

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

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

(UR-L1109)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Roberto Fernandez (ICS/CUR), Jefe de Equipo; Paolo Valenti (IFD/ICS), Jefe de equipo alternativo; 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 está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

URUGUAY

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Mejora de los Servicios Públicos y de la interacción Estado-Ciudadano		
Número de Proyecto:	UR-L1109		
Equipo de Proyecto:	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); Florencia Cabral (IFD/ICS); Alonso Chaverri (LEG/SGO); Nadia Rauschert (FMP/CUR); y David Salazar (FMP/CUR).		
Prestatario:	República Oriental del Uruguay		
Organismo Ejecutor:	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)		
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$	35 Millones
	Local:	US\$	5 Millones
	Total:	US\$	40 Millones
Salvaguardias:	Políticas activadas:	N/A	
	Clasificación:	C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 Uruguay ocupa una ubicación destacada en el concierto internacional en cuanto a la infraestructura de telecomunicaciones y los servicios de conectividad y la disponibilidad de servicios públicos en línea. De acuerdo con el Índice de Naciones Unidas sobre el estado de desarrollo del gobierno electrónico, en 2014 Uruguay se ubicó en el lugar 26 del ranking, sobre un total de 193 países y en el lugar 14 en el ranking del índice de Servicios en Línea, evidenciando que el país ha realizado avances importantes en cuanto a poner disponibles en línea un volumen significativo de servicios y diversos tipos de interacción entre los ciudadanos y los organismos públicos.
- 2.2 Los principales avances en cuanto a desarrollo de gobierno electrónico y mejora de servicios desarrollados por el gobierno uruguayo en los últimos 10 años son: 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 servicios; iii) el centro de respuesta para la ciberseguridad (CERTUy); iv) la creación de la autoridad certificadora raíz para los certificados y firmas electrónicas; 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 implementados 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; y x) el programa de Salud Digital. Dichos avances permitieron construir las condiciones básicas para que el país pueda aprovechar las oportunidades y beneficios potenciales del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) en la interacción entre el ciudadano y las entidades estatales¹.

2.3 Sin embargo, existen evidencias de que los costos de transacción² 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 alternativos.³ En el caso de las empresas, los tiempos y procedimientos requeridos para realizar los trámites tienden a incrementar sus costos operativos⁴. 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.

2.4 Los principales factores causales de este problema 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 obligaciones⁵; (ii) el limitado desarrollo de canales de atención alternativos al presencial (en línea, telefónico y postal)⁶; y (iii) el bajo nivel de auto-confianza que tiene el ciudadano para realizar trámites y

¹ Todos estos productos y avances fueron apoyados por el Banco mediante las siguientes operaciones: UR-L1042, UR-L1065, UR-L1082 y UR-L0131.

² 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.

³ Para una persona de ingresos bajos el costo del trámite representa en promedio el 88% del salario por hora (aproximadamente \$62), mientras que en los estratos superiores (nivel educativo terciario) representa un 45,7% (aproximadamente \$105). 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. En este sentido, el cálculo toma en cuenta las frecuencias de utilización de los diferentes canales para los 2 estratos mencionados.

⁴ Así por ejemplo, tanto la duración como la cantidad de pasos para que una empresa registre una propiedad inmueble es más alto en Uruguay (66 días y 8 procedimientos) que en el promedio de América Latina (63 y 7) y en los países de OCDE (24 y 5). A su vez el tiempo requerido para el pago de tributos de empresas es de 312 horas, casi el doble de lo requerido en países OCDE (185). Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2015.

⁵ Para realizar un trámite con la Administración un ciudadano acude en promedio 2.5 veces a las oficinas competentes (estimación preliminar de AGESIC).

⁶ Solo el 17% de los 1.425 trámites existentes, están disponibles para ser realizados en línea. La mitad de éstos pueden gestionarse totalmente en línea, y el resto solo iniciarse por dicha vía. Fuente: AGESIC.

transacciones en línea, y por ende el reducido uso de los canales alternativos disponibles⁷.

- 2.5 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. En este sentido, para un conjunto de 6 servicios públicos de amplia demanda, el promedio de satisfacción alcanzado fue de 6,4 en una escala de 1 a 10.⁸
- 2.6 El objetivo del programa es contribuir a la reducción de los costos transaccionales de la interacción de ciudadanos y empresas con la Administración, 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, en el marco de un modelo multicanal. El programa estaría integrado por 3 componentes:
- 2.7 **Componente 1. Desarrollo de herramientas para la simplificación y modernización tecnológica de los servicios (US\$ 10 millones).** El objetivo de este componente es fortalecer la oferta de herramientas que posibiliten a los organismos simplificar y digitalizar sus trámites y procedimientos. Para ello, el componente financiará: (i) asistencia técnica, equipamiento, y capacitación para AGESIC; (ii) desarrollo y actualización de soluciones e instrumentos digitales, tales como: (a) expediente, (b) notificaciones, (c) firma, (d) formularios, (e) agendamiento, (f) registros; y (g) recursos de interoperabilidad y ciberseguridad; y (iii) actualización de los centros de contacto bajo un enfoque multicanal (telefónico, digital y presencial). Estas herramientas quedarán disponibles para ser utilizadas por todos los organismos estatales, incluyendo los gobiernos departamentales y municipales, así como los organismos descentralizados.
- 2.8 **Componente 2. Implementación de la simplificación y digitalización de trámites a nivel sectorial (US\$ 23 millones).** Este componente tiene por objetivo apoyar a las agencias gubernamentales a implementar la simplificación y puesta en línea de sus trámites. El componente financiará, entre otras, las siguientes actividades: (i) asistencia técnica a los organismos estatales⁹; (ii) equipamiento; (iii) capacitación a los equipos sectoriales.
- 2.9 **Componente 3. Gestión de la relación entre Ciudadanos y Estado (US\$ 4 millones).** El objetivo del componente es sentar las bases para un nuevo modelo de relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos a partir de

⁷ El 65% de los ciudadanos no tienen confianza en su capacidad para hacer trámites por internet. A su vez, solo 26% utilizan internet para realizar trámites y transacciones; este porcentaje baja a 13% para los ciudadanos con nivel educativo básico (solo primaria). Fuente: AGESIC: Programa Trámites 100% en línea

⁸ 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.

⁹ Se ha identificado algunos ministerios que, entre otros, serían apoyados: Economía y Finanzas/Dirección Nacional de Catastro; Educación y Cultura/Dirección General de Registros; Transporte y Obras Públicas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Salud Pública; y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

nuevos espacios de participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos. El componente financiará las siguientes actividades: (i) campañas de comunicación dirigidas a la difusión y promoción del uso de los servicios en línea; (ii) consolidación del laboratorio de innovación social; (iii) diseño y puesta en marcha de un modelo de gestión de la relación con los ciudadanos con enfoque de género y diversidad (incluyendo la adopción de un “*CRM customer relationship management*”); (iv) diseñar e implementar iniciativas de educación digital, en particular para los segmentos de menor nivel educativo y de ingreso; (v) incorporación de análisis de grandes bases de datos (*data analytics/big data*) en la generación de insumos para mejora de servicios; (vi) encuestas de satisfacción, grupos focales y otros instrumentos en apoyo a la gestión de la calidad de los servicios, monitoreo y evaluación; y (vii) estudio y diseño de soluciones para personalización de los servicios.

- 2.10 **Resultados esperados.** Los resultados esperados más relevantes son: (i) la reducción del costo de transacción para los ciudadanos, en particular los segmentos de menores ingresos, y para las empresas medido por los tiempos y número de procedimientos requeridos para realizar sus trámites; y (ii) la mejora de la interacción entre ciudadanos y Estado medida por el nivel de satisfacción con respecto a los trámites.
- 2.11 Los principales beneficiarios del programa será la población y empresas en general. A su vez, los funcionarios públicos también se verán beneficiados al contar con mejores herramientas y capacidades para el cumplimiento de sus responsabilidades.
- 2.12 La operación se enmarca en el área de gestión y finanzas públicas de la Estrategia 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”. Además, el programa está alineado con los objetivos del área de “Gestión del Estado” de la Estrategia del BID con Uruguay 2015-2020 (CP-3520-1), actualmente en revisión, la cual promueve una gestión pública eficaz y eficiente, mediante la 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 (AB-2764) (GCI-9) de apoyo a países pequeños y vulnerables, y con la “Política social favorable a la igualdad y la productividad” ya que contribuirá a fortalecer la gestión de los organismos estatales mediante la simplificación de sus trámites y a mejorar la equidad en el acceso a los servicios públicos, y la competitividad de las empresas. 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”. Finalmente, el programa colaborará con la Iniciativa “Trámites 100% en Línea”, que forma parte del programa de gobierno 2015-2019 de Uruguay.

