Agesic: **Evolución y desarrollo institucional**

Agesic: Evolución y desarrollo institucional

Derechos Reservados © 2025

ISBN: 978-92-95114-75-3

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Paraguay 1470, piso 5.

C.P. 11800, Montevideo Uruguay.

Este informe es el resultado de la consultoría de investigación cualitativa desarrollada por Florencia Aguirre, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay.

Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, los autores y autoras de estas investigaciones gozan de completa independencia editorial, y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

El análisis, los puntos de vista y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

En caso de citar el documento:
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Uruguay. (2025). Evolución y desarrollo institucional de AGESIC. Todos los derechos están reservados.

El uso genérico del masculino que se utiliza en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.

Contenido

Presentación 1

Contexto 2

¿Qué es Agesic y cuáles son sus cometidos? 4

Evolución institucional 9

Antecedentes 9

Fundacional (2005-2009) 10

Construcción de cadacidades en el Estado (2010-2014) 13

Servicios orientados a la ciudadanía (2015-2019) 16

Gestión de la emergencia sanitaria y transformación digital (2020-2024) 18

Visión a futuro 22

Lecciones aprendidas: desafíos y factores de éxito 24

Principales desafíos enfrentados 24

Factores clave del éxito de Agesic 26

Reflexión final 31

Herramientas de preguntas y respuestas 32

Anexo 37

Anexo 1. Metodología 37

Anexo 2. Organigrama actural de Agesic 38

Anexo 3. Estadísticas 39

Abreviaturas

AGESIC: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento

ALC: América Latina y el Caribe

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAF: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe

CDH: Consejo Directivo Honorario

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPRE: Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado

CERT: Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas

CERTuy: Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática

CONADI: Comisión Nacional de Informática

DPI: Infraestructura Pública Digital

eLAC: Agenda Digital para América Latina y el Caribe

EUTIC: Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación

GATI: Grupo Honorario de Asesoramiento en Tecnologías de la Información

HCEN: Historia Clínica Electrónica Nacional

IA: Inteligencia Artificial

MSP: Ministerio de Salud Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OGP: Open Government Partnership

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SIC: Sociedad de la Información y el Conocimiento

SOC: Centro de Operaciones de Seguridad

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

UAIP: Unidad de Acceso a la Información Pública

UCE: Unidad de Certificación Electrónica

UIT: Unión Internacional de las Telecomunicaciones

URCDP: Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales

UTU: Universidad del Trabajo del Uruguay

Presentación

En 2005, cuando solo uno de cada diez hogares uruguayos contaba con conexión a Internet, surgió la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic), impulsada por la visión de transformar la relación entre el Estado y la ciudadanía a través de la tecnología[1]. Desde sus inicios, la agencia se dedicó a construir una base sólida para la transformación digital del país, lo que permitió a Uruguay avanzar de manera sostenida hasta convertirse en un referente internacional en gobierno digital.

Entre los hitos más destacados se encuentra la iniciativa Trámites 100% en Línea, que digitalizó los trámites de la administración central, transformando la forma en que la ciudadanía interactúa con el Estado. Durante la pandemia por COVID-19, la infraestructura digital consolidada por Agesic fue esencial para garantizar la continuidad de los servicios públicos, facilitar el teletrabajo en organismos estatales y gestionar la crisis sanitaria mediante soluciones innovadoras en el ámbito de la salud y la comunicación digital.

Los logros de Agesic no se limitan a la digitalización de servicios. Más de 50 organismos integran hoy la plataforma Gub.uy, que recibe casi medio millón de visitas mensuales y reúne información sobre 2.800 trámites y servicios[2]. En el ámbito de la salud, el 95% de los/as uruguayos/as tiene al menos un evento clínico registrado en la Historia Clínica Electrónica Nacional (HCEN) [3], respaldada por uno de los marcos regulatorios más avanzados de la región [4]. En términos de ciberseguridad, en 2024, el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CERTuy) detectó y respondió a más de 14.000 incidentes. Esta capacidad, sumada a una estrategia nacional sólida, la robustes de sus medidas y la adopción de un enfoque colaborativo consolidan a Uruguay como un referente en seguridad en la región[5].

El recorrido de Agesic es una historia de visión estratégica, perseverancia y resultados que refleja el compromiso de Uruguay con la transformación digital y posiciona a la agencia como protagonista clave en el empoderamiento de la ciudadanía y el fortalecimiento del ecosistema digital. Este documento presenta una visión integral de Agesic, abordando su rol, trayectoria, éxitos y desafíos, y se fundamenta en una exhaustiva revisión documental—que incluyó normativas, memorias anuales, informes, notas de prensa, documentos de trabajo y publicaciones académicas— complementada con entrevistas a actores clave de Agesic, realizadas entre octubre de 2024 y abril de 2025 [6].

La información y el análisis se estructuran en seis secciones. La primera ofrece un panorama general del contexto nacional en el que Agesic está inserta. La segunda brinda una visión integral de la agencia en la actualidad, abarcando sus responsabilidades, estructura y servicios. En la tercera sección, se presenta un recorrido por su evolución institucional, resaltando los principales hitos de cada etapa y su visión a futuro. La cuarta sección examina los principales desafíos que ha enfrentado la agencia y los factores clave de su éxito. En la quinta sección se plantea una reflexión final, y en la última sección se incluye una herramienta de preguntas y respuestas para facilitar la comprensión de la información presentada.

---

[1] Datos obtenidos de Households with Internet access at home.
[2] Datos obtenidos de la página Trámites.gub.uy.
[3] De obtenidos de Implementación de la historia clínica electrónica nacional de Uruguay.
[4] De acuerdo con un relevamiento realizado por el BID de textos legales, Uruguay y Perú son los dos países de ALC que cuentan con un grado de avance total en materia de regulación de la historia clínica electrónica.
[5] En el Anexo 3 se puede acceder a información sobre la evolución de los incidentes detectados por CERTuy.
[6] Por más información sobre la metodología, referirse al Anexo 1.

Contexto

Datos Uruguay

Superficie
176.215 km²

SISTEMA PRESIDENCIAL
DEMOCRACIA SÓLIDA[7]

puesto **15** Índice mundial de Democracia 2024[8]

Conectividad y acceso digital

91% Hogares con internet[9]

72% Banda ancha fija[9]

Políticas clave:

Ceibal
Computadoras y conectividad gratis para escuelas desde 2007

antel
Plan Fibra Óptica al Hogar

90% Usuarios de internet[10]

83% Se conecta diariamente[10]

Liderazgo en gobierno digital y ciberseguridad

Índice ONU 2024 Gobierno Electrónico[11]

Ciberseguidad[12]

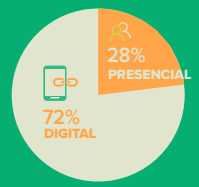
Uruguay entre los mejor preparados de la región

Marco normativo destacado e instituciones especializadas

Impacto en la ciudadanía

Trámites digitales (2022)

72% Eligió realizar al menos un trámite en línea



Mayoría elige canales digitales

Estos indicadores reflejan el impacto positivo de la estrategia de gobierno digital del país y su consolidación como líder regional en la materia.[13]

---

[7] De acuerdo con el Censo 2023, la población es de 3,499,451. La superficie de Uruguay y otros datos de interés pueden consultarse en el Anuario Estadístico Nacional 2024. Volumen N° 101.
[8] Democracy Index 2024.

[9] En el Anexo 3 se puede acceder a información sobre estadísticas de acceso a Internet.
[10] Datos obtenidos de Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación 2022.
[11] En el Anexo 3 se puede acceder a información sobre el puntaje de Uruguay en el índice.
[12] Global Cybersecurity Index 2024.
[13] En el Anexo 3 se puede acceder a información sobre las preferencias y la adopción de servicios digitales en la ciudadanía.

Contexto

Uruguay, con una población de aproximadamente 3,5 millones de habitantes y una superficie de 176,215 km^2, es una república democrática con un sistema presidencial y una institucionalidad política estable.[7] Esta estabilidad ha permitido la continuidad de políticas públicas a lo largo del tiempo, facilitando el desarrollo sostenido en diversas áreas, incluida la transformación digital del gobierno. A nivel internacional, el país es reconocido por la solidez de su democracia, ocupando el puesto 15 en el Índice de Democracia 2024 de The Economist Intelligence Unit.[8]

Uno de los pilares de la transformación digital en Uruguay es su alto nivel de conectividad. Según los últimos datos disponibles, el 91% de los hogares cuenta con acceso a Internet y el 72% dispone de banda ancha fija.[9] El uso de Internet es prácticamente universal: el 90% de la población es usuaria, y el 83% se conecta diariamente.[10] Este acceso masivo ha sido posible gracias a políticas públicas sostenidas, como el plan Fibra Óptica al Hogar de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), que ha expandido la fibra óptica a nivel nacional, y el Plan Ceibal, que desde 2007 ha proporcionado computadoras y conectividad a estudiantes y docentes.

Gracias a estos avances, Uruguay se ha consolidado como un referente en transformación digital en América Latina. Según el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico 2024 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es el país líder en América Latina y el Caribe y ocupa el puesto 24 a nivel mundial.[11] En materia de ciberseguridad, el Índice Global de Ciberseguridad de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ubica a Uruguay entre los países mejor preparados de la región, destacando su marco normativo y sus instituciones especializadas para enfrentar amenazas digitales.[12]

Estas capacidades han impulsado la adopción de servicios digitales por parte de la ciudadanía. En 2022, el 72% de las personas que realizaron trámites con el Estado completaron al menos uno de ellos en línea, y la población muestra una marcada preferencia por el canal digital frente al presencial. Estos indicadores reflejan el impacto positivo de la estrategia de gobierno digital del país y su consolidación como líder regional en la materia.[13]

7 De acuerdo con el Censo 2023, la población es de 3,499,451. La superficie de Uruguay y otros datos de interés pueden consultarse en el Anuario Estadístico Nacional 2024. Volumen N° 101.
8 Democracy Index 2024.
9 En el Anexo 3 se puede acceder a información sobre estadísticas de acceso a Internet.
10 Datos obtenidos de Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación 2022.
11 En el Anexo 3 se puede acceder a información sobre el puntaje de Uruguay en el índice.
12 Global Cybersecurity Index 2024.
13 En el Anexo 3 se puede acceder a información sobre las preferencias y la adopción de servicios digitales en la ciudadanía.

¿Qué es Agesic y cuáles son sus cometidos?

La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento es una institución del gobierno uruguayo, con autonomía técnica, que depende directamente de Presidencia de la República. Creada en 2005, su misión es liderar la transformación digital del Estado y fomentar el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) [14].

Específicamente, Agesic tiene como mandato la mejora de los servicios a la ciudadanía a través del aprovechamiento de las TIC y la promoción de la SIC con foco en la inclusión social, abarcando aspectos como la definición estratégica de la política de gobierno digital, la implementación de servicios transversales, la ciberseguridad, la transformación digital del sector salud, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

A diferencia de otros países de la región, donde estas responsabilidades suelen estar distribuidas en distintas instituciones, Agesic las centraliza, lo que permite un enfoque integral y coordinado de las diversas dimensiones de la transformación digital. Este modelo único en la región ha sido fundamental —dado el contexto uruguayo— para coordinar de manera eficiente la agenda digital del país y responder a las demandas de una sociedad cada vez más conectada.

Las responsabilidades de Agesic refieren a[15]:

- **Definición estratégica de la política digital:** Diseña y lidera la estrategia nacional de gobierno digital, gobierno abierto, ciberseguridad, datos, inteligencia artificial (IA), y colabora en la definición de la estrategia de la SIC, contribuyendo al desarrollo de un ecosistema TIC más amplio en Uruguay.
- **Asesoramiento y apoyo a instituciones en la ejecución de políticas de gobierno digital:** Brinda orientación técnica y respaldo a organismos públicos y privados para fortalecer sus capacidades en gobierno digital.
- **Elaboración de marcos normativos y estándares técnicos:** Define marcos regulatorios para garantizar la coherencia y alineación en el uso de TIC en el Estado.
- **Fiscalización y auditoría del cumplimiento normativo:** Monitorea la implementación del marco regulatorio establecido, garantizando su correcta aplicación y fomentando la mejora continua en la gestión digital.
- **Ejecución de proyectos estratégicos de gobierno digital:** Lidera iniciativas clave para la transformación digital del Estado, promoviendo soluciones comunes que potencian economías de escala, mejoran la interoperabilidad entre organismos y aseguran que los servicios digitales sean accesibles y seguros.

[14] Agesic fue creada a través del artículo 72 de la ley N° 17.930.
[15] Las responsabilidades de Agesic fueron consolidadas en 2015 el Decreto Nº 184/015. Posterior a ello, nuevas responsabilidades fueron asignadas a través de diversas normativas.

- **Análisis de tendencias tecnológicas e innovación:** Evalúa tendencias, anticipando sus implicancias legales y operativas para fortalecer la capacidad del Estado en la adopción de estas soluciones.
- **Promoción de la inclusión digital y participación ciudadana:** Trabaja para reducir la brecha digital mediante iniciativas que garantizan el acceso equitativo a la tecnología.
- **Definición de políticas en seguridad de la información y ciberseguridad:** Establece y dirige políticas, metodologías y buenas prácticas en la materia.
- **Representación internacional de la política de gobierno digital:** Representa al país en la temática y construye alianzas estratégicas con actores internacionales.

Agesic cuenta con una estructura de gobernanza diseñada para definir la alineación estratégica de la agencia y asegurar procesos participativos que involucren a múltiples actores en el proceso de transformación digital. Cuenta con un consejo directivo y distintos consejos asesores que varían según las necesidades del momento:

- **Consejo Directivo Honorario (CDH):** Es responsable de diseñar las líneas generales de acción de Agesic, evaluar su desempeño y valorar los resultados. Está compuesto por cinco miembros, incluyendo a el/la director/a ejecutivo/a de la agencia, un/a representante de Presidencia de la República, y otros/as tres designados/as por el Poder Ejecutivo. Cumple un papel fundamental en la definición de la dirección estratégica y la supervisión de las actividades de Agesic.[16]
- **Consejos Asesores:** Diversos consejos asesores honorarios brindan aportes y orientación en áreas específicas, asegurando la alineación con las necesidades y perspectivas de múltiples actores. Estos consejos son convocados según las necesidades del momento, por lo que han variado desde la creación de Agesic. Actualmente, estos consejos incluyen:

- Consejo Asesor para la Sociedad de la Información y el Conocimiento.[17]
- Consejo Asesor de Políticas Digitales en Salud.[18]
- Consejo Asesor de Coordinación Interinstitucional en Políticas Digitales de Salud.[19]
- Consejo Asesor Honorario de Seguridad de la Información.[20]

Además, Agesic cuenta con tres unidades desconcentradas que, si bien dependen presupuestalmente de la agencia, poseen autonomía técnica. Esta independencia se garantiza a través de un consejo ejecutivo en cada unidad, encargado de su dirección técnica y administrativa. Estos consejos están integrados por la dirección ejecutiva de Agesic y dos miembros designados en función de su trayectoria y experiencia en las respectivas áreas de especialización de cada unidad. Asimismo, cada unidad cuenta con un consejo consultivo, conformado por representantes del sector público, privado y académico.

- **Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP):** Encargada de supervisar el cumplimiento de la ley de protección de datos personales y garantizar los derechos relacionados con la privacidad y el manejo de datos en Uruguay.[21]
- **Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP):** Tiene como misión asegurar el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública, promoviendo la transparencia en el Estado.[22]
- **Unidad de Certificación Electrónica (UCE):** Responsable de regular y supervisar los servicios de certificación electrónica, incluyendo la implementación de firmas digitales y documentos electrónicos.[23]

[16]La composición del CDH está dada por la Ley N° 17.930.
[17]Artículo 80 de la ley N° 18.834.
[18]Artículo 76 de la ley N° 20.075.
[19]Ídem.
[20]Artículo 119 de la ley N° 18.172
[21]Artículos 31 y 32 de la ley N° 18.331.
[22]Artículos 19 y 20 de la ley N° 18.381.
[23]Artículos 12 y 13 de la ley N° 18.600.

Agesic pone a disposición de los organismos del Estado un conjunto de soluciones y servicios diseñados para optimizar recursos (al evitar que cada organismo desarrolle soluciones individuales) y asegurar el cumplimiento de estándares uniformes de seguridad, usabilidad y accesibilidad, garantizando así una experiencia integrada y coherente al interactuar con el Estado. A continuación, se listan algunas de estas soluciones, servicios e iniciativas por áreas de trabajo:[24]

- **Conectividad e interoperabilidad del Estado:** Agesic coordina la provisión de infraestructura y servicios fundamentales para la interconexión de la administración pública. Entre ellos se encuentran:

- REDuy, una red de alta velocidad de fibra óptica que funciona como la intranet del Estado uruguayo.
- Nube de Presidencia, una infraestructura privada que aloja información de las unidades ejecutoras de Presidencia y proyectos transversales.
- Plataforma de Interoperabilidad, que facilita el intercambio seguro de datos entre organismos gubernamentales.
- Autoridad Certificadora Raíz Nacional, el origen de la cadena de confianza de la Infraestructura

- **Gestión administrativa y documental del Estado:** Agesic promueve la transformación digital en las organizaciones públicas mediante un enfoque sistémico que articula marcos de referencia, procesos, personas y soluciones, con el fin de optimizar el funcionamiento institucional y facilitar el trabajo de las personas. Entre las soluciones ofrecidas, se encuentran:

- Expediente Digital, permite gestionar los expedientes de la Administración Pública de manera digital.
- Plataforma de Intercambio de Documentos, la cual facilita el intercambio de expedientes digitales entre los organismos del Estado de forma segura.
- Notificaciones y Comunicaciones Digitales, ofrece a los organismos públicos un sistema ágil y seguro para enviar notificaciones a personas físicas y jurídicas.
- Oficios Digitales, la cual permite enviar, recibir y consultar oficios de manera digital e interopera con la solución de Expediente Digital.
- Correo Institucional, una plataforma de correo electrónico disponible para toda la Administración Pública.
- Formularios, que facilita la creación y gestión de formularios digitales.

- **Servicios de cara a la ciudadanía:** Estas soluciones buscan mejorar la interacción entre las personas y el Estado, unificando la experiencia digital. Incluyen:

- Gub.uy, portal centralizado para el acceso a información y servicios gubernamentales.
- App gub.uy, aplicación para dispositivos móviles que permite acceder a servicios digitales del Estado y recibir avisos sobre gestiones realizadas.
- ID Uruguay, el cual integra los distintos métodos de identificación disponibles, entre los que se encuentran Usuario gub.uy y la cédula de identidad con chip.
- Firma Digital, disponible para toda la población a través del documento de identificación nacional.
- Catálogo de Trámites y Servicios, es el repositorio centralizado de trámites y servicios de todos los niveles del Estado.
- Simple, sistema que permite modelar los procesos que sostienen los trámites y servicios del Estado.

[24] El catálogo completo de servicios y soluciones de AGESIC puede accederse aquí

- Agenda Electrónica, aplicación que permite gestionar la reserva de citas para trámites y servicios del Estado.
- Sistema de Trazabilidad, el cual permite hacer seguimiento a los trámites y servicios gestionados.
- Catálogo Nacional de Datos Abiertos, a través del cual se accede a conjuntos de datos de organismos públicos, empresas, academia y organizaciones de la sociedad civil.
- Plataforma de Participación Ciudadana Digital, la cual pone a disposición espacios de participación ciudadana.

Ciberseguridad: Agesic lidera iniciativas clave en ciberseguridad, tanto para el sector público como privado, entre las que se encuentran:

- CERT, el equipo nacional de respuesta a emergencias informáticas brinda apoyo en la prevención y gestión de incidentes de ciberseguridad.
- SOC, un centro de operaciones de seguridad que analiza y procesa información para realizar tareas de predicción, prevención, detección y análisis de incidentes.
- Marco de Ciberseguridad, que orienta a las agencias gubernamentales y a organizaciones del sector privado en la protección de sus sistemas de información y datos.
- Seguro te conectás, campaña de sensibilización para promover el uso responsable y seguro de internet, a través de buenas prácticas y recomendaciones accesibles para toda la población.

Salud: en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, Agesic impulsa la transformación del sistema de salud mediante soluciones como:

- Plataforma de Salud HCEN, que permite almacenar e intercambiar información sobre la prestación de servicios de salud y datos clínicos.
- Mi Historia Clínica Digital, aplicativo que permite a usuarios/as acceder a su información clínica digital.
- Receta Digital Nacional, que permite la prescripción y dispensación electrónica de medicamentos a nivel nacional.

Actualmente, Agesic organiza su trabajo en ocho áreas funcionales, las cuales reflejan los pilares estratégicos de su gestión. Desde su creación, la estructura funcional de Agesic ha estado en constante cambio, adaptándose a los nuevos desafíos y oportunidades que surgen de un entorno cambiante. Hoy en día, estas áreas son:

Planificación Estratégica

Se encarga de definir, actualizar y garantizar la ejecución de la estrategia institucional, asegurando su alineación con la misión y visión de la agencia. Promueve una visión global e integrada de la administración pública, asegurando el trabajo articulado entre las distintas áreas para alcanzar los resultados estratégicos.

Tecnología de la Información

Optimiza la gestión de TI en el Estado mediante la investigación y adopción de tecnologías innovadoras, promoviendo la interoperabilidad y el uso de datos. Fomenta una visión común de TI a través de una arquitectura integrada de gobierno. Además, gestiona y evoluciona la plataforma de gobierno digital y fomenta la aplicación de estándares y buenas prácticas.

Infraestructura y Operaciones de Tecnologías de la Información

Asegura el funcionamiento y disponibilidad de la infraestructura tecnológica del Estado, garantizando la continuidad operativa del Centro de Datos y la Nube Privada de la Presidencia. Garantiza el cumplimiento de los niveles de servicio establecidos para la plataforma de gobierno digital, las aplicaciones de gobierno y salud, y los sistemas internos.

Sociedad de la Información

Impulsa políticas y estrategias para construir una sociedad digital inclusiva y centrada en las personas. Articula la política digital, impulsa el gobierno abierto y coordina el funcionamiento de la URCDP y la UAIP. Fomenta el uso de tecnología para mejorar la interacción del Estado y la ciudadanía. Realiza estudios e investigaciones para monitorear el avance del gobierno digital y la SIC. Promueve el desarrollo de habilidades digitales en la población.

Salud Digital

Tiene como cometido la mejora de los servicios de salud a través del uso de tecnología. Lidera y apoya la implementación de soluciones tecnológicas en el sector salud, como la HCEN, y brinda soporte técnico a las instituciones para el cumplimiento de la normativa.

Servicios Digitales

Trabaja en el mejoramiento de la gestión digital del Estado, tanto interna como externa, a través de una plataforma integrada de soluciones digitales, marcos de referencia, herramientas y buenas prácticas. Su objetivo es optimizar la experiencia digital de la ciudadanía —mediante la estandarización y mejora de sus interacciones con el Estado— y modernizar la gestión administrativa de

Seguridad de la Información

Define y gestiona la Estrategia Nacional de Ciberseguridad. Supervisa el cumplimiento normativo en ciberseguridad, propone políticas y metodologías y lidera iniciativas de capacitación y concienciación. Coordina la prevención y respuesta ante incidentes informáticos a través del CERTuy. Desarrolla, administra y mantiene los componentes de certificación e identificación electrónica asignados a

Administración y finanzas

Gestiona el presupuesto, los recursos y las contrataciones de Agesic, asegurando su operatividad y cumplimiento normativo.

Evolución institucional

En esta sección, se detallan los antecedentes de Agesic y cómo fue su consolidación como ente rector de gobierno digital. Luego, se analiza la evolución de la agencia a partir de diversas etapas por las que ha transcurrido, relacionadas a los logros alcanzados, el foco de la organización, las necesidades del momento y al período de gobierno[25]. Finalmente, se presenta la visión a futuro de la agencia. El análisis de las etapas en la evolución de Agesic fue realizado a partir de lo relevado en las entrevistas y de lo consultado en las memorias anuales. [26]

Antecedentes

La política digital ya se encontraba en la órbita de la Presidencia de la República desde hacía varios años antes de la creación de Agesic en 2005. En 1994, la Comisión Nacional de Informática (CONADI) pasó a depender de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) como órgano asesor del Poder Ejecutivo en temas informáticos.[27] Luego, en 1996, se creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), también bajo la órbita de la OPP, con el mandato de liderar la modernización del Estado.[28] Más adelante, en el año 2000, se creó el Comité Nacional para la Sociedad de la Información, un comité de alto nivel presidido por el Presidente de la República cuya misión era establecer los lineamientos estratégicos para el desarrollo de una Estrategia Nacional de la Sociedad de la Información.[29]

Específicamente, el Comité Nacional para la Sociedad de la Información tenía como cometidos contribuir a la alfabetización digital, la promoción del mercado de las telecomunicaciones, aumentar la competitividad del sector software, la modernización de la administración pública y el desarrollo de servicios digitales de gobierno. El Comité contaba con un Consorcio Asesor de Empresas, integrado por representantes de empresas TIC, y con una Unidad de Gestión que era el brazo operativo del comité, llamada Uruguay en Red. Hacia finales de 2001, el Comité y Uruguay en Red ya contaban con lineamientos estratégicos y metas a futuro.[30]

Sin embargo, a lo largo del tiempo, el papel de Uruguay en Red fue perdiendo relevancia hasta llegar a un estado de casi inactividad, en parte debido a una serie de circunstancias internas y externas que afectaron su continuidad, como el contexto económico desfavorable por el que el país atravesaba y cambios en los liderazgos de los organismos.[31] Como resultado, hacia 2004 la política digital del país carecía de una estrategia clara y una institucionalidad que permitiera su implementación.

[25] Es importante destacar que el primer año de cada etapa coincide con el primer año del gobierno electo.
[26] Memorias anuales.
[27] Decreto N° 271/994.
[28] Artículo 703 de la Ley N° 16.736.
[29] Decreto Nº 225/000.
[30] Comité Nacional para la Sociedad de la Información.
[31] Roberto Elissalde: Los primeros pasos hacia la sociedad de la información.

Fundacional (2005-2009)

En marzo de 2005, al asumir la presidencia, Tabaré Vázquez anunció la creación del Grupo Honorario de Asesoramiento en Tecnologías de la Información (GATI), con el propósito de diseñar una estrategia para una agenda digital que orientara el desarrollo tecnológico del país. El GATI propuso consolidar iniciativas previas dentro de un marco institucional sólido, estableciendo la sostenibilidad como un principio clave. Siguiendo su recomendación, en **2005 se creó Agesic mediante la Ley N° 17.930**, bajo el nombre de Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico[32].

Es importante destacar que Agesic surge como parte de una estrategia nacional más amplia para desarrollar la sociedad de la información y el conocimiento en Uruguay. En la misma ley que establece su creación, también se funda la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), destinada a impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el país. Poco después, en 2007, nace el Plan Ceibal con el propósito de incorporar la tecnología en la educación pública, proporcionando dispositivos digitales, conectividad y recursos educativos para reducir la brecha digital e impulsar la inclusión. Con la creación de estas tres instituciones, Uruguay consolida una política digital con una institucionalidad sin precedentes en su historia.[33]

La ley de creación de Agesic establece que funcionará con autonomía técnica y que su cometido será mejorar los servicios a la ciudadanía a través del uso de TIC, y se le atribuyen los cometidos asignados al Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Además, se establece la creación de un Consejo Directivo Honorario conformado por seis miembros designados por el/la presidente de la República.

En 2006, se promulgó el decreto que reglamentó el funcionamiento de Agesic y definió sus cometidos.[34] Al año siguiente, se conformó el CDH y José Clastornik asumió como director ejecutivo, cargo que desempeñaría durante tres períodos de gobierno, totalizando quince años al frente de la agencia. Posteriormente, en el año 2007, la Agencia cambia su nombre al que tiene actualmente: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, y se crea el Consejo Asesor Honorario de Seguridad de la Información.[35] Con esta ley y otras que fueron promulgadas desde su creación, se concreta la institucionalización de Agesic.

Dado que era una agencia nueva, era necesario definir la estructura organizacional de Agesic y cuáles serían los proyectos prioritarios. La primera estructura organizacional de la agencia fue aprobada en 2007, donde se contaba con cuatro áreas funcionales, las cuales estarían luego en constante evolución.[36] Los proyectos prioritarios fueron definidos a través de **grupos de trabajo con diversos actores**, enfoque participativo que sería ampliamente utilizado por la agencia posteriormente.

Para 2008, Agesic ya contaba con un equipo inicial de aproximadamente 30 personas, quienes trabajaron en los proyectos previamente priorizados. Ese año fue clave, ya que se promulgaron leyes fundamentales para el gobierno digital, se publicó la **primera agenda digital**[37] y se suscribió a un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el cual se financió proyectos de transformación digital.

La estrategia tomada por Agesic en sus inicios fue la de sentar las bases fundacionales de la agencia y de la transformación digital del gobierno. En esta etapa se consideró prioritario: (i) desarrollar un marco normativo habilitante para la transformación digital con una institucionalidad que permitiera su implementación; (ii) desplegar la infraestructura necesaria para conectar los organismos del Estado e implementar soluciones de gobierno digital; y (iii) empoderar a los organismos públicos para que comiencen sus procesos de transformación.

---

[32]Artículo 72 de la ley N° 17.930.
[33]ANII fue creada en el artículo 246 de la ley N° 17.930. El Plan Ceibal fue creado a partir del decreto N° 144/007.
[34]Decreto N° 205/006.
[35]Artículo 118 y 119 de la ley N° 18.172.
[36]El decreto N° 307/007 estableció cuatro áreas funcionales de la agencia: Normas en Tecnología de la Información, Fiscalización, Gerencia de Proyectos y Oficina de Proyectos.
[37]A través de este enlace puede accederse a las Agendas Digitales.

Es relevante también mencionar que, desde sus inicios, Agesic ha llevado adelante iniciativas para promover el relacionamiento internacional y la colaboración. Un ejemplo de ello es que, a pocos años de su creación, en 2009, se celebró en Montevideo la primera reunión de ministros y altas autoridades de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe **(Red GEALC)**, un espacio de cooperación regional que reúne, desde 2003, a las autoridades de las agencias de gobierno digital de los países de la región.

Construcción de un marco habilitante

Desde el inicio, la protección de datos personales y el acceso a la información pública fueron considerados pilares del gobierno digital. Ante la ausencia de un marco legal vigente, Agesic asumió la tarea de redactar ambas normativas en paralelo, de forma que se asegure la coherencia entre ambas leyes. En 2008 se promulgaron la **Ley N° 18.331 de Protección de Datos Personales** y creación de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales,[38] y la **Ley N° 18.381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública** y creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública, la cual tomó como base un borrador existente promovido por la sociedad civil.[39]

Posteriormente, se modificó la estructura original de Agesic donde se creó la Dirección de Derechos Ciudadanos para apoyar el funcionamiento de la URCDP y la UAIP, facilitando una mejor coordinación y sinergia entre el acceso a la información pública y la protección de los datos personales. Gracias a esta integración, ambas unidades pudieron desarrollar criterios comunes y colaborar en la elaboración de resoluciones y dictámenes conjuntos.

Otro de los aspectos fundamentales para desarrollar el gobierno electrónico era contar con un marco legal para la gestión electrónica de documentos y firmas. En 2009, la **Ley N° 18.600 reconoció la validez y eficacia jurídica del Documento Electrónico y la Firma Electrónica, y creó la Unidad de Certificación Electrónica** como órgano de control.

Entendiendo la importancia de la ciberseguridad en el desarrollo del gobierno digital, en esta etapa se promulgó una ley en la cual se dio potestad a Agesic de vigilar el cumplimiento de las políticas en seguridad de la información y se creó el **Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática**,[40] con el objetivo de servir como punto central de contacto para incidentes de ciberseguridad dentro del Estado.

Otro aspecto que fue considerado fundamental en esta etapa era la racionalización de activos de tecnología informática en el Estado. Para ello, se estimó importante que Agesic tuviera potestad para estandarizar la adquisición de tecnología en todo el Estado. En 2008, el decreto N° 342/008 asignó a Agesic competencias en materia de **compras y contrataciones estatales**.[41] En los próximos años, esta competencia asignada resultaría en la incubación de una agencia de compras estatales.

Desde sus inicios, Agesic ha respaldado cada uno de sus pasos mediante el establecimiento de la normativa necesaria para desarrollar e implementar servicios y soluciones digitales en el Estado. Esto garantiza que la implementación sea legal y que se encuentre amparada dentro de su mandato. En etapas posteriores, se evidenciará cómo la agencia irá incorporando gradualmente nuevos temas entre sus responsabilidades a través de normativa.

Despliegue de infraestructura y soluciones

En paralelo a la construcción del marco legal que habilitaría la gestión de Agesic y a la transformación digital del Estado, la agencia promovió el desarrollo de infraestructura tecnológica y soluciones transversales. Se consideró prioritario establecer cimientos sólidos que permitieran el desarrollo de servicios y soluciones a largo plazo.

Durante esta etapa, Agesic colaboró con ANTEL para implementar **REDuy**, una red segura y de alta velocidad de fibra óptica que interconecta a los organismos públicos, asegurando un intercambio confiable y seguro de datos, la cual funciona como una Intranet del Estado.

---

[38] Artículos 31 y 32 de la ley N° 18.331.
[39] Artículos 19 y 20 de la ley N° 18.381
[40] Artículos 73 y 74 de la ley Nº 18362.
[41] Decreto N° 342/008.

Al proporcionar la infraestructura esencial para los servicios digitales, REDuy fue un proyecto clave que consolidó a Agesic como un actor estratégico en el sector público y destacó la importancia de invertir en infraestructura digital para modernizar la gestión pública.

En esta etapa se conceptualizó la Plataforma de Gobierno Digital, que consiste en un conjunto de componentes que facilitan el desarrollo de servicios de gobierno digital transversales a la administración pública. Durante estos primeros años, se implementaron los siguientes componentes tecnológicos:

- **Plataforma de Interoperabilidad:** permite el intercambio seguro de datos entre organismos, simplificando su integración y optimizando el uso de los activos del Estado.
- **Portal del Estado:** centraliza el acceso de la ciudadanía a información y servicios públicos, funcionando como una puerta de entrada organizada y categorizada. Incluye un buscador para localizar trámites y servicios.
- **Expediente Digital:** sustituye los procesos administrativos en papel por una solución electrónica, mejorando la eficiencia y trazabilidad de la gestión pública.

Asimismo, se aprobaron los Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno en Red, que establecieron un marco de referencia para la implementación del gobierno digital en Uruguay.

Apoyo a los organismos en los procesos de transformación

Para acelerar los procesos de digitalización de los organismos, en esta etapa se implementó el programa **eFondos**, que consistía en fondos concursables al que podían postularse los organismos del Estado para desarrollar soluciones digitales específicas en sus respectivos sectores. La implementación de los fondos concursables fue una decisión estratégica para fomentar una transformación digital del Estado más orgánica y sostenible. La iniciativa comenzó en 2008 y contó con ocho ediciones, donde se financiaron en total más de cien proyectos.[42]

Agesic apoyó a los organismos a realizar **Planes Directores Quinquenales de Gobierno Electrónico**, los cuales funcionaban como hojas de ruta para modernizar la infraestructura tecnológica, los procesos y los servicios de cada organismo. Estos planes ayudaban a los organismos a evaluar su situación actual, definir objetivos a futuro y establecer los pasos necesarios para cerrar esa brecha. Además, garantizaban que las inversiones tecnológicas fueran sostenibles y escalables. Agesic brindaba asesoramiento, herramientas y apoyo en la elaboración y ejecución de estos planes.

Otra acción importante durante esta etapa fue el desarrollo de la **Política de Seguridad de la Información para organismos de la Administración Pública**, la cual definió estándares y directrices para la protección de la información en el sector público. Esta política fue ratificada a través de un decreto, el cual estableció que todos los ministerios y Presidencia deberían adoptarla obligatoriamente.[43] Además, en 2009, el **CERTuy** comenzó a operar, realizando análisis de vulnerabilidad y detección de incidentes en diversos organismos del Estado.

Cierre de la etapa fundacional

En sus primeros años, Agesic se enfocó en establecer un sólido marco habilitador, compuesto por legislación, infraestructura, servicios y procesos clave para la transformación digital. Aunque estas acciones no tuvieron un impacto visible inmediato, fueron esenciales para crear las bases legales y técnicas que permitirían avanzar en etapas posteriores. Durante este período, el equipo de liderazgo, integrado por el director ejecutivo y el CDH, estuvo fuertemente involucrado en las actividades de la agencia. Esto permitió trazar una visión a largo plazo y tomar la decisión de enfocarse en construir los cimientos de la agencia, sentando las bases para la transformación digital del gobierno, cuyas repercusiones serían visibles más adelante.

[42] Aquí se puede acceder a los distintos proyectos financiados a través de esta iniciativa.
[43] Decreto N° 452/009.

Construcción de capacidades en el Estado (2010-2014)

Entre 2010 y 2014, Agesic aumentó su oferta de servicios y soluciones en gobierno digital, al tiempo que fortaleció sus capacidades y competencias. El foco en este período estuvo en ampliar y mejorar la provisión de servicios para los organismos y en profundizar un modelo de gobernanza basado en la apertura, transparencia y participación ciudadana. Estos avances permitieron preparar a la agencia y al Estado para una expansión masiva de la digitalización de servicios en la siguiente etapa.

Durante estos años, Agesic experimentó un crecimiento importante en su estructura y funcionamiento interno. El equipo de Agesic pasó de 30 personas en la etapa anterior a más de 200 en esta etapa, lo que supuso un aumento en su capacidad operativa. Se llevó a cabo una reorganización de su estructura organizativa con el objetivo de adecuarla a su realidad operativa y garantizar su capacidad de respuesta a los desafíos del momento.

Paralelamente, Agesic adquirió nuevas competencias y asumió responsabilidades estratégicas, ampliando su impacto en el ecosistema digital del Estado. Un hito clave fue la adhesión de Uruguay a la **Open Government Partnership (OGP)** en 2011, lo que marcó el compromiso del país con la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. En este contexto, Agesic asumió el liderazgo en la promoción del gobierno abierto.

Además, se aprobó la Agenda Digital 2011-2015, la cual mantuvo líneas estratégicas similares a su predecesora.[44] Por otro lado, la aprobación de un nuevo préstamo permitió realizar una nueva edición del proyecto eFondos, por lo que se siguió impulsando iniciativas de transformación digital en los organismos estatales. La sostenibilidad de ambas iniciativas de años anteriores refleja la continuidad de los proyectos en la agencia, evidenciando cómo Agesic construye sobre lo alcanzado.

Es así que este período se caracterizó por tres aspectos fundamentales: (i) la adquisición de nuevas competencias institucionales y líneas de trabajo; (ii) la ampliación de la oferta de servicios y soluciones a los organismos del Estado; y (iii) avances en la digitalización y simplificación de trámites. Todo ello estuvo acompañado de un aumento en la capacidad operativa de Agesic y una reestructuración organizativa para hacer frente a esta nueva realidad.

Nuevas competencias institucionales y líneas de trabajo

Las nuevas competencias asumidas durante esta etapa ampliaron el alcance e impacto de Agesic tanto en la administración pública como en la sociedad. Este fenómeno ha sido un denominador común a lo largo de su evolución, donde la agencia no solo incorpora nuevas responsabilidades dentro de su estructura, sino que también actúa como incubadora de iniciativas que, posteriormente, serían transferidas a ámbitos más adecuados para su desarrollo.

Uno de los hitos más destacados fue el fortalecimiento de las competencias de gobierno abierto. En el marco de la adhesión de Uruguay a la OGP, a Agesic se le encomendó la coordinación del **Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto**, compuesto por representantes del gobierno y la sociedad civil. Este grupo marcó el inicio de un modelo colaborativo de trabajo, donde Agesic se vincula con varios actores del sector público y la sociedad civil para construir compromisos y afrontar desafíos.[45] Entre los resultados de este grupo se encuentra la elaboración del **Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto** 2012 y, posteriormente, el correspondiente al período 2014-2016.[46]

En línea con los objetivos del Plan, se implementó el **Catálogo de Datos Abiertos**, el primero en la región, que permitió poner a disposición información gubernamental en formato reutilizable, promoviendo su uso por parte de la sociedad civil, el sector privado y la academia.[47]

[44]A través de este enlace puede accederse a las Agendas Digitales.
[45]Se crea por resolución N° 595/011 y se formaliza posteriormente a través del decreto N° 357/016.
[46]A través de este enlace pueden visualizarse los Planes de Acción de Gobierno Abierto.
[47]Comunicado: AGESIC impulsa primer portal sobre datos abiertos en América Latina.

En paralelo, Agesic impulsó el proyecto **Software Público Uruguayo**, mediante el cual se desarrolló un portal que recopila un catálogo de aplicaciones de interés para el Estado y la sociedad.

En 2010, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística, Agesic llevó a cabo la primera **Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación (EUTIC)**, que recopiló datos sobre el uso de servicios de gobierno digital, el acceso a tecnologías y las habilidades digitales de la población. Este relevamiento se convirtió en un ejercicio periódico, que luego sumó otras iniciativas y marcó el inicio de una línea de trabajo clave para Agesic: la generación de datos para guiar la toma de decisiones.

Ese mismo año, se creó la **Dirección de Seguridad de la Información**. Aunque el CERTuy ya estaba en funcionamiento, este hito marcó el inicio de una visión más integral de la seguridad de la información, en la que CERTuy pasó a formar parte de un conjunto más amplio de iniciativas. Con la creación de esta dirección, se le atribuye a Agesic el cometido de asesorar en la definición de políticas, metodologías y buenas prácticas en seguridad de la información, así como también a apoyar en su implementación.[48]

Otra responsabilidad adquirida durante este período tiene que ver con la atención a la ciudadanía. En 2013, el Programa de Acercamiento a la Ciudadanía, originalmente gestionado la OPP, se integró a la estructura de Agesic. Este traspaso permitió consolidar la experiencia de los Centros de Atención Ciudadana, evolucionando estos centros posteriormente hacia **Puntos de Atención a la Ciudadanía**, lo que potenció el acceso inclusivo a los servicios públicos a través de una estrategia multicanal, donde las personas pueden utilizar el método de su preferencia para acceder a los servicios públicos.[49]

Un avance significativo en esta etapa fue la incursión en el ámbito de la salud digital a través de la creación del programa **Salud.uy**, una iniciativa conjunta con el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este programa sentó las bases para la interoperabilidad en el sector salud, facilitando la conexión entre los sistemas informáticos de los prestadores de salud y su integración con **Red Salud**, una red privada de alta velocidad. Hacia el final del período, los principales prestadores de salud habían iniciado la implementación de la infraestructura necesaria.

Finalmente, se continuó la línea de trabajo relacionada a compras estatales, lo que derivó en la creación de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE).[50] Agesic participó activamente en el diseño del plan estratégico, organizacional y presupuestal de esta nueva entidad, y facilitó el desarrollo de proyectos clave, como el Sistema de Compras del Estado, el Registro Único de Proveedores del Estado y los Convenios Marco. Con la entrada en vigor del decreto que reglamentó el funcionamiento de la ACCE, varios/as funcionarios/as de Agesic pasaron a formar parte de esta nueva agencia.

Ampliación en la provisión de servicios y soluciones a organismos

Durante estos años, Agesic continuó avanzando en la construcción de una infraestructura tecnológica robusta que permitiera sostener y escalar los servicios digitales del gobierno. Se construyó el **Centro de Datos de Torre Ejecutiva** y se implementó la **Nube Privada de Presidencia**, elementos fundamentales que consolidaron la Plataforma de Gobierno Electrónico y garantizaron alta disponibilidad y escalabilidad en el procesamiento de los servicios, sentando las bases de lo que actualmente forma parte de la Infraestructura Pública Digital (DPI).

Además, se continuó el desarrollo de aplicaciones que impulsaron la eficiencia y la transparencia en la gestión del Estado.

---

[48]Artículo 149 de la ley N° 18719.
[49]Artículo 31 de la ley N° 18996.
[50]En 2020, a través del artículo 329 de la ley Nº 19889 la ACCE se transforma en la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE).

Se implementó la solución GRP (Sistema de Gestión Administrativa), la cual consolidó la información financiera, patrimonial, presupuestaria y de suministros. Asimismo, se fortaleció la interoperabilidad entre los organismos estatales, incrementando tanto la cantidad de servicios disponibles en la plataforma de interoperabilidad como su uso.

Agesic comenzó a ofrecer correo institucional a los organismos que lo solicitaron y se crearon soluciones como el **formulario digital y las notificaciones digitales**. Estos avances en infraestructura y servicios digitales fueron clave para facilitar la tramitación de documentos oficiales de forma ágil y segura.

En 2012 se puso en funcionamiento **IDEuy**, la Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay, una iniciativa destinada a optimizar la gestión del territorio a través de políticas, estándares, tecnologías y recursos que facilitan la recopilación, gestión y difusión de información geográfica.

Durante esta etapa se creó la Autoridad Certificadora Raíz **(RootCA)** Nacional, el primer paso para la implementación de la Infraestructura Nacional de Certificación Electrónica, y se instalaron dos Autoridades de Certificación. Con ello, la Unidad de Certificación Electrónica comienza sus operaciones, y para final del período ya estaba disponible la firma digital en varios organismos.

Avances en la digitalización y simplificación de trámites

Durante la etapa fundacional, la digitalización y simplificación de trámites fue promovida principalmente a través de la iniciativa fondos concursables. Con una Agesic consolidada en el sector público que contaba con la infraestructura y soluciones necesarias para la transformación digital ya implementadas, la agencia comenzó a trabajar de forma centralizada hacia la simplificación y digitalización de trámites.

El portal del Estado (que en esta etapa pasó a llamarse **Gub.uy**) se consolidó como la principal vía digital de interacción con la ciudadanía y se incorporó el catálogo unificado de trámites del Estado **Trámites.gub.uy**. Esta iniciativa recibió un fuerte impulso de Presidencia al establecer a través del decreto Nº 177/013 la obligatoriedad para todos los organismos de la administración central de publicar información sobre sus trámites en el portal.[51] Este impulso aseguró la implementación a nivel general.

Al mismo tiempo, durante estos años se comenzó a trabajar en la simplificación administrativa a través de la creación de **ventanillas únicas**, es decir, espacios donde la ciudadanía puede encontrar información y realizar trámites que involucran varios organismos. Agesic promovió la implementación de esta modalidad para trámites relacionados al comercio exterior, poniendo a los/as usuarios/as en el centro.

Cierre de la etapa construcción de capacidades en el Estado

Entre 2011 y 2014, Agesic no solo consolidó su infraestructura y capacidades tecnológicas, sino que también estableció políticas y proyectos clave que transformaron la administración pública uruguaya. La digitalización de trámites, el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, la mejora en la interoperabilidad y los avances en la transparencia mediante el gobierno abierto fueron hitos de este período. Estos logros sentaron las bases para una expansión masiva de la digitalización en la siguiente etapa.

Además, la agencia continuó relacionándose con la comunidad internacional, incorporando mejores prácticas y colaborando con otros países en sus procesos de transformación digital. Ejemplo de esto es que, durante este período, Uruguay obtuvo el estatus de país adecuado con los estándares de la Unión Europea en materia de protección de datos personales. Además, Agesic asumió la presidencia de la Red GEALC y de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (**eLAC**), un espacio de colaboración internacional promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

[51] Decreto Nº 177/013.

Servicios orientados a la ciudadanía (2015-2019)

Durante el período 2015-2019, Agesic llevó adelante un proceso de digitalización masivo de los trámites gubernamentales. Este avance fue impulsado en 2015 por una iniciativa presidencial que le encomendó a la agencia la **digitalización total de los trámites de la administración central**, un desafío de gran magnitud que pudo asumir gracias a las capacidades previamente desarrolladas. Para cumplir con este objetivo, toda la organización alineó sus esfuerzos, trabajando de manera coordinada entre sus distintas áreas.

Este enfoque marcó un punto de inflexión en la estrategia de la agencia. Hasta entonces, el foco de la organización había estado en el desarrollo de soluciones dirigidas a los organismos y en consolidar la infraestructura TI del Estado. Si bien ya se habían digitalizado algunos trámites, nunca antes se había impulsado un proceso a esta escala. Esto requirió una reorganización de los esfuerzos de la agencia, adoptando un enfoque que situaba a los/as usuarios/as de los servicios en el centro de sus acciones.

Junto con la digitalización de trámites, se promovió la construcción de habilidades en ciudadanía digital. A través de capacitaciones, actividades de concientización y espacios de participación ciudadana, se abordaron temas clave como gobierno abierto, seguridad de la información, privacidad y protección de datos personales y acceso a la información pública. Además, se conformó un **Grupo de Trabajo en Ciudadanía Digital**, el cual consiste en un espacio formal de articulación interinstitucional liderado por Agesic donde participan varias organizaciones de la sociedad civil y del Estado.

La etapa también estuvo marcada por avances en el uso de datos e inteligencia artificial. Se desarrolló la primera **Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital** y se constituyó un Grupo Nacional de Datos, encargado de definir la política y estrategia nacional en esta materia. Asimismo, se creó un modelo de referencia de Arquitectura de Datos que abarca el marco regulatorio, la gobernanza, la seguridad, la privacidad, los estándares y las mejores prácticas. Además, se dio continuidad a políticas previas con la publicación de la Agenda Digital 2020, el Plan de Gobierno Digital 2016-2020 y el tercer y cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno.[52]

En el ámbito internacional, Uruguay consolidó su posicionamiento como referente en gobierno digital. En 2018, Agesic se incorporó a **Digital Nations**, un foro de colaboración que reúne a los gobiernos digitales más avanzados del mundo para intercambiar experiencias y promover políticas innovadoras en transformación digital.[53] Además, continúa participando de diversas redes internacionales dedicadas a promover la colaboración en las distintas dimensiones de la transformación digital.

En esta etapa, se avanzó en dos ejes fundamentales: (i) el enfoque en la ciudadanía, consolidado a través de la iniciativa Trámites 100% en Línea y (ii) el fortalecimiento de la ciberseguridad y la salud digital. Estos avances no solo modernizaron la gestión pública, sino que también sentaron las bases tecnológicas y operativas que resultarían fundamentales para la gestión de la pandemia en la etapa siguiente.

Foco en la ciudadanía

En su discurso inaugural, el presidente de la República, Tabaré Vázquez, reafirmó su compromiso de digitalizar la totalidad de los trámites de la administración central, una promesa de campaña que tomó carácter oficial meses después de su asunción con la aprobación del decreto N° 184/015. Este

[52]Ver: Planes de Acción de Gobierno Abierto, Agendas Digitales y Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital.
[53]Uruguay en Digital Nations.
[54]La iniciativa fue anunciada en el discurso del Presidente Tabaré Vázquez el 1/3/2015 y encomendada a AGESIC a través del decreto N° 184/015.

El hecho de que esta iniciativa fuera anunciada en el discurso inaugural subraya su relevancia estratégica y el fuerte respaldo político que la acompañó. No se trataba solo de un objetivo administrativo, sino de una prioridad de gobierno, lo que garantizó tanto los recursos como el impulso necesario para su implementación. Con este marco, Agesic no solo disponía de la capacidad técnica y operativa previamente desarrollada, sino también del apoyo político, institucional y presupuestal para llevar adelante un proyecto de transformación digital sin precedentes en el país.

Agesic colaboró con equipos de toda la administración central para digitalizar y simplificar trámites. Además, trabajó en mejoras en las soluciones ya disponibles y en la creación de nuevas soluciones. En esta línea, se consolidó la estrategia de unificación de la imagen y contenidos de los sitios web del Estado. Se estableció un estándar común de comunicación con la ciudadanía a través de una presentación uniforme de la información y el cumplimiento de normas de accesibilidad, usabilidad y gestión de contenidos de calidad. De esta forma, se comenzó el proceso de migración de sitios web estatales al portal Gub.uy. Además, para brindar un nuevo canal de comunicación, se desarrolló la App gub.uy, la cual brinda información sobre trámites y cuenta con un sistema de gestión de avisos y la posibilidad de enviar mensajes automáticos desde los trámites.

Por otro lado, se puso a disposición la plataforma ID Uruguay, que integra distintos métodos de identificación digital, entre ellos Usuario Gub.uy y la cédula de identidad con chip. Esta plataforma permite a la ciudadanía acceder con una única cuenta a diversos trámites y servicios del Estado. También se incorporaron nuevas funcionalidades al portal Trámites.gub.uy: a partir de 2017, la plataforma permitió la trazabilidad en tiempo real de los procesos administrativos. La posibilidad de trazar trámites, el sistema centralizado de autenticación y la unificación de la imagen y contenidos de los sitios web del Estado, reforzaron el acceso seguro y simple a los servicios digitales. Todas estas mejoras fueron acompañadas por una campaña masiva de comunicación que promovió el uso del portal Trámites.gub.uy.

En términos cuantitativos, la digitalización de los trámites experimentó un fuerte crecimiento. Partiendo de una línea base de 1.630 trámites, para fines de 2019 la totalidad de los trámites de la administración central podían iniciarse en línea y el 93% podía realizarse completamente en línea. Además, se alcanzó la trazabilidad del 73% de los trámites, un avance clave para la transparencia del sistema. Durante esta iniciativa, se logró eliminar el 11% de los trámites, contribuyendo así a la simplificación administrativa y a la creación de ventanillas únicas, iniciativa que había comenzado en la etapa anterior.[55]

Además del avance tecnológico, el programa contribuyó a consolidar el rol de Agesic dentro de la administración central, afianzándola como el organismo rector en materia de gobierno digital. La necesidad de coordinar con todos los organismos estatales reforzó su liderazgo técnico y estratégico.

Avances en ciberseguridad y salud digital

En el ámbito de la ciberseguridad, uno de los principales hitos fue el desarrollo del **Marco de Ciberseguridad**, un conjunto de requisitos y buenas prácticas orientadas a fortalecer la seguridad de la información en las organizaciones. Adaptado del marco del Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST) de Estados Unidos, surgió como una respuesta a la necesidad de unificar criterios y prácticas que hasta entonces estaban dispersos en el Estado. A partir de su implementación, se estableció una colaboración continua con el NIST, lo que permitió en años posteriores evolucionar el marco y expandir su alcance más allá de los organismos estatales.

[55] Mirador - Seguimiento del avance de las metas AUD 2020.

Otro hito importante fue la creación en 2017 del **SOC** nacional, el centro de operaciones de seguridad. El monitoreo de seguridad 24x7 y la alerta temprana supuso un salto exponencial en la detección de incidentes. De esta forma, el SOC fortaleció la capacidad de Agesic de identificar y responder a amenazas, permitiendo una respuesta rápida y un trabajo proactivo.

En el sector de la salud, en 2016 **se consolidó de la plataforma de salud**, lo cual permitió el despliegue de la HCEN a partir de 2017. El Decreto N° 242/017 estableció la obligatoriedad para los prestadores de salud de implementar la HCEN y definir mecanismos seguros de intercambio de información clínica, lo que mejoró la eficiencia en la atención y la interoperabilidad en el sector.[56] Esta infraestructura habilitante fue fundamental para la respuesta ante la emergencia sanitaria por COVID-19 en la etapa siguiente.

Cierre de la etapa servicios orientados a la ciudadanía

En resumen, entre 2015 y 2019 Agesic redirigió sus recursos hacia soluciones y servicios utilizados por la ciudadanía, impulsado por la iniciativa Trámites 100% en Línea, marcando un cambio tanto cuantitativo como cualitativo en la agencia. Este período no solo permitió que una mayor cantidad de procedimientos se digitalizara, sino que también transformó la forma en que la ciudadanía interactúa con el Estado y terminó de posicionar a la agencia dentro del Estado. Con esto, se sentaron las capacidades y las bases tecnológicas para que el Estado uruguayo estuviera preparado para brindar una rápida respuesta ante la emergencia sanitaria.

Gestión de la emergencia sanitaria y transformación digital (2020-2024)

En marzo de 2020, Uruguay atravesó un cambio de gobierno tras tres períodos consecutivos de una misma fuerza política. En este contexto, José Clastornik —único director ejecutivo de Agesic hasta ese momento— cesó en sus funciones. En junio, Hebert Paguas asumió la dirección ejecutiva de la agencia, quien también se desempeñaba como director general de Presidencia, tomando así un rol dual en la conducción estratégica del Estado.

Ese mismo mes, Uruguay declaró el estado de emergencia sanitaria debido a la pandemia de COVID-19.[57] Entre las múltiples medidas adoptadas por el gobierno, se exhortó a la adopción del teletrabajo en todos los ámbitos en los que fuera posible, tanto en el sector público como en el privado. Debido a las capacidades tecnológicas ya instaladas, la experiencia en salud a través del programa Salud.uy y el rol transversal en el Estado desde Presidencia, Agesic se convirtió en un actor importante en la gestión de la pandemia.

Durante los primeros dos años de esta etapa, la labor de Agesic se centró en atender las demandas que la pandemia puso sobre el Estado y al sociedad. Superado este desafío, Agesic enfocó sus esfuerzos en mejorar los servicios digitales del Estado. En la etapa anterior, se había impulsado un proceso de digitalización masivo, alcanzando todos los trámites de la administración central. En esta nueva etapa, el enfoque se trasladó a mejorar la calidad de los procesos, buscando no solo digitalizar, sino transformar los procedimientos y la forma en que la ciudadanía interactúa con el Estado.

En paralelo, Agesic profundizó su trabajo en torno a la Infraestructura Pública Digital. Con apoyo del PNUD, elaboró **recomendaciones para un marco de salvaguardas de DPI**, iniciativa liderada por la ONU, y se incorporó a la campaña global “50-in-5”, que promueve la cooperación internacional para avanzar en el desarrollo e implementación de los componentes clave de la DPI.[58] También se continuaron las líneas de acción anteriores mediante la publicación de una nueva Agenda Digital, un

[56] Decreto N° 242/017.
[57] Decreto N° 93/020.
[58] Ver: Salvaguardas de la DPI: Contribuciones de Uruguay y Campaña 50-in-5.
[59] A través de este enlace pueden visualizarse los Planes de Acción de Gobierno Abierto y a través de este este enlace las Agendas Digitales.

En esta etapa, la agencia se consolidó como un actor clave en la articulación del ecosistema digital nacional. Su rol protagónico durante la pandemia fortaleció su posicionamiento en la ciudadanía y en el Estado, lo cual le permitió dar continuidad y profundizar los procesos de transformación iniciados en la etapa anterior. En este marco, su trabajo se centró en cuatro grandes ejes: (i) brindar respuesta a la emergencia sanitaria, (ii) avanzar en la transformación de los servicios del Estado más allá de la digitalización, (iii) el fortalecimiento del ecosistema de ciberseguridad, y (iv) el desarrollo de políticas en datos e inteligencia artificial.

Respuesta a la emergencia sanitaria

En respuesta a la situación de emergencia sanitaria, la agencia desarrolló la **App CoronavirusUY**, la cual brindó información actualizada sobre la pandemia, proporcionó orientación sobre servicios de salud, facilitó la interacción de los/as usuarios/as con un equipo médico, contó con alertas de exposición y permitió la agenda de turnos para la vacunación. Este desarrollo fue realizado en colaboración con empresas del sector privado y bajo la supervisión del MSP y la URCDP.

Agesic **implementó la bandeja de seguimiento de casos COVID-19**, que permitió a los prestadores de salud hacer el seguimiento de casos en todo el país. Junto con la App CoronavirusUY, estas herramientas facilitaron la conexión entre la ciudadanía y las instituciones de salud, contribuyendo a la gestión eficiente de los casos clínicos.

Para mejorar la comunicación con la ciudadanía, se crearon sitios específicos en la plataforma Gub.uy y se desarrollaron asistentes virtuales con información y cuestionarios epidemiológicos. También se implementaron sistemas de gestión para la vacunación y el ingreso de personas a Uruguay, todo en un entorno seguro para el intercambio de datos, lo que permitió a todos los actores involucrados trabajar de forma coordinada.

Otro eje fundamental del trabajo de Agesic durante la pandemia fue el impulso del teletrabajo en la administración pública, una medida clave para garantizar la continuidad de los servicios estatales. Para ello, Agesic brindó apoyo técnico y asesoramiento a los organismos para la **instalación de servicios de VPN**. Además, desarrolló el servicio **REDuy Remoto**, una nueva forma de conectarse a REDuy para que quienes se encontraban realizando teletrabajo pudieran acceder a los servicios publicados en REDuy.

Para apoyar la transición al teletrabajo, también se llevó a cabo un relevamiento de las capacidades digitales de cada organismo a través de encuestas, lo que permitió identificar necesidades y coordinar esfuerzos. La agencia trabajó con varios organismos para apoyarlos en la adopción de soluciones tecnológicas con el fin de garantizar la continuidad de sus tareas. Un ejemplo de esto es el trabajo realizado con el Parlamento de Uruguay para habilitar sesiones virtuales en las cámaras y comisiones, garantizando que los procesos legislativos pudieran seguir su curso sin interrupciones.

Más allá de la digitalización

En esta etapa, Agesic no solo continuó con el proceso de digitalización de los trámites estatales, sino que avanzó en su transformación, con el objetivo de mejorar la experiencia ciudadana y garantizar un acceso integrado, ágil y seguro al Estado. Como parte de este enfoque, a través de la simplificación, unificación e interoperabilidad de los servicios digitales, se alcanzó una eliminación acumulada del 14% de los trámites de la administración central respecto a 2015.

Se consolidó la iniciativa **Gub.uy**: el portal fue adoptado por todos los ministerios y se comenzó a incorporar los portales de los gobiernos departamentales. De esta forma, el portal se fortaleció como una plataforma unificada que facilita el acceso a información, trámites y servicios, no solo de la administración central sino de todo el Estado.

Además, se comenzó a implementar **servicios hiperconectados**, que refiere a la consolidación de varios trámites donde intervienen distintos organismos del estado en un único proceso disponible a través de una única interfaz. Con esto, no solo se apunta a que los trámites estén disponibles en línea sino a que los distintos organismos dueños del trámite colaboren e interoperen para simplificar la experiencia ciudadana.

También se comenzó a trabajar en servicios proactivos, a través del módulo de avisos de la **App gub.uy**. Con esto, el Estado se anticipa a las necesidades de la ciudadanía y le ofrece soluciones de manera oportuna y personalizada, antes de que sean solicitados. Esto formó parte de una estrategia móvil integral, donde Agesic se propuso potenciar la prestación de servicios través este canal. En este marco, la agencia desarrolló una **plataforma de chatbots** en la cual la ciudadanía puede solicitar información o apoyo en la realización de trámites.

La plataforma firma.gub.uy evolucionó con nuevas versiones que cumplen con las normativas de accesibilidad. Un hito destacado de este período es la implementación de la **firma digital transfronteriza**. Desde 2024, firma.gub.uy permite validar firmas digitales de Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay. Además, Agesic espera extender la lista de países en el marco de acuerdos con organismos multilaterales e iniciativas bilaterales. Este trabajo se extiende también a la identificación digital, donde se habilitó en 2024 la **integración transfronteriza de ID Uruguay** con GOV.br, la solución de identidad digital del gobierno de Brasil.

Agesic impulsó y fortaleció diversas iniciativas de ciudadanía digital. Se lanzó la **Plataforma de Participación Ciudadana Digital**, un espacio destinado a promover el involucramiento de la población en procesos organizados por los organismos públicos.[60] A su vez, se dictaron talleres y cursos sobre temas como ciudadanía digital, inteligencia artificial y seguridad de la información, dirigidos a distintos públicos. Además, Agesic coordinó la elaboración de la **Estrategia de Ciudadanía Digital para una Sociedad de la Información y el Conocimiento**, consolidando el marco de acción para estos esfuerzos.[61]

Por último, en línea con su compromiso con la accesibilidad digital, Agesic asumió el rol de asesoramiento y control en el cumplimiento de estándares de accesibilidad web a nivel de todo el Estado. En este marco, se creó el Programa de Accesibilidad en Entornos Digitales, con el fin de garantizar que toda la ciudadanía pueda utilizar los servicios digitales del Estado.[62]

Fortalecimiento del ecosistema de ciberseguridad

La ciberseguridad cobró especial importancia durante esta etapa, aspecto que se hizo aún más evidente durante la pandemia, cuando gran parte de la vida cotidiana, el trabajo y los servicios públicos pasaron al ámbito digital. Las competencias de Agesic en materia de seguridad y ciberseguridad fueron ampliadas, otorgándole la autoridad para dirigir, regular, fiscalizar y auditar en esta área tanto a entidades públicas como a entidades privadas en sectores críticos.[63]

En esta etapa, Agesic impulsó diversas iniciativas para fortalecer el ecosistema nacional de ciberseguridad. Esta visión integral quedó reflejada en la **Estrategia Nacional de Ciberseguridad**,[64] y en los avances en la implementación y monitoreo del **Marco de Ciberseguridad**, asegurando su cumplimiento en distintos organismos del Estado y adaptándolo a sectores estratégicos, como el de la salud. Por otro lado, desde el CERTuy, se implementó la **Plataforma SOAR** (Security Orchestration, Automation and Response), que automatiza la respuesta inicial ante incidentes y optimiza la detección temprana de amenazas.

Se creó el primer currículo técnico en ciberseguridad del país, un recurso de acceso libre diseñado para que cualquier institución educativa pueda implementarlo y adaptarlo según sus necesidades.

---

[60] Plataforma de Participación Ciudadana.
[61] Estrategia de Ciudadanía Digital 2020-2023 y 2024-2028.
[62] Artículo 88 de la ley N° 19924.
[63] Artículo 88 de la ley N° 19924, que modifica el texto de artículo 149 de la ley N° 18719.
[64] Estrategia Nacional de Ciberseguridad del Uruguay 2024-2030

-

A partir de esta iniciativa, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) lanzó una **tecnicatura en ciberseguridad**, brindando formación específica en el área. Además, se implementó el **Programa de Becas en Ciberseguridad** a nivel de posgrado y cursos de actualización y se puso en funcionamiento la plataforma ***Cyber Range***, un entorno diseñado para el entrenamiento en ataques de ciberseguridad.

Datos e inteligencia artificial

Durante esta etapa, Agesic promovió una visión integral y ética del uso de datos e inteligencia artificial en el Estado, consolidando su rol como articulador de políticas públicas en la materia. La expansión del uso de tecnologías por parte de la ciudadanía, así como el crecimiento de capacidades analíticas dentro de la administración pública, exigieron un abordaje estratégico para garantizar la confianza y transparencia su uso.

En este marco, Agesic lideró la elaboración de dos instrumentos clave: la **Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024–2030** y la **Estrategia Nacional de Datos 2030**.[65] Ambos documentos fueron desarrollados de forma participativa, involucrando a actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil, y buscan guiar el desarrollo responsable y sostenible de estas áreas en el país. Mientras que la estrategia de IA plantea una hoja de ruta para impulsar su desarrollo y uso ético, seguro y confiable, la estrategia de datos promueve una gobernanza integral orientada a maximizar el valor público de los datos en el Estado.

Como parte de este impulso, se implementó el **Observatorio de Inteligencia Artificial en el Estado**, una iniciativa destinada a monitorear y fomentar el uso de la IA en el sector público, relevar casos de uso en organismos, generar lineamientos para su uso responsable y promover criterios de transparencia algorítmica alineados con la normativa vigente.[66] Paralelamente, se puse en funcionamiento el **Observatorio de Sociedad de la Información**, cuyo objetivo es divulgar información que permita comprender mejor el vínculo de la ciudadanía con el entorno digital.[67]

En paralelo, se avanzó en la mejora de la calidad de los datos estatales a través de la **consolidación de un marco de referencia para la calidad de los datos**, herramienta que proporciona criterios y orientaciones para asegurar que los datos gestionados por el Estado sean precisos, confiables, interoperables y reutilizables.[68] Esta iniciativa forma parte de una visión más amplia que busca potenciar el uso estratégico de los datos en la toma de decisiones públicas, el diseño de políticas y la provisión de servicios.

Cierre de la etapa gestión de la emergencia sanitaria y transformación digital

Durante este período, Agesic combinó la respuesta a la emergencia sanitaria con un enfoque en la transformación profunda de los servicios públicos. El énfasis estuvo en redefinir la relación entre la ciudadanía y el Estado. Se avanzó en la creación de servicios integrados, hiperconectados y proactivos. La etapa también marcó un avance importante en el fortalecimiento de las capacidades del Estado en ciberseguridad, datos e inteligencia artificial. Se consolidaron acciones para mejorar la protección de los sistemas estatales, al tiempo que se promovió un uso más estratégico y ético de los datos y las nuevas tecnologías.

Otro rasgo distintivo de esta etapa fue la adopción de un enfoque más amplio y estructurado en la gestión de los temas digitales. Aunque Agesic siempre promovió un liderazgo colaborativo y participativo, su influencia se había centrado principalmente en el ámbito estatal. En este período, asumió un rol de articulador a nivel nacional, impulsando estrategias en conjunto con actores del sector público y privado, lo cual es especialmente importante en temas de ciberseguridad, datos e inteligencia artificial. Este cambio se dio en un contexto donde la interconexión entre el Estado y otros sectores se volvió más relevante, reforzando la necesidad de una coordinación más amplia en la construcción de políticas digitales.

[65] Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial del Uruguay 2024–2030 y Estrategia Nacional de Datos 2030.
[66] Observatorio de Inteligencia Artificial en el Estado.
[67] Observatorio de Sociedad de la Información.
[68] Marco de referencia para la calidad de datos.

Visión a futuro

En 2025, con el retorno al gobierno de la misma fuerza política que condujo a Agesic durante sus tres primeras etapas, la agencia comenzó otro capítulo en su trayectoria junto a un nuevo director ejecutivo: Daniel Mordecki. Esta etapa parte del reconocimiento de que el mundo ya es digital, por lo que el desafío principal no es digitalizar procesos —como lo fue a los inicios de la agencia— sino avanzar hacia una transformación digital inclusiva que asegure el pleno aprovechamiento de la tecnología por todas las personas y en todos los sectores. En este contexto, Agesic delinea seis líneas estratégicas prioritarias para los próximos años:

- **Promover la inclusión digital.** En un mundo lo digital permea varios aspectos de la vida cotidiana, