

PERFIL DE PROYECTO (PP)

URUGUAY

DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en Uruguay II		
Número del Proyecto:	UR-L1065		
Equipo de Proyecto:	Paolo Valenti (ICS/CAR), Jefe de Equipo; Silvana Rubino-Hallman y Valeria Wedolowski (ICF/ICS); Roberto Fernández (ICS/CUR); Pablo García (INT/CUR); Luciana López (CSC/CUR); Gabriele Del Monte y Pablo Puente (PDP/CUR); Pablo Angelelli (SCT/CUR); Francisco Mejía (SPD/SDV); y Gerónimo Frigerio (LEG/SGO)		
Prestatario:	República Oriental del Uruguay		
Organismo ejecutor:	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)		
Plan de Financiamiento:	BID (Financiamiento):	US\$10.85 millones	
	Contrapartida Local:	US\$10.00 millones	
	Total:	US\$ 20.85 millones	
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	N/A	
	Clasificación:	C	
Fechas Tentativas:	Misión de análisis:	Abril 2011	
	Aprobación:	Agosto 2011	

I. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes

- 2.1. El primer Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Electrónico (GE) de Uruguay (UR-L1042) buscó desarrollar y establecer una metodología de trabajo (Modelo) para el mejoramiento de la gestión de los Servicios Públicos en el Uruguay entre 2008 y 2010. El Programa logró: (i) consolidar una estrategia de GE, una nueva institucionalidad, y la metodología de trabajo asociada a la misma; (ii) desarrollar proyectos que permitieron poner a prueba la metodología y crear una capacidad de aprendizaje para el sistema propuesto; y (iii) fortalecer institucionalmente a la Agencia de Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC)—mejorando la capacidad gerencial y de planificación.
- 2.2. La AGESIC es una institución nueva, gestada prácticamente en simultáneo con la aprobación del primer Programa. La agenda de modernización del Estado ha tenido tradicionalmente al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) como actores principales. A ellos se les sumó la AGESIC, que ha jugado un papel clave a partir de su liderazgo en la provisión selectiva de soluciones, en el desarrollo de instrumentos tales como “Fondos Concursables” (28 proyectos seleccionados – 24 finalizados) y en la definición de un estándar para niveles de madurez tecnológica de las diferentes dependencias públicas. La experiencia de los Fondos Concursables, ideada a instancias del Programa anterior, provee un ejemplo exitoso de plataforma de

coordinación interinstitucional. Las iniciativas son evaluadas por un Comité interinstitucional (MEF, OPP y AGESIC).

- 2.3. Como resultado destacado, Uruguay subió en el *Ranking* internacional de Naciones Unidas sobre GE¹ 16 posiciones de 2008 a 2010, ubicándose en el lugar 36, quedando tercero en la región, por detrás de Colombia (31) y Chile (34). La ejecución del Programa anterior fue evaluada como “*Muy Satisfactorio*” (en el *Project Monitoring Report* del Banco).

B. Lecciones aprendidas y desafíos

- 2.4. Los resultados alcanzados en el primer Programa, junto con los lineamientos del Plan Estratégico de la AGESIC 2011-2015, dejan en claro que el Gobierno tiene una agenda pendiente en materia de soluciones de GE (ver informe de evaluación y Plan Estratégico en los archivos técnicos del Programa).

- 2.5. **Principales problemas.** En esta etapa se propone resolver problemas relacionados con:

(i) La deficiente comunicación interna del Estado, la cual incide en la calidad de la información, en los tiempos y en la integración de diversas funciones públicas²; los organismos públicos suelen sentirse dueños de la información que producen y manejan y muchas veces no tienen incentivos para compartirla. Esta baja capacidad de interrelación ha provocado una enorme redundancia, con diversidad de clasificaciones y codificaciones diferentes de los datos públicos. En el gobierno coexisten un conjunto heterogéneo e interdependiente de organismos públicos que presentan notorias diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientes, jurisdicción y recursos, lo cual requerirá de soluciones integrales y ámbitos de coordinación;

La utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) en la administración pública implicó afectar estructuras, procesos y presupuestos. Esto puede verse como un factor que contribuye al problema de coordinación, dado que existe un trabajo eminentemente político que, para la pluralidad de actores que intervienen, significa tensiones, negociación, incertidumbres, costos y beneficios.

(ii) la calidad en la prestación de los servicios públicos para ciudadanos y aquellos que afectan la competitividad de las empresas. Uno de los factores que contribuye a este problema es que, desde el punto de vista de la institucionalidad para el GE, se constata una debilidad de las áreas técnicas y de informática en los organismos estatales que puede amenazar la sustentabilidad de los avances. La mayoría de los organismos públicos tienen dificultades para conseguir, formar y retener a su personal técnico; el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda en muchos casos más prestigio.

¹ El Índice Global de Desarrollo del GE de Naciones Unidas - *Global E-Government Development Index* agrupa a 192 países. En el último informe de UN (2010), Uruguay figura primero en la región en cuanto al grado de desarrollo de la red de telecomunicaciones. Primero en usuarios de Internet (puesto 52 a nivel global), líneas fijas de teléfono (53), conexiones banda ancha (52). Segundo en teléfonos celulares (51) y PCs (68). En el *uso de servicios estatales vía web* ocupa el lugar 32 a nivel mundial, Colombia el 9 y Chile el 18.

² Estos problemas fueron documentados en estudios y trabajos de campo sobre el nivel de madurez de las diferentes oficinas públicas para el GE (planes directores, niveles de madurez para el GE, implantación de proyectos piloto a través de Fondos Concursables y otros) y en trabajos con ciudadanos y empresas a través de *focus groups* sobre su percepción en cuanto a la calidad de los servicios públicos en el Uruguay.

- 2.6. En lo que respecta al problema de falta de coordinación (2.5.i), sobre la base de la institucionalidad ya creada y de ciertas plataformas tecnológicas hoy disponibles (interoperabilidad, Portal del Estado, niveles de madurez, planes directores de informática, etcétera), se prevé poder habilitar nuevos servicios que serán el resultado de la integración de capacidades públicas que están dispersas. Se propone en este Programa continuar impulsando el uso de los Fondos Concursables, ya que ha demostrado ser un instrumento válido, ordenador, capaz de canalizar recursos manteniendo el foco en la orientación estratégica que la Administración le quiera dar al proceso de reforma (actividades contempladas en el Componente I). Sin embargo, más allá de incentivar proyectos descentralizados de GE en la Administración Pública (a través de los Fondos Concursables), habrá otros que por su complejidad, importancia y relevancia en la agenda deberán gerenciarse como proyectos específicos, no concursables (actividades contempladas en Componente II).
- 2.7. En lo referente a la calidad de la prestación de los servicios (2.5.ii), resulta clave en esta nueva etapa potenciar aún más la instancia de dirección estratégica y de coordinación técnica (Comité Interinstitucional y AGESIC) que fue propiciada como parte de la operación anterior con el Banco. Se prevé en este Programa, como parte de las actividades del Componente III, acompañar la formación permanente de los técnicos de la AGESIC mediante actividades de capacitación, rediseño de procesos, y campañas de comunicación, y ensayar mecanismos de trabajo con el sector privado (por ejemplo, subcontrataciones), actividades contempladas en el Componente I.

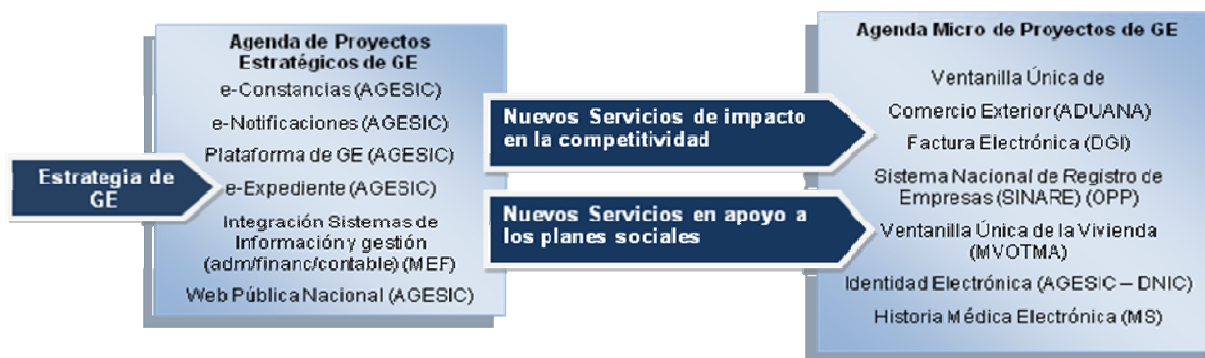
C. Justificación y objetivos

- 2.8. A la luz de los desafíos identificados, se entiende que la nueva operación es necesaria para: (i) mantener el ritmo de las transformaciones en curso, de forma de garantizar la continuidad de las inversiones ya iniciadas; (ii) asegurar la definición y utilización de criterios técnicos de elegibilidad de los nuevos servicios a ser desarrollados (contribuyendo así a mejorar la coordinación interna del Estado en materia de GE); (iii) incorporar un claro enfoque hacia la satisfacción de necesidades de la ciudadanía en los nuevos servicios de GE a desarrollar (respondiendo a mejorar la calidad de los productos); y (iv) dotar a la gestión de GE de instrumentos modernos y orientados a la gestión por resultados, tales como los *compromisos de gestión* y otros (ver párrafo 3.4).
- 2.9. **Objetivos del Programa:** El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la calidad de los servicios de GE brindados a los ciudadanos y a las empresas. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la comunicación y coordinación interna del Estado en materia de GE; (ii) consolidar la capacidad institucional, tecnológica, gerencial y normativa del país para la prestación de servicios de GE y mejorar su posicionamiento internacional; y (iii) desarrollar un conjunto de nuevos servicios públicos con impacto directo en la eficiencia de la administración, los ciudadanos y las empresas.
- 2.10. **La Estrategia del Banco con Uruguay:** El Programa se encuentra alineado con la Estrategia del Banco en Uruguay – mejora de la gestión (GN-2389-2) y su respectiva actualización (GN-2576). Los objetivos son consistentes con la Estrategia de País en preparación (2010-2015) – sector finanzas públicas, que “busca el mejoramiento de la gestión pública a través de soluciones de *e-government* que faciliten la relación con el ciudadano y mejoren en el nivel sectorial y de la administración central”.

- 2.11. **Coordinación con otras operaciones del Banco:** El “Programa de Apoyo a la Gestión Tributaria – UR-L1028” y el “Programa de Apoyo a la Dirección Nacional de Aduanas – UR-L1037”, actualmente en ejecución, prevén en su plan de actividades para este año la implantación de la factura electrónica y el desarrollo de una Ventanilla Única de Comercio Exterior, respectivamente. Esto implicará utilizar la Plataforma de Interoperabilidad y otras aplicaciones impulsadas por AGESIC.

II. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1. El Programa será estructurado en los siguientes componentes:
- 3.2. **Componente 1. Apoyo a proyectos de GE con alto impacto en la ciudadanía y las empresas.** financiará la convocatoria mediante el instrumento “Fondos Concursables Abiertos” a proyectos en diversas áreas de la administración pública que ofrezcan soluciones o la posibilidad de replicar buenas prácticas surgidas en la etapa anterior en materia de Trámites y Servicios, priorizando aquellos de alto impacto en la ciudadanía y empresas, y los que consoliden la visión de un Estado integrado. Al igual que en el primer Programa, el trabajo en base a Niveles de Madurez de las oficinas públicas garantiza que sean beneficiarias unidades pertenecientes a todos los niveles, independientemente de su grado de desarrollo. Asimismo, este Fondo no estará disponible para proyectos a nivel subnacional.
- 3.3. **Componente 2. Apoyo a proyectos estratégicos de Gobierno Electrónico.** Financiará asistencia técnica e inversiones para el desarrollo e implantación de una serie de proyectos considerados estratégicos en el desarrollo de la estrategia de GE, algunos que ya se iniciaron con la operación anterior, como ser: plataforma de GE, expediente electrónico que es base para los proyectos de constancias electrónicas y de notificaciones electrónicas o la web pública nacional. Los proyectos que forman parte de la *Agenda de Proyectos Estratégicos Transversales* son el resultado de inversiones que se iniciaron en la etapa anterior, proyectos más de tipo transversal y que se complementan entre sí. La *Agenda Micro* involucra otras áreas del Estado en proyectos que son factibles gracias a las soluciones que AGESIC ha ido desarrollando tanto en lo tecnológico como en lo normativo.



- 3.4. Este componente se estructura en base a doce proyectos (entre estratégicos y nuevos servicios). Para cada proyecto se establecerá un *compromiso de gestión*: (i) unidad y director; (ii) productos entregables; (iii) cronograma; (iv) presupuesto; (v) indicadores de monitoreo y de impacto esperado en la ciudadanía. Los 12 directores de proyectos integrarán el Núcleo Duro de la gestión del Programa junto con el responsable de la Gerencia de Proyectos de AGESIC. AGESIC establecerá *compromisos de gestión*

similares con las entidades beneficiarias de los Fondos Concursables (Componente I).

- 3.5. **Componente 3. Fortalecimiento institucional de la AGESIC.** Financiará: (i) Re-diseño de Procesos orientados a la gestión de proyectos transversales y el desarrollo del marco normativo; (ii) Capacitación – formación permanente para actualización de técnicos en nuevos desarrollos tecnológicos, negociación, articulación público – privado, estándares de calidad informática; (iii) Acciones de Difusión; (iv) Desarrollo de Encuestas de Opinión de la Ciudadanía (*Focus-Group*– metodología utilizada en el primer programa) para el monitoreo de los resultados e impacto.
- 3.6. El impacto de la operación se establecerá a partir de una reducción de tiempos, costos y mejoras en la calidad de la prestación de servicios para ciudadanos y empresas, (i) tomando como referencia el Indicador de GE que elabora Naciones Unidas sobre el uso de servicios estatales vía Web (en 2010 fue de 0.1630) — el puntaje aumenta en por lo menos un 25% para el 2014 (Indicador que forma parte de la Estrategia de País); y (ii) midiendo los niveles de satisfacción de los usuarios. Los resultados esperados se establecerán a partir de: un mayor flujo de información entre oficinas estatales, integración y aprovechamiento de sus bases de datos y sistemas de gestión e indicadores agregados de eficiencia que serán el resultado de nuevas soluciones de GE (alineados con la Novena Reposición de Capital del Banco)³.

IV. SALVAGUARDIAS Y RIESGOS

- 4.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con el Programa. De acuerdo con los “*Environment and Safeguards Compliance Guidelines (PO-703)*”, la operación fue clasificada como categoría “C”. No se identifican riesgos relevantes a nivel fiduciario. Existe, sin embargo, un riesgo político, dada la pluralidad de actores que intervienen en la integración de soluciones de gobierno electrónico (ver párrafo 2.5).

V. OTROS TEMAS

- 5.1 **Presupuesto.** El costo total de la operación es estimado en US\$20.85 millones, incluyendo el financiamiento del Banco de US\$ 10.85 millones, con cargo a los recursos del Capital Ordinario, y US\$10 millones de aporte local. El período de ejecución fue estimado en cinco años y el de desembolso en cinco años y medio.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 Se prevé la distribución del POD a QRR para el 11 de mayo de 2011 y del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC para junio de 2011; la aprobación de la operación para la primera quincena de agosto del mismo año. El total de recursos transaccionales necesarios para la preparación se estima en US\$40.500 (consultores, US\$26.000, y misiones US\$14.500). El personal requerido es 0.878 FTEs (ver Anexo V).

³ Ejemplos de Indicadores a consideración en etapa de perfil con impacto en servicios para la competitividad y planes sociales: (i) % de la población que dispone de identidad digital para el 2014; (ii) Cuatro Ministerios implementan y adoptan sistema de indicadores de gestión – base para un presupuesto por resultados - para el 2014; (iii) Mejora la posición de Uruguay en X posiciones en indicadores relacionados con la competitividad del país a nivel internacional y como resultado de la implementación de soluciones tales como Ventanilla Única del Comercio Exterior, Sistema Nacional de Registro de Empresas (SINARE), Factura Electrónica y otros proyectos para el 2014; (iv) Alcanza el 90% de valoración favorable por parte de los usuarios de nuevos servicios de GE, entre otros.

ANEXO II

SAFEGUARD POLICY FILTER

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	Valenti Lopez, Paolo (PABLOVA@iadb.org)
	Project Title	E-Government Management Program Assistance in Uruguay II
	Project Number	UR-L1065
	Safeguard Screening Assessor(s)	
	Assessment Date	2011-02-11
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Disclosure of Information Policy– OP-102
		The operation is in compliance with environmental laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)

	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:	
	Title:	
	Date:	2011-02-11

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	Valenti Lopez, Paolo (PABLOVA@iadb.org)
	Project Title	E-Government Management Program Assistance in Uruguay II
	Project Number	UR-L1065
	Safeguard Screening Assessor(s)	
	Assessment Date	2011-02-11
	Additional Comments	

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

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title:	
	Date:	2011-02-11

ANEXO III

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la calidad de los servicios de GE brindados a los ciudadanos y a las empresas.
- 1.2 Los objetivos específicos son: (i) mejorar la comunicación y coordinación interna del Estado en materia de GE; (ii) consolidar la capacidad institucional, tecnológica, gerencial y normativa del país para la prestación de servicios de GE y mejorar su posicionamiento internacional; y (iii) desarrollar un conjunto de nuevos servicios públicos con impacto directo en la eficiencia de la administración, los ciudadanos y las empresas.
- 1.3 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), la naturaleza de la presente operación - el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tecnológicas y de prestación de servicios públicos - no incluye ninguna actividad con implicancias ambientales o sociales negativas. Por lo tanto, no se prevén impactos directos negativos en el medio ambiente. Cabe mencionar que se espera que los avances en la utilización de formularios y documentos digitales, así como el acceso del ciudadano vía Internet a los trámites y gestiones con el Estado incidirían en una menor utilización de formularios en papel, reduciendo el consumo del mismo, con los consiguientes impactos positivos en el medio ambiente.
- 1.4 El desarrollo de la estrategia de gobierno electrónico supone lograr avances significativos en la eficiencia, calidad y transparencia en la prestación de servicios a los ciudadanos, previendo un alto impacto en el desarrollo de políticas sociales, como ser: salud, educación, seguridad ciudadana, vivienda y otros.
- 1.5 En base a lo expuesto, y dado que no existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en este Programa y de acuerdo con los resultados del *"Safeguards Policy Filter Report"* se propone que la operación sea clasificada como categoría "C".

ANEXO IV

INDICE DE TRABAJO SECTORIAL REALIZADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Estado de Preparación	Enlaces electrónicos
Opciones técnicas y de diseño	Análisis de Riesgos	A ser realizado en marzo 2011	
Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	Análisis de Costo	A ser realizado en marzo 2011	
Identificación y priorización de actividades en la estrategia nacional de Gobierno Electrónico	“Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2011- 2015” – Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)	Completado (versión noviembre 2010)	IDBDOCs# 35599011
Análisis de lecciones aprendidas durante el Primer Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Electrónico (UR-L1042)	Informe de Evaluación del primer Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Electrónico del Uruguay (UR-L1042): “Evaluación final y posible formulación de recomendaciones para el plan de trabajo 2011-2015 en materia de modernización de la administración pública” En el marco de la Estrategia de País 2010 – 2015 se elaboró la Nota Técnica "Desafíos Institucionales y de gestión del gobierno electrónico en el Uruguay (UR-P1060)"	Completado	IDBDOCs#35595566 IDBDOCs#35640723

Temas	Descripción	Estado de Preparación	Enlaces electrónicos
Asistencia Técnica para apoyar el diseño de un nuevo mecanismo de Fondos Concursables	Consultoría	A ser realizado en marzo de 2011	
Manejo financiero, temas fiduciarios y sistemas de seguimiento y evaluación	<p>Se realizará un diagnóstico sobre el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones mediante la metodología MAPS. Se prevé concluir durante el primer cuatrimestre de 2011.</p> <p>Se está evaluando para determinar la aceptación por el Banco para su uso en los proyectos que financia, con lo cual se estaría adoptando el Sistema Nacional en Gestión Financiera de país.</p>	A ser realizado en abril de 2011	
Recolección de información y análisis para acuerdo y monitoreo de resultados e impacto esperado con la operación	Elaboración de la Matriz de Resultados y Línea de Base.	A ser realizado Abril 2011	
Lecciones aprendidas de las operaciones relacionadas	<p>PCR del primer Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Electrónico en el Uruguay (UR-L1042) está previsto para el tercer trimestre 2011. Se cuenta con Informe de Evaluación del UR-L1042.</p>	Pendiente de elaboración	IDBDOCs# 35595566
	De la misma operación se dispone el LRR	Completado	IDBDOCs#35441079

Temas	Descripción	Estado de Preparación	Enlaces electrónicos
Análisis de capacidad institucional / recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación	Evaluar la capacidad institucional de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC) bajo la metodología SECI (Sistema de Evaluación de la Capacidad Interna (Integrante equipo de proyecto).	A ser realizado Marzo 2011	
Otros temas importantes como coordinación con otros organismos públicos responsables de articular la estrategia de Modernización del Estado	En el marco del Comité de Evaluación y Selección de Proyecto, integrado por la oficina de Pleneamiento y Presupuesto, (OPP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), ámbito de coordinación para la gestión de los Fondos Concursables se analizará por parte de una consultoría el fortalecimiento de dicho Comité en el marco del proceso de Reforma y apoyo a la estrategia de Gobierno Electrónico.	Consultoría a ser realizada en Abril de 2011	