demanda, se promoverá el uso del canal en línea, particularmente en los sectores de menor nivel educativo²⁴, así como una mayor participación de los ciudadanos en la revisión y simplificación de los trámites. El programa se concentrará en poner disponibles en línea los trámites, mientras que, en paralelo, el país también avanzará en la simplificación y racionalización de trámites por dos vías: (i) por una parte, que los distintos ministerios planean implementar medidas de racionalización de trámites y procesos en el periodo 2016-2020; y (ii) por otro lado, como parte de la digitalización de trámites, se instrumentarán protocolos de integración e intercambio de datos entre bases de distintos organismos (por medio de la plataforma de interoperabilidad) lo cual permitirá obtener información fiable del ciudadano en forma remota y así eliminar ciertos trámites que son solo un requisito para otros trámites de interés del ciudadano²⁵.

²⁰ Según el Reporte sobre la Economía de la Información 2015, de la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), Uruguay y Chile lideran el ranking regional de uso de comercio electrónico: lugares 39 (Chile) y 40 (Uruguay) entre 130 países a nivel mundial. Por otra parte, el 70% de los usuarios de Internet de Uruguay realizan compras en línea. Por otra parte, de acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, el 62,7% de la población de Uruguay utilizó Internet en 2014.

²¹ Fuente: AGESIC, Observatorio 100% Trámites en Línea.

²² En términos generales, 67% de los hogares disponen de un computador y 57% tienen conexión a internet; además 77% de las personas disponen de teléfono celular. Por medio del programa gubernamental Plan Ceibal, más de 1,1 millones de laptops fueron distribuidos gratuitamente desde 2007 a niños en edad escolar para su uso en escuela y hogar. También como parte de ese plan, se hizo disponible banda ancha gratuita en las escuelas públicas y en las plazas públicas de las localidades. Esto permite a las personas de hogares de bajos ingresos conectarse con las laptops del Plan Ceibal en los puntos de acceso público de su propia localidad o barrio.

²³ Todas estas herramientas son utilizadas para implementar la simplificación y puesta en línea de los trámites y servicios. Para un detalle de las herramientas definidas y parcialmente desarrolladas, ver Componente 1: ¶1.17.

²⁴ La promoción del uso se ve facilitada en Uruguay por un porcentaje relativamente alto de hogares con acceso a Internet, una alta disponibilidad de computadores personales y laptops en los hogares, y la existencias de 122 Puntos de Atención Ciudadana (PAC) distribuidos por todo el país que ofrecen asistencia y acceso gratuito a Internet para realizar trámites.

²⁵ Típicamente expedición de constancias y certificados.

- 1.13 El BID ha apoyado activamente la evolución del gobierno electrónico y de la entrega de servicios públicos en Uruguay por medio de diversas operaciones: Programas de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en el Uruguay I y II (1970/OC-UR y 2591/OC-UR), Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en el Sector Salud de Uruguay (3007/OC-UR), y Programa de Apoyo a la Educación en Matemática e Inglés en Primaria y Media (3225/OC-UR). Asimismo, cabe destacar la experiencia del Banco con proyectos en: (i) Ecuador: Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (2653/OC-EC), Programa de Mejoramiento del Servicio de Rentas Internas de Ecuador (3325/OC-EC), y Programa de Mejoramiento de la Calidad de Servicios Públicos (3073/OC-EC); (ii) Colombia: Programa de Apoyo a la Política de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano (3154/OC-CO); (iii) Trinidad y Tobago: Fortalecimiento de la Gestión de Información en el Departamento General de Registros (3022/OC-TT); (iv) Brasil: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública para el Estado de Bahía (3321/OC-BR); y (v) Chile: Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital (1585/OC-CH) y Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano (3298/OC-CH).
- 1.14 Con base en esas operaciones y en diversos trabajos analíticos desarrollados²⁶, el Banco ha acumulado conocimiento sobre la importancia de un enfoque integral y centrado en el ciudadano para mejorar la calidad de los servicios públicos. Son necesarias acciones en las dimensiones normativa, tecnológica y gerencial, con vista a simplificar y modernizar los procesos de entrega de servicios en los distintos canales disponibles. (presencial, virtual y telefónico) de forma armónica y coordinada. Asimismo, se requieren soluciones tecnológicas transversales (plataformas de interoperabilidad, soluciones en la nube, estándares de calidad para herramientas de gobierno electrónico, seguridad informática y otros), e instrumentar un modelo de gestión para el gobierno electrónico (incentivos por medio de fondos concursables, laboratorios ciudadanos, y oficina de gestión de proyectos). La coordinación gubernamental es clave para asegurar economías de escala y combatir la fragmentación institucional. Este enfoque incorpora la participación ciudadana y el uso masivo de nuevas soluciones digitales. Todos estos conceptos fueron tomados en consideración para el diseño de la presente operación.
- 1.15 **Alineación estratégica.** La operación se enmarca en el área de gestión y finanzas públicas de la Estrategia de País con Uruguay 2010-2015 (GN-2626), contribuyendo con el objetivo de “mayor uso y difusión de herramientas de *e-government*” medido por “Índice de servicios de gobierno en línea” de UNDESA. Además, el programa está alineado con los objetivos del área de Gestión del Estado de la nueva Estrategia del BID con Uruguay 2016-2020 (GN-2836), la cual promueve una gestión pública, eficaz y eficiente, mediante la

²⁶ Ver publicaciones del BID: [Experiencias Innovadoras en Gestión de trámites para ciudadanos y empresas](#); [Gobernar para cumplir con los ciudadanos: El Rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe](#); Serie Innovaciones en la Prestación de Servicios: [Can 311 Call Centers Improve Service Delivery? Lessons from New York and Chicago](#), y [Los Servicios en Línea como Derecho Ciudadano: El caso de España](#). Ver [AGESIC, un modelo exitoso](#).

simplificación de trámites, un mayor acceso vía Internet a los servicios y la implementación de soluciones de gobierno electrónico. El programa contribuirá a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) de apoyo preferencial a los países más pequeños y vulnerables, tal como se define en el Marco de Resultados. Asimismo, la operación se encuadra en la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), la cual prioriza el “diseño e implementación de programas digitales integrales”, por intermedio del “gobierno por vía electrónica, para mejorar la competitividad y la integración social”.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.16 **Objetivo.** El objetivo del programa es contribuir a la reducción de los costos transaccionales de la interacción de ciudadanos y empresas con la administración central, por medio de la simplificación de los trámites, la ampliación de la cobertura de los servicios en línea y la promoción del acceso de los ciudadanos, particularmente los de segmentos de menores ingresos, a dichos servicios. El programa estaría integrado por 3 componentes:
- 1.17 **Componente 1. Desarrollo de herramientas para la simplificación y modernización tecnológica de los servicios (US\$11.982.444).** El objetivo de este componente es fortalecer la oferta de herramientas de uso común que ayuden a los organismos públicos a simplificar y digitalizar sus trámites y procedimientos. Para ello, el componente financiará el desarrollo y actualización de soluciones e instrumentos digitales tales como: (i) formularios; (ii) firma; (iii) seguimiento y control del trámite (trazabilidad); (iv) notificaciones; (v) identificación personal; (vi) timbre; (vii) pagos; (viii) agenda; (ix) plataforma de interoperabilidad, que incluye la integración de los centros de contacto²⁷ bajo un enfoque multicanal (telefónico, digital y presencial); (x) portal de trámites; y (xi) infraestructura de tecnologías de la información. Estas herramientas quedarán disponibles para ser utilizadas por todos los organismos estatales, incluyendo los gobiernos departamentales y municipales, así como los organismos descentralizados. Además, se prestará asistencia técnica y gerencial, equipos de TICs, y capacitación para asistir a AGESIC en la conducción estratégica y operativa del programa.
- 1.18 **Componente 2. Implementación de la simplificación y digitalización de trámites a nivel sectorial (US\$21.840.674).** Este componente tiene por objetivo apoyar a las agencias gubernamentales de la administración central a implementar la simplificación y puesta en línea de sus trámites. El componente financiará la prestación de asistencia técnica a todos los organismos de la administración central, la cual incluirá: (i) contratación de consultorías para la asistencia técnica en diagnóstico e implantación de trámites simplificados y digitalizados en la institución de referencia; (ii) equipamiento, cuando sea necesario, para habilitar y operar la oferta de sus trámites en línea; y (iii) capacitación a los equipos técnicos de estos organismos. Dado que el programa pretende abarcar a todos los organismos de la administración central

²⁷ Comprende una serie de mecanismos para la atención de los ciudadanos, incluyendo puntos presenciales de atención ciudadana, servicio de atención telefónica, consulta en línea, incluyendo las redes sociales.

no se contemplan criterios de priorización o selección para ingresar al programa²⁸. Para llevar a cabo las actividades de simplificación y digitalización, cada uno de los trámites será clasificado según las categorías definidas por AGESIC²⁹. La definición de las herramientas a ser utilizadas en cada caso, tomará en cuenta las características específicas del trámite en cuestión.

- 1.19 **Componente 3. Gestión de la relación Estado – Ciudadano (US\$5.485.034).** El objetivo del componente es sentar las bases para un nuevo modelo de relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos a partir de la personalización de los servicios, un enfoque multicanal y la consolidación de espacios de participación y colaboración ciudadana en la gestión de los servicios públicos. Se pretende que el componente contribuirá a aumentar significativamente la adopción y uso de los trámites públicos en línea por parte de los ciudadanos. El componente financiará las siguientes actividades: (i) diseño de una estrategia de gestión de la relación con los ciudadanos, incluyendo un enfoque de género y diversidad; (ii) implementación de la “carpeta del ciudadano”³⁰; (iii) desarrollo y puesta en línea de aplicativos (“apps”) para los ciudadanos; (iv) revisión de trámites en el Laboratorio de Innovación en Gobierno Abierto³¹, incorporando la experiencia del usuario; (v) incorporación de análisis de grandes bases de datos (*data analytics/big data*) y del uso de redes sociales en la generación de insumos para mejora de servicios; (vi) campañas de promoción del uso de la identificación digital, con vista a facilitar el acceso a los servicios públicos de forma ágil y segura, respetando los requisitos de privacidad³²; (vii) encuestas de satisfacción, grupos focales y otros instrumentos de consulta social; (viii) desarrollo de aplicaciones para brindar asistencia a todos los ciudadanos, pero con énfasis en los segmentos de menores ingresos y niveles de educación, que permitan fortalecer sus conocimientos y auto-confianza para la realización de trámites en línea³³; (ix) desarrollo y puesta en marcha de un sistema de gestión de relaciones con los ciudadanos³⁴,

²⁸ Cabe mencionar que el programa está alineado con la Iniciativa Trámites 100% en Línea del gobierno de Uruguay que se propone universalizar la posibilidad de acceso en línea a los trámites de la administración central. Ver ¶1.9.

²⁹ Las categorías definidas son: (i) solicitud de permiso o habilitación; (ii) registros e inscripciones; (iii) solicitud de comprobante o constancia; (iv) declaración jurada; (v) solicitud de soporte o asistencia; (vi) obtención de beneficios; (vii) solicitud de información; (viii) denuncias; (ix) pago de obligaciones; (x) ventas de la administración central; (xi) celebración de contrato o acuerdo. A cada categoría corresponde un flujo estandarizado que orienta el análisis y revisión de los procesos inherentes al trámite.

³⁰ La carpeta del ciudadano es un recurso de información que permite al ciudadano visualizar el conjunto de sus trámites y gestiones ante organismos estatales, e informaciones relevantes en su relación con el Estado.

³¹ Los laboratorios de innovación son espacios de colaboración entre gobiernos, ciudadanos y empresas que han sido creados recientemente en diversos países. En esos ámbitos, son utilizadas metodologías abiertas y participativas para encontrar soluciones a problemas complejos, sobre todo vinculados a la prestación de servicios públicos. Este laboratorio será apoyado mediante la Cooperación Técnica Laboratorio de Innovación en Gobierno Abierto (UR-T1122) aprobada 27-10-2015 con el número ATN/AA-15240-UR, que complementa la presente operación.

³² Los lectores son instrumentos adaptables al equipo de computación que permite corroborar la firma electrónica de la persona incorporada al chip del documento nacional de identidad.

³³ Estas aplicaciones deberán considerar diferentes alternativas tales como asistencia vía telefónica, asistencia presencial en los puntos de atención ciudadana para que realicen sus trámites en línea desde allí, diseños amigables de las páginas y los aplicativos que guían al usuario, entre otras.

³⁴ Este sistema (CRM por sus siglas en inglés, correspondientes a “*Citizen Relationship Management*”) reúne, analiza y responde distintas consultas de los ciudadanos en un ambiente integrado e interactivo entre éstos y organismos gubernamentales. A su vez, el sistema promueve la interoperabilidad entre agencias para el intercambio de información sobre los ciudadanos.

(x) diseño y aplicación de una metodología para perfeccionar la medición y seguimiento de los costos de transacción de los ciudadanos y empresas; y (xi) campañas de comunicación dirigidas a la difusión y promoción del uso de los servicios en línea.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.20 **Resultados esperados.** El principal impacto esperado es una mejora de la satisfacción de los ciudadanos con los trámites realizados y en el nivel de competitividad de las empresas. Para ello contribuirán los siguientes resultados: (i) reducción de los costos de transacción de los ciudadanos en su interacción con el gobierno, calculado a través de la valoración del tiempo promedio y otros costos requeridos para realizar un trámite; (ii) reducción de los costos de transacción para los empresarios, medido por los tiempos y número de procedimientos requeridos para realizar sus trámites; y (iii) un incremento del uso de servicios en línea particularmente por los ciudadanos de menor nivel educativo, medido por el porcentaje de ciudadanos con nivel de educación primaria que utilizan servicios en línea (ver Anexo II).
- 1.21 **Beneficiarios.** La principal beneficiaria del programa será la población en general, ya que experimentará un aumento en el tiempo e ingreso disponibles. A su vez, los ciudadanos de menor ingreso y nivel educativo se verán particularmente beneficiados, ya que los ahorros de tiempo que obtendrán por la adopción del uso del canal en línea representan una mayor porción de sus ingresos que para los ciudadanos de ingresos medios y altos. A su vez, las empresas se beneficiarán con una reducción de pasos y costos operativos en su interacción con el Estado. Por fin, tratándose de un programa que abarcará a todos los organismos de la administración central, sus funcionarios también se verán beneficiados al contar con mejores herramientas y capacidades para el cumplimiento de sus responsabilidades.
- 1.22 **Evaluación económica.** Se espera que el programa tenga una rentabilidad social satisfactoria. En el escenario Base, la Tasa Interna de Retorno (TIR) se sitúa en 25%, con un Valor Presente Neto (VPN) de US\$14,6 millones. con la tasa de descuento estándar del Banco de 12% y una Razón Costo-Beneficio de 1,46. Los beneficios se monetizaron a partir del ahorro de tiempo (tiempos de traslado y espera) de los ciudadanos y empresas por realizar sus trámites en línea en lugar de utilizar la modalidad presencial tradicional. Los resultados fueron sensibilizados por el grado de adopción del canal en línea por los ciudadanos para realizar sus trámites. En el escenario base se asumió una adopción de 35%; en el escenario conservador, se redujo dicho porcentaje a 30% y la TIR resultante fue de 19% y el VPN fue US\$7,6 millones, mientras que en el escenario favorable, con una adopción de 40%, la TIR resultante fue de 31% y el VPN US\$21,7 millones (ver Análisis Económico del Proyecto: [2.A Informe](#) y [2.B Hojas de Cálculo.](#))

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El programa tendrá un costo total de US\$40 millones y se financiará con un préstamo de inversión por un monto de US\$35 millones con cargo a recursos del Capital Ordinario (CO) y un aporte local de US\$5 millones. El plazo de desembolso será de 5 años. El cuadro 2 describe el presupuesto por componente. Para mayor detalle, ver [Presupuesto Detallado](#).

Cuadro 2. Costos del programa (en US\$)

Componentes	BID	Aporte Local	Total
Componente 1. Desarrollo de herramientas para la simplificación y modernización tecnológica de los servicios	10.496.659	1.485.785	11.982.444
Componente 2. Implementación de la simplificación y digitalización de trámites a nivel sectorial	19.165.062	2.675.612	21.840.674
Componente 3. Gestión de la relación Estado-Ciudadano	4.803.279	681.755	5.485.034
Administración del Proyecto	535.000	156.848	691.848
Equipo de Gestión	405.000	87.371	492.371
Auditorías	0	49.477	49.477
Evaluaciones (intermedia, final e impacto)	130.000	20.000	150.000
Total	35.000.000	5.000.000	40.000.000

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación de acuerdo con las "Política de Salvaguardias Ambientales del Banco" (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como Categoría "C".

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 AGESIC ha tenido una amplia y positiva experiencia como Organismo Ejecutor (OE) de operaciones con el Banco³⁵ y posee sólidos conocimientos en materia de compras y contrataciones según normativas BID, habiéndose desempeñado adecuadamente bajo ambas modalidades de revisión (ex ante y ex post). De acuerdo con el análisis realizado para la elaboración de los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ver Anexo III), AGESIC en general tiene un perfil de riesgo fiduciario bajo. Sin perjuicio de ello, en el marco del taller de gestión de riesgos realizado con participación de funcionarios de AGESIC, se detectó un riesgo de nivel medio asociado a un eventual retraso en las compras y contrataciones, que se mitigaría con un refuerzo de las áreas de administración

³⁵ Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en el Uruguay II (2591/OC-UR) y Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en el Sector Salud de Uruguay (3007/OC-UR), actualmente en ejecución, y Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en el Uruguay I (1970/OC-UR) ya finalizado.

financiera y adquisiciones a fin de atender adecuadamente el volumen de transacciones que serán generadas por esta operación.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.4 Se identificó un riesgo alto relativo a las eventuales resistencias o falta de apoyo de los funcionarios para adaptarse a los nuevos procesos de trabajo, para cuya mitigación se llevarán adelante acciones de gestión del cambio, comunicación y capacitación³⁶; y un riesgo medio asociado a eventuales dificultades en la coordinación interinstitucional para implementar los productos y servicios del proyecto, cuya mitigación estaría relacionada con la suscripción de convenios y planes de trabajo que podrán ser acordados con los organismos beneficiarios (ver ¶3.5).
- 2.5 Cada uno de los organismos involucrados será responsable de la operación y mantenimiento rutinarios de los sistemas y aplicaciones que se instalarán por el programa. Sin perjuicio de ello, a efectos de garantizar la implementación de los productos y servicios, dentro de los recursos del préstamo está previsto un apoyo temporal por parte de AGESIC a los organismos que tienen mayores carencias ya sea de infraestructura física como de recursos humanos especializados. En relación con la sostenibilidad de los productos y resultados, a medio y largo plazo, cada organismo incorporará los requerimientos financieros para la operación y mantenimiento en su presupuesto de funcionamiento, y AGESIC continuará brindando asesoramiento técnico a los distintos organismos, acorde con sus funciones y cometidos legales, lo cual es avalado por el desempeño efectivo de AGESIC desde su creación en 2007³⁷.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será la República Oriental del Uruguay. El OE será la República por intermedio de AGESIC. Esta agencia tendrá la responsabilidad básica ante el Banco por la ejecución, manteniendo la relación directa con éste. El programa se alinea con el mandato legal y la estructura administrativa y operacional existentes en la AGESIC³⁸. La normativa aplicable establece que la AGESIC es responsable de regir la ejecución de todo lo vinculado con la implementación de planes y proyectos

³⁶ Estas actividades están incluidas y presupuestadas dentro del Componente 2, ver [Plan Operativo Anual](#) del primer año.

³⁷ Tratándose de una iniciativa prioritaria del programa de gobierno 2015-2019, se dispondrá de un amplio apoyo de la Presidencia y MEF para garantizar los recursos de operación y mantenimiento. Por otra parte, la escalabilidad de los productos del programa para alcanzar la universalidad se viabilizará mediante el liderazgo de AGESIC y el continuado apoyo de la Presidencia al Programa 100% Trámites en Línea.

³⁸ AGESIC fue creada por Ley No. 17.930 (arts. 72 – 73) 19 de diciembre de 2005. Actualmente AGESIC es un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República (Ley No. 18046 –art.54-) de 17 de octubre de 2006. Su nombre actual fue establecido mediante Ley No. 18.172 de 31 de agosto de 2007. La normativa asociada a AGESIC puede consultarse [aquí](#).

específicos en materia de gobierno electrónico y desarrollar planes y programas específicos vinculados con el desenvolvimiento de trámites y servicios en línea³⁹.

- 3.2 La dirección del programa estará a cargo de un coordinador general, quien se apoyará en: (i) un coordinador técnico para cada uno de los componentes; (ii) las áreas de administración financiera, la de adquisiciones; y la de planificación y monitoreo de AGESIC. Tanto el coordinador general como los de cada componente serán funcionarios de la AGESIC asignados a estas funciones por el director ejecutivo. Con recursos de la operación se prevé contratar consultores para asistir en aspectos técnicos a los coordinadores de componente, así como también reforzar las áreas de apoyo con expertos fiduciarios y en monitoreo. **Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento la presentación al Banco de evidencia por el OE de la designación del coordinador general del programa y los coordinadores de componentes.**
- 3.3 En ejercicio de sus competencias, AGESIC conformará una mesa de coordinación, integrada por un representante de cada uno de los organismos de la administración central, que servirá como mecanismo de consulta y articulación interinstitucional, y supervisará la implantación de las nuevas herramientas en cada una de las instituciones⁴⁰.
- 3.4 El coordinador general será responsable de la conducción del programa, en particular: (i) asegurar la coherencia de la asistencia técnica a los organismos participantes con las políticas y normas de gobierno electrónico, y el aprovechamiento de los activos informáticos del Estado; (ii) la elaboración de los pliegos; y (iii) el seguimiento de los proyectos de asistencia técnica. Además, se ocupará de: (i) la interlocución con el Banco; (ii) las solicitudes de desembolsos; (iii) las propuestas de contrataciones y adquisiciones; (iv) los reportes sobre el uso de los recursos; y (v) la remisión al Banco de los Planes Operativos Anuales (POA), Planes de Adquisiciones (PA) e informes de progreso.
- 3.5 Para la implementación del Componente 2, AGESIC podrá realizar convenios y/o planes de trabajo específicos con los órganos de la administración central cuyos trámites serán puestos en línea y simplificados, cuando ello facilite la gestión, coordinación y ejecución de este componente. En el curso ordinario de

³⁹ El Decreto del Poder Ejecutivo N° 184/015 del 14 de julio del 2015, crea la iniciativa de trámites en línea con el objetivo de "impulsar la disponibilidad de los trámites y servicios de la administración central y otras Entidades Públicas, por vía electrónica." A su vez, encomienda a AGESIC "el cometido de dirigir, organizar, estructurar, ejecutar y dar seguimiento a la iniciativa" y le otorga la potestad de "dictar las normas técnicas y regulaciones pertinentes, las cuales serán de observancia obligatoria para toda la administración central."

⁴⁰ La mesa de coordinación tendrá un rol consultivo y de coordinación inter-institucional. Sus funciones principales serán: (i) servir de vínculo oficial entre el programa y cada uno de los organismos de la administración central; (ii) volcar el punto de vista de los Ministros sobre los planes del programa; (iii) difundir entre las autoridades y directivos del Ministerio los planes y actividades del programa; (iv) coordinar con los directores de línea la implementación de actividades y los apoyos requeridos para las actividades del programa dentro del ámbito del Ministerio; (v) supervisar el avance del programa; y (vi) brindar retroalimentación al Coordinador general sobre los aspectos de implementación de las actividades en el respectivo Ministerio. Los miembros de la mesa serán delegados de cada ministerio designados expresamente por la autoridad ministerial competente y dispondrán de un acceso fluido a las más altas jerarquías del Ministerio, así como a los directores de línea.

sus operaciones, AGESIC tiene ya establecidas relaciones de coordinación y colaboración, así como planes de trabajo con los organismos de la administración central ⁴¹.

- 3.6 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF) establecen el marco de gestión financiera y de planificación, al igual que de supervisión y ejecución de adquisiciones aplicables para la ejecución del programa.
- 3.7 El desarrollo de las actividades del programa seguirá una programación instrumentada a través del [Plan de Ejecución Plurianual](#) (PEP) (el cual contiene el detalle para la ejecución de la totalidad del programa). Su revisión anual se plasmará en el respectivo POA. El PEP deberá ser modificado cada año teniendo en cuenta el avance real del programa. Las revisiones anuales del PEP y del POA deberán ser remitidas al Banco para aprobación.
- 3.8 **Adquisición de obras, bienes y servicios distintos a consultoría y servicios de consultoría.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco, serán realizadas de acuerdo con las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9). El [Plan de Adquisiciones](#) (PA) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución, así como los procedimientos aplicados por el Banco para su examen.
- 3.9 **Auditorías.** Los servicios de auditoría externa serán provistos de acuerdo a lo establecido en los ARF. Dentro de los 120 días del cierre del ejercicio fiscal, el OE presentará al Banco los estados financieros auditados anuales del programa. El último estado financiero auditado se presentará dentro de los 120 días siguientes de la fecha estipulada para el último desembolso de la operación.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.10 Seguimiento por parte del OE. Entre otros se utilizarán los siguientes documentos: (i) Matriz de Resultados (MdR); (ii) PEP; (iii) POA; (iv) Plan de Monitoreo y Evaluación (PME); (v) PA; (vi) Matrices de Riesgo; (vii) Plan de Desembolsos; y (viii) Informes de Monitoreo del Progreso (PMR). El OE enviará informes semestrales de avance para la revisión del Banco.
- 3.11 Seguimiento por parte del Banco. Conforme se describe en detalle en el PME (ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)), se realizarán misiones de supervisión o

⁴¹ Así, por ejemplo, desde el año 2009 a la fecha AGESIC ha suscripto convenios y planes de trabajo con los distintos organismos estatales para el desarrollo e implementación de 90 soluciones y aplicaciones de gobierno electrónico, financiados con recursos de los préstamos 1970/OC-UR y 2591/OC-UR mediante un mecanismo de fondos concursables. La obligatoriedad para los organismos de la administración central de impulsar la disponibilidad de sus trámites y servicios en línea bajo la dirección de AGESIC emana del citado Decreto del Poder Ejecutivo N° 184/015 del 14 de julio del 2015 y no de la formalización de un acuerdo o convenio para este programa. Finalmente, el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional que actualmente se encuentra a consideración del Parlamento uruguayo contempla elevar a rango de ley las disposiciones del citado Decreto para que sean obligatorias, no sólo a la administración central (como ya lo son bajo el Decreto No.184/015), sino también a otras entidades públicas.

visitas de inspección, dependiendo de la importancia y complejidad de la ejecución, siguiendo el cronograma definido en el PEP. A los efectos del seguimiento, el Banco utilizará el sistema PMR, que recoge la estimación de los desembolsos y del cumplimiento de metas físicas y resultados.

- 3.12 Se realizará anualmente al menos una reunión conjunta con el OE y el Banco, para discutir, entre otros aspectos: (i) el avance de las actividades identificadas en el POA; (ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores establecidos en la MdR; (iii) el POA para el año siguiente; y (iv) el PA para los próximos 12 meses y las posibles modificaciones de las asignaciones presupuestarias por componente.
- 3.13 **Evaluación.** Para realizar la evaluación del programa se utilizará la MdR y el PME. El programa tiene previsto realizar una evaluación intermedia, una final y una de impacto que abarquen los aspectos técnicos, administrativos y financieros. La intermedia se realizará al alcanzar por lo menos el 40% de los desembolsos o hayan transcurrido dos años y medio desde la entrada en vigencia el contrato de préstamo (lo que ocurra primero). Esa evaluación tendrá como principales objetivos revisar el avance de todas las actividades programadas para ese momento, las posibles desviaciones ocurridas, las causas de éstas y proponer medidas correctivas a ser aplicadas, además de verificar los productos intermedios generados, la ocurrencia de los riesgos previstos en la matriz correspondiente y la aplicación de las medidas para mitigarlos. La evaluación final se realizará cuando los desembolsos alcancen al menos un 90% del total, y sus objetivos serán verificar el avance en el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los resultados esperados y la generación de los productos por componente.
- 3.14 La evaluación de impacto se realizará durante el último año de ejecución del programa y será presentada al Banco antes de que venza el plazo para el último desembolso del préstamo. La misma medirá la incidencia del programa tanto para los ciudadanos como para las empresas. En el caso de los ciudadanos se considerarán los efectos sobre las siguientes variables: (i) duración total del trámite; (ii) tiempo de espera del ciudadano en el organismo; y (iii) cantidad de pasos necesarios para completar los trámites. Para ello se utilizará la metodología de diferencias en diferencias, que compara el cambio de estas variables en el grupo de tratamiento, antes y después de la intervención con el cambio en las mismas variables en un grupo de control, compuesto por trámites que todavía no hayan sido beneficiados. El cambio en el grupo de control es una estimación del contrafactual, es decir, de lo que habría ocurrido en el grupo de tratamiento si no hubiera habido ninguna intervención. En el caso de las empresas, se utilizarán como indicadores el tiempo necesario para registrar una propiedad y el tiempo para el pago de impuestos⁴² para medir si los objetivos que el proyecto se ha planteado cumplir, mediante los productos mencionados, han logrado mejorar dichos indicadores. Dado que el programa impactará sobre toda la población de empresas de Uruguay no es posible encontrar un contrafactual válido dentro del territorio que no sea afectado por la intervención. En este caso, para poder atribuirle al programa los cambios que se encuentren

⁴² Indicadores utilizados por *Doing Business* del Banco Mundial, relacionados con la competitividad del país.

en los indicadores, se utilizará la metodología de controles sintéticos⁴³ para definir la trayectoria que hubiera tenido Uruguay en los indicadores en ausencia del programa. El grupo de control sintético será construido a partir de los datos disponibles de países de América Latina y el Caribe que participan en el *Doing Business*.

⁴³ Metodología desarrollada por Abadie y Gardeazabal (2003).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	-Préstamos a países pequeños y vulnerables		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2836	Fortalecer los sistemas de gestión pública.	
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.2		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.6	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	1.8		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	2.8		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	10.0	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Contratación de consultor individual.	
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, Sistema Nacional de Estadística.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género	Sí	La Estrategia para la Gestión de la Relación Estado-Ciudadano que el proyecto financiará incluye un enfoque de género para la planificación y prestación de servicios.	
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	Se proponen dos evaluaciones de impacto. La primera estimaría con un modelo de diferencias en diferencias el ahorro de tiempo para ciudadanos. La segunda estimaría, con base en controles sintéticos, los beneficios para las empresas.	

Uruguay se destaca en conectividad y en disponibilidad de servicios gubernamentales en línea debido, en parte, a las importantes inversiones realizadas en hardware, software y capacidad institucional. Esto se refleja en las altas calificaciones que Uruguay recibe en las clasificaciones internacionales de gobierno electrónico. Sin embargo, la evidencia sugiere que los costos de transacción con el Estado para los ciudadanos y las empresas son altos, en particular para la población de menores ingresos.

El proyecto propone mejorar la interacción del Estado con ciudadanos y empresas, facilitando el acceso a los organismos estatales mediante intervenciones tanto en la demanda como en la oferta a través de tres componentes: (i) desarrollo de herramientas para la simplificación y modernización tecnológica de los servicios, (ii) implementación de la simplificación y digitalización de trámites a nivel sectorial, y (iii) gestión de la relación Estado - Ciudadano.

La Matriz de Resultados tiene una lógica vertical clara. La inversión en herramientas de simplificación de trámites, la simplificación de los mismos y la inversión en la relación entre ciudadano y Estado (productos), llevaría a reducir costos de transacción para ciudadanos y empresas, y a aumentar el uso de los servicios en línea por parte de los ciudadanos (resultados), lo que resultaría en tres indicadores de impacto derivados de indicadores comparativos mundiales.

El análisis económico incluye una estimación de costo-beneficio, en la que los beneficios se estiman monetizando el ahorro de tiempo (tiempos de traslado y espera) de los ciudadanos y empresas a partir de la realización de trámites en línea en lugar de utilizar la modalidad presencial tradicional. El paquete incluye un Plan de Monitoreo y Evaluación completo. Se proponen dos evaluaciones de impacto. La primera estimaría con una especificación de diferencias en diferencias el ahorro de tiempo para ciudadanos. La segunda estimaría, con base en controles sintéticos, los beneficios para las empresas derivados de la introducción de procesos en línea.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo del programa es contribuir a la reducción de los costos transaccionales de la interacción de ciudadanos y empresas con la administración central, por medio de la simplificación de los trámites, la ampliación de la cobertura de los servicios en línea y la promoción del acceso de los segmentos de menores ingresos a dichos servicios.
-------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO: Satisfacción de los ciudadanos con los trámites realizados y nivel de competitividad de las empresas mejorados							
1. Nivel de satisfacción de los ciudadanos con la realización de sus trámites con el Estado ¹	Índice	6,4	2015	7,6	2020	Informe preliminar EVERIS, octubre 2015. BID, Iniciativa "Simplificándole la vida a los ciudadanos" (SVC).	Servicios considerados: cédula de identidad renovación, inscripción en la escuela pública, solicitud de cita médica hospital público, denuncia de hurto, inscripción de un nacimiento, y solicitud de un beneficio por discapacidad. La meta refiere a los servicios de la línea de base. La escala es 1 a 10.
2. Facilidades para que una empresa registre una propiedad inmueble	Posición en el ranking mundial	146	2015	120	2020	Banco Mundial, Doing Business 2015.	En un conjunto de 189 países Uruguay se ubicó en la posición 146 en 2015
3. Facilidades para pago de impuestos de las empresas	Posición en ranking mundial	140	2015	115	2020	Banco Mundial, Doing Business 2015	En un conjunto de 189 países Uruguay se ubicó en la posición 140 en 2015.

¹ El proyecto SVC mide el nivel de satisfacción formulando a los ciudadanos la siguiente pregunta: En general ¿Cómo califica el grado de satisfacción de la experiencia que tuvo con el servicio? Cada informante debe asignar un valor entero entre 1 y 10, donde 1 significa "Completamente insatisfecho" y 10 significa "Completamente satisfecho". Para mayor información, ver los entregables del proyecto RG-K1406.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO ESPERADO 1: Costos de transacción para los ciudadanos reducido									
Costo promedio (CP) del trámite para un ciudadano que trabaja en relación a su ingreso-hora	%	65,1	2014	63	2017	59	2020		<p>Cálculo para un ciudadano de ingreso promedio que realiza un trámite en los distintos canales. Fórmula: $(CP/SH) \times 100$ $CP = CPol + CPpr + CPte$ $CPol = Fol * TA (SH/60)$ $CPpr = Fpr * [CTr + (SH/60 * \{TT + TA\})]$ $CPte = Fte * [CTel + (SH/60 * TA)]$ CPol = Costo promedio en línea CPpr = Costo promedio presencial CPte = Costo promedio telefónico. La línea de base considera el cálculo con los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Salario-hora medio (SH) de \$90,06 pesos (ii) Frecuencia promedia de uso de los distintos canales por los ciudadanos: 26% en línea (Fol); 53% presencial (Fpr); 21% telefónico (Fte). (iii) Para el servicio presencial: tiempo de traslado (TT) y espera de 39,22 minutos, 8 minutos de atención (TA) más \$25,44 pesos de costo de transporte (CTr). (iv) Para el servicio telefónico (CTel): 8 minutos de atención y \$8,96 por llamada. (v) Para el servicio en línea, 8 minutos de atención <p>Cálculos del equipo con base en información de AGESIC y del Instituto Nacional de Estadística.</p>

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO ESPERADO 2: Costos de transacción para los empresarios reducido									
Tiempo requerido para el pago de tributos de empresas	Horas	312	2014	280	2018	240	2020	Banco Mundial, Doing Business 2015	Como punto de referencia, para la OCDE este promedio es de 185 horas.
Tiempo requerido para que una empresa registre una propiedad inmueble	Días	66	2014	62	2018	55	2020	Banco Mundial, Doing Business 2015	Como punto de referencia, para la OCDE este promedio es de 24 días.
Procedimientos para que una empresa registre una propiedad inmueble	Pasos	8	2014	8	2018	7	2020	Banco Mundial, Doing Business 2015	Como punto de referencia, para la OCDE este promedio es de 5 pasos.
RESULTADO ESPERADO 3: Uso de los servicios en línea por los ciudadanos incrementado									
Ciudadanos que utilizan servicios en línea	%	26	2014	32	2018	40	2020	AGESIC Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas	La encuesta refiere a ciudadanos con más de 18 años. La fórmula es ciudadanos que utilizan servicios en línea en relación al total de ciudadanos.
Ciudadanos con nivel educativo primario que utilizan servicios en línea	%	8	2014	14	2018	25	2020	AGESIC Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas	La fórmula es ciudadanos con nivel educativo primario que utilizan servicios en línea en relación al total de ciudadanos con nivel primario de educación.

PRODUCTOS (COSTOS EN US\$ MILES)

Producto	Unidad de medida	Línea de base 2015	2016	2017	2018	2019	2020	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
COMPONENTE 1: Desarrollo de herramientas para la simplificación y modernización tecnológica de los servicios²									
1.1 Aplicación de Formulario electrónico actualizada	Aplicación	1	0	1 (318)	0	0	1 (140)	2 (459)	AGESIC/Informes programa
1.2 Aplicación de Firma electrónica actualizada	Aplicación	0	1 (187)	0	1 (374)	0	1 (187)	3 (562)	AGESIC/Informes programa
1.3 Aplicación de seguimiento y control actualizada	Aplicación	0	1 (94)	0	1 (234)	0	1 (94)	3 (328)	AGESIC/Informes programa
1.4 Aplicación de Notificaciones electrónicas actualizada	Aplicación	1	0	1 (339)	0	0	1 (328)	2 (667)	AGESIC/Informes programa
1.5 Aplicación de Identificación electrónica actualizada	Aplicación	1	0	1 (94)	0	0	1 (281)	2 (374)	AGESIC/Informes programa
1.6 Aplicación de Timbre electrónico actualizada	Aplicación	1	0	0	1 (47)	0	1 (47)	2 (94)	AGESIC/Informes programa
1.7 Aplicación de Pago electrónico actualizada	Aplicación	1	0	0	1 (1.123)	0	0	1 (1.123)	AGESIC/Informes programa
1.8 Aplicación de Agenda electrónica actualizada	Aplicación	0	1 (47)	0	1 (94)	0	1 (94)	3 (234)	AGESIC/Informes programa
1.9 Plataforma de interoperabilidad actualizada	Plataforma	0	1 (381)	0	1 (762)	0	1 (743)	3 (1.886)	AGESIC/Informes programa
1.10 Portal Trámites.gub.uy actualizado	Portal	0	0	1 (309)	0	0	1 (126)	2 (435)	AGESIC/Informes programa
1.11 Capacidad de Infraestructura de TI para almacenaje y desarrollo ampliada	Terabytes	120	60 (398)	60 (1.009)	60 (1.403)	60 (1.069)	60 (1.069)	300 (4.948)	AGESIC/Informes programa
1.12 Eventos de capacitación técnica y gerencial de	Eventos	0	1 (70)	2 (178)	2 (248)	1 (189)	2 (189)	8 (873)	AGESIC /Informes programa

² Los productos 1.1 al 1.10 son aplicaciones informáticas cuya actualización será apoyada por el programa. La actualización se refiere a nuevas versiones de cada aplicación que tendrán mayor capacidad de cobertura de la misma. Las metas presentadas se refieren a la puesta en marcha de una nueva versión en el año referido.

Producto	Unidad de medida	Línea de base 2015	2016	2017	2018	2019	2020	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
AGESIC realizados									
COMPONENTE 2: Implementación de la simplificación y digitalización de trámites a nivel sectorial									
2.1. Trámites en el Ministerio de Defensa Nacional digitalizados ³	Trámites	0	4 (104)	12 (251)	20 (293)	20 (332)	20 (332)	76 (1.311)	AGESIC /Informes programa
2.2. Trámites en el Ministerio Deporte y Turismo digitalizados	Trámites	22	0	5 (117)	5 (96)	5 (109)	10 (109)	25 (431)	AGESIC /Informes programa
2.3. Trámites en el Ministerio Desarrollo Social digitalizados	Trámites	1	0	5 (117)	5 (96)	5 (109)	10 (109)	25 (431)	AGESIC /Informes programa
2.4. Trámites en el Ministerio de Economía y Finanzas digitalizados	Trámites	31	15 (402)	30 (555)	40 (655)	40 (732)	45 (686)	170 (3.030)	AGESIC /Informes programa
2.5. Trámites en el Ministerio Educación y Cultura digitalizados	Trámites	8	3 (168)	10 (1.755)	15 (1.376)	20 (1.270)	20 (703)	68 (5.271)	AGESIC /Informes programa
2.6. Trámites en el Ministerio Ganadería, Agricultura y Pesca digitalizados	Trámites	27	5 (251)	10 (330)	25 (385)	30 (437)	30 (437)	100 (1.839)	AGESIC /Informes programa
2.7. Trámites en el Ministerio Industria, Energía y Minería digitalizados	Trámites	48	5 (164)	10 (396)	25 (458)	30 (524)	50 (524)	120 (2.065)	AGESIC /Informes programa
2.8. Trámites en el Ministerio de Relaciones Exteriores digitalizados	Trámites	0	0	8 (75)	8 (62)	0	0	16 (276)	AGESIC /Informes programa
2.9. Trámites en el Ministerio de Salud Pública digitalizados	Trámites	3	5 (116)	20 (280)	20 (328)	20 (371)	20 (371)	85 (1.466)	AGESIC /Informes programa
2.10. Trámites en el Ministerio de	Trámites	8	0	5 (188)	5 (108)	10	8 (122)	28	AGESIC /Informes

³ Los productos "Trámites digitalizados" incluirán: (i) contratación de consultorías para la asistencia técnica en diagnóstico e implantación de trámites simplificados y digitalizados en la institución de referencia; (ii) equipamiento, cuando sea necesario, para habilitar y operar la oferta de sus trámites en línea; y (iii) capacitación a los equipos técnicos de estos organismos

Producto	Unidad de medida	Línea de base 2015	2016	2017	2018	2019	2020	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
Trabajo y Seguridad Social digitalizados						(122)		(540)	programa
2.11. Trámites en el Ministerio Transporte y Obras Públicas digitalizados	Trámites	0	0	15 (536)	30 (443)	30 (502)	40 (502)	115 (1.984)	AGESIC /Informes programa
2.12. Trámites en el Ministerio Vivienda y Ordenamiento digitalizados	Trámites	1	0	5 (220)	10 (135)	10 (153)	10 (153)	35 (661)	AGESIC /Informes programa
2.13. Trámites en el Ministerio del Interior digitalizados	Trámites	0	5 (144)	10 (211)	15 (247)	15 (279)	19 (279)	64 (1.161)	AGESIC /Informes programa
2.14. Trámites en la Presidencia de la República digitalizados	Trámites	8	3 (214)	10 (241)	15 (281)	20 (319)	25 (319)	73 (1.374)	AGESIC /Informes programa
COMPONENTE 3: Gestión de la relación Estado – Ciudadano									
3.1 Documento de estrategia de gestión de la relación Estado-Ciudadano formulado	Documento	0	0	1 (25)	0	0	0	1 (25)	AGESIC /Informes programa
3.2 Carpeta del ciudadano implementada	Carpeta	0	0	0	1 (525)	0	1 (202)	2 (727)	AGESIC /Informes programa
3.3 Apps desarrollados y puestos en línea	Apps disponibles	0	0	6 (140)	3 (140)	3 (140)	3 (140)	15 (562)	AGESIC /Informes programa
3.4 Trámites revisados en el Laboratorio de Innovación	Trámites	0	30 (84)	30 (84)	30 (84)	30 (84)	30 (84)	150 (421)	AGESIC /Informes programa
3.5 Estudios de Big data y uso de redes sociales realizados	Estudios	0	1 (56)	1 (56)	1 (56)	1 (56)	1 (56)	5 (281)	AGESIC /Informes programa
3.6 Campañas de promoción de uso de identificación digital realizadas	Campañas	0	3 (94)	3 (94)	3 (94)	3 (94)	3 (94)	15 (468)	AGESIC /Informes programa
3.7 Encuestas ciudadanas realizadas	Encuesta	0	1 (94)	1 (94)	1 (94)	1 (94)	1 (94)	5 (468)	AGESIC /Informes programa
3.8 Aplicaciones de soporte y asistencia al usuario en línea desarrolladas y disponible	Aplicaciones	0	0	1 (178)	0	1 (356)	0	2 (711)	AGESIC /Informes programa
3.9 CRM desarrollado y disponible	CRM	0	0	0	0	1 (494)	0	1 (662)	AGESIC /Informes programa

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Uruguay
PROYECTO Nº: UR-L1109
NOMBRE: Programa de Mejora de los Servicios Públicos y de la interacción Estado-Ciudadano
ORGANISMO EJECUTOR: Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)
PREPARADO POR: Nadia Rauschert y David Salazar

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La presente operación corresponde a un programa de inversión por US\$40 millones, de los cuales US\$35 millones serán con recursos del financiamiento. El prestatario será la República Oriental del Uruguay y el organismo ejecutor será la AGESIC, organismo dependiente de la Presidencia de la República, que cuenta con una estructura organizacional y administrativa que será responsable por la ejecución de los recursos de la operación, así como de gestionar el oportuno financiamiento de los aportes de contrapartida local.
- 1.2 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios establecidos para el presente programa se fundamentan en los antecedentes de AGESIC como unidad ejecutora de los préstamos Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Electrónico de Uruguay (1970/OC-UR), culminado en 2012, su continuación a través del préstamo 2591/OC-UR y la operación Gestión del Gobierno Electrónico en el Sector Salud (3007/OC-UR), ambos en fase de ejecución.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 AGESIC se considera como una entidad modelo dentro de la administración pública de Uruguay. Para el Banco, basados en la ejecución de las operaciones anteriormente mencionadas, esta institución posee buenos antecedentes y una consolidada experiencia en materia fiduciaria. Sus procesos y su ambiente general de controles internos, se los considera muy buenos en su conjunto.
- 2.2 En cuanto a los Sistemas Nacionales, o sus equivalentes, que utilizaría en esta operación, son los siguientes:
 - a. **Presupuesto:** siendo esta operación prioritaria para el nuevo Gobierno de Uruguay y la necesidad de contar con un Decreto que la respalde, la misma ya ha sido considerada en la nueva Ley de Presupuesto Quinquenal, cuya aprobación Parlamentaria se encuentra en las etapas finales.

- b. **Tesorería:** para manejar los recursos del programa se habilitará una cuenta especial en el Banco Central del Uruguay (BCU), cuenta que forma parte de la Cuenta Única Nacional (CUN).
- c. **Contabilidad y reportes financieros:** AGESIC ha sido pionera en el uso del Sistema Nacional de Contabilidad denominado Sistema de Proyectos Internacionales (SPI), módulo del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del país, por lo que la registración de esta operación se hará en dicho sistema.
- d. **Control Interno:** La Agencia no cuenta con una Unidad de Auditoría Interna independiente. No obstante, AGESIC opera bajo un ambiente de controles internos satisfactorios enmarcados en las funciones de contadores delegados (legalidad) y con la intervención de los gastos y pagos del Tribunal de Cuentas de la República (TCR).
- e. **Control Externo:** es efectuado por el TCR, organismo que cuenta con nivel de elegibilidad I en la lista de auditores elegibles de la Representación de Uruguay.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El programa, al ser considerado de bajo riesgo en términos fiduciarios, requerirá de mínimas acciones de seguimiento para fortalecer el ambiente de control y asegurar una administración eficiente y eficaz de los recursos. No se vislumbran dificultades en la ejecución considerando la experiencia adquirida de la unidad ejecutora y su estructura organizacional. Durante el taller de riesgos, realizado bajo la metodología GRP, en octubre de 2015, se identificó un riesgo potencial, de calificación media, relacionado a posibles retrasos en la ejecución de adquisiciones, debido a limitación de recursos para la gestión de la unidad de administración, por el volumen esperado de contratos con proveedores. Al respecto, el programa prevé acciones de fortalecimiento y dotación de recursos a la unidad de administración.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES

- 4.1 **Tipo de cambio.** Para la rendición de cuentas en dólares se utilizará el criterio del tipo de cambio de la fecha efectiva de pago, criterio que ya viene siendo usado por la Agencia en las otras operaciones. Este criterio también aplicará a la rendición de gastos con fuente de contrapartida y reconocimiento de gastos, si hubiere.

- 4.2 **Justificación de gastos.** Teniendo en cuenta las normas presupuestarias del país que comprometen los recursos del Banco con los compromisos a nivel del SIF (código SIR) y el volumen de adquisiciones (dado que este proyecto abarca todos los organismos de la administración central), es que a efectos de minimizar el riesgo de enlentecimiento de la ejecución de alguno de los componentes y que la unidad ejecutora no presente dificultades con su liquidez, se acordó incluir un porcentaje de justificación del 60% de los saldos anticipados. Dicho porcentaje se respalda en los procesos de pago de AGESIC, cuya demora promedio ronda los 60 días.
- 4.3 **Auditoría de estados financieros.** La auditoría de los estados financieros del programa será realizada por el Tribunal de Cuentas de la República, entidad superior de fiscalización previamente aceptada por el Banco, que cuenta con elegibilidad Nivel I de la Representación de Uruguay. Se presentarán antes del 30 de abril de cada año con fecha de cierre de ejercicio al final del mismo, durante todo el periodo de ejecución.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Las políticas de adquisiciones que aplican para este préstamo son las políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9).
- 5.2 **Ejecución de las Adquisiciones**
- a. En función de la existencia de adecuada normativa nacional sobre los procedimientos para dar vista de los expedientes licitatorios a los oferentes, así como la posibilidad de que estos accedan a los documentos de las ofertas, y en función de que esta práctica se encuentra regulada (TOCAF Arts. 65 y 67, así como la Ley No. 18.381) y ha sido evaluada por el Banco en las operaciones en ejecución, AGESIC podrá, en esta operación, hacer uso de dicha normativa, adaptando lo pertinente en los documentos de licitación a ser utilizados, que deberán contar con la no objeción previa del Banco¹.
 - b. Antes de llevar a cabo cualquier proceso de adquisición, el organismo ejecutor deberá presentar para la aprobación previa del Banco el Plan de Adquisiciones (PAD) con el detalle que indique: (i) los contratos para bienes y servicios requeridos para llevar a cabo el programa; (ii) los métodos propuestos para la contratación de bienes y para la selección de los consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para la supervisión de las contrataciones. El Prestatario deberá actualizar el PAD con frecuencia mínima de doce meses, y según las necesidades del

¹ El procedimiento descrito se enmarca dentro de una práctica nacional que favorece la transparencia en las adquisiciones y que no se contraponen con la aplicación de las Políticas del Banco. Para asegurar que en la práctica el procedimiento se ejecute dentro de lo permitido por las Políticas del Banco, los documentos de licitación deberán contar con la No Objeción del Banco.

programa. Cualquier propuesta de revisión del PAD debe ser presentada al Banco para su aprobación.

- c. En el PAD acordado se prevé la recontractación de consultores individuales que previamente fueron contratados por el préstamo 2591/OC-UR y que continuarán prestando servicios para la presente operación.

5.3 Las siguientes son las disposiciones aplicables para la ejecución de las adquisiciones:

- a. **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría².** Los contratos generados y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DEL) emitidos por el Banco, con la posibilidad de incorporar lo indicado en 5.2a. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación satisfactorios para el Banco.
- b. **Firmas Consultoras.** Se seleccionarán y contratarán según las Políticas del BID. Los llamados con publicidad internacional (valor mayor a US\$200.000) serán con modalidad de revisión ex ante.
- c. **Selección de los consultores individuales.** De acuerdo con la Sección V de las Políticas del Banco GN-2350-9, no se requiere del uso de Lista Corta ni se utiliza la Solicitud de Estándar de Propuestas.

5.4 **Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo.** No se prevé.

Tabla de Montos Límites para Uruguay (miles de US\$)

Obras			Bienes ³			Consultoría	
LPI	LPN	CP	LPI	LPN	CP	Publicidad Internacional	Lista Corta 100% Nacional
≥ 3.000	250-3.000	≤ 250	≥250	50-250	≤ 50 ⁴	> 200	≤ 200

5.5 **Adquisiciones Principales.** Ver [Plan de Adquisiciones](#).

5.6 **Supervisión de Adquisiciones.** El método de revisión inicial es ex post, sujeto a modificación mediante acuerdo que se reflejará en el PA. Las LPIs y consultorías superiores a US\$200.000 serán en modalidad ex ante. Los reportes de revisión ex post no preverán visitas de inspección física⁵ dado el bajo riesgo que representa el OE y la naturaleza de las actividades.

² Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

³ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

⁴ Para el caso de bienes técnicamente simples, se podrá utilizar CP hasta el límite de LPN.

⁵ La inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.

VI. GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** Se verificará la correcta asignación presupuestaria dentro del Presupuesto Quinquenal 2015-2019 y se realizará un seguimiento de su ejecución. La financiación del Banco incluirá el impuesto al valor agregado de los bienes y servicios correspondientes.
- 6.2 **Contabilidad y sistemas de información.** Los estados financieros del Proyecto deberán ser emitidos de acuerdo a Normas Internacionales de Información Financiera. AGESIC usa el SPI (Sistema Nacional de Contabilidad) para la registración contable.
- 6.3 **Desembolsos y flujo de caja.** Para el uso de fondos, AGESIC deberá habilitar una cuenta especial de carácter nominativo a nombre del programa en el BCU. Se desembolsará en base a anticipos financieros, fundamentados en una programación de caja de periodicidad semestral.
- 6.4 **Control Interno y auditoría externa.** Los informes de la auditoría externa del programa y la revisión de los procesos y solicitudes de desembolso, deberán presentarse por cada ejercicio anual durante la etapa de desembolso, hasta el 30 de abril del año siguiente. Se deberán tomar en consideración las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y las Guías emitidas por el Banco para el efecto.
- 6.5 **Plan de supervisión financiera.** El Plan de Supervisión considerará los siguientes aspectos:
 - a. Para el primer año de la ejecución se planea efectuar una visita financiera, donde entre otros aspectos se hará énfasis en el relevamiento de los procesos.
 - b. La modalidad de revisión de las solicitudes de desembolso será ex post, y la verificación será efectuada por el auditor externo, junto con la presentación de sus informes anuales.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/___

Uruguay. Préstamo ___/OC-UR a la República Oriental del Uruguay
Programa de Mejora de los Servicios Públicos
y de la Interacción Estado-Ciudadano

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Mejora de los Servicios Públicos y de la Interacción Estado-Ciudadano. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$35.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 20__)

LEG/SGO/CSC/IDBDOCS: 39949602
Pipeline No.: UR-L1109