- 2.13 El organismo ejecutor del programa será la República Oriental del Uruguay a través de la AGESIC¹⁰ y el período de ejecución será de 5 años. AGESIC es responsable del desarrollo del gobierno electrónico y la sociedad de la información en Uruguay y cuenta con una amplia experiencia en la implementación de proyectos financiados por el Banco¹¹¹². Se ha presupuestado US\$ 3 millones para la administración del Programa, de los cuales US\$ 2,5 millones serán con cargo al financiamiento.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Este proyecto aprovechará la experiencia del Banco en otros proyectos que apoyan la modernización de trámites y servicios públicos, entre ellos: los proyectos UR-L1042, UR-L1065) y (UR-L1082). En esta misma línea, el Banco ha apoyado proyectos afines en Brasil, Chile, Trinidad y Tobago, Ecuador y Colombia.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 No se prevén efectos negativos ambientales o sociales asociados al Programa. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703), la operación fue clasificada como categoría “C” (ver Anexos II y III).
- 4.2 Se detectan preliminarmente riesgos relacionados con los siguientes aspectos: (i) dificultades de coordinación interinstitucional para alcanzar los objetivos de desarrollo del programa; (ii) eventuales resistencias de parte de organismos estatales participantes en la implementación de las simplificación de trámites y la puesta en línea de los trámites; y (iii) posibles restricciones presupuestarias.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 Se prevé la distribución del POD al QRR para el 28 de octubre de 2015, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo al OPC para el 17 de noviembre de 2015 y la aprobación de la operación para el 16 de diciembre de 2015. El total de recursos transaccionales necesarios para la preparación se estima en US\$ 50.000 (US\$ 13.500 para consultorías financiadas por recursos administrativos y US\$ 36.500 para misiones).

¹⁰ Aunque el Programa beneficiará a todos los organismos de la Administración Central, AGESIC será la única agencia ejecutora.

¹¹ Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en el Uruguay II (UR-L1065) y Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en el Sector Salud de Uruguay (UR-L1082) actualmente en ejecución, y Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en el Uruguay I (UR-L1042) ya finalizado .

¹² En Julio de 2015, el Poder Ejecutivo, por medio del Decreto del 184/015, lanzó oficialmente la iniciativa 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 dar seguimiento a la misma.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-E-GOVERNMENT
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	Fernandez, Roberto (ROBERTOFE@iadb.org)
Project Title	Improvement of public services and State-Citizen interaction
Project Number	UR-L1109
Safeguard Screening Assessor(s)	Cabral Berenfus, Florencia Alejandra (florenciac@IADB.ORG)
Assessment Date	2015-10-05

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Type of operation for which disaster risk is most likely to be low .	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating	(B.17)

	regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS

Name of person who completed screening:	Cabral Berenfus, Florencia Alejandra (florenciac@IADB.ORG)
Title:	
Date:	2015-10-05

COMMENTS

No Comments

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-E-GOVERNMENT
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Country	URUGUAY
Project Status	
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	Fernandez, Roberto (ROBERTOFE@iadb.org)
Project Title	Improvement of public services and State-Citizen interaction
Project Number	UR-L1109
Safeguard Screening Assessor(s)	Cabral Berenfus, Florencia Alejandra (florenciac@IADB.ORG)
Assessment Date	2015-10-05

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY		
Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
		Comments:
Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). • The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	
Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

DISASTER RISK SUMMARY	
Disaster Risk Category: Low	
Disaster/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • No specific disaster risk management measures are required.

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Cabral Berenfus, Florencia Alejandra (florenciac@IADB.ORG)
Title:	
Date:	2015-10-05

COMMENTS
No Comments

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 El objetivo del programa es contribuir a la reducción de los costos transaccionales de la interacción de ciudadanos y empresas con la Administración, 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, en el marco de un modelo multicanal de atención.
- 1.2 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), la operación fue clasificada como categoría “C”.

ANEXO IV - ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL PROPUESTO Y COMPLETADO

Tipo de referencia	Tema	Descripción	Fecha	Referencias e hipervínculos
Legislación del Gobierno de la República de Uruguay	Decreto del Poder Ejecutivo sobre la Iniciativa del Gobierno “Trámites 100% en Línea”	Norma que crea la Iniciativa y mandata a AGESIC a liderar su implementación	14-07-2015	http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2015/07/mef_117.pdf
Informes de Consultoría	“AGESIC: Un modelo exitoso”, Consultor Alejandro Barros	Estudio de caso	Abril 2015	IDBDOCS-#39676884
	Estudio de análisis económico del Proyecto, Consultor Martín Rossi	Análisis de la rentabilidad esperada del proyecto	En proceso	
	Metodología de Evaluación de Impacto, Consultor Martín Rossi	Diseño de la metodología de evaluación del proyecto	En proceso	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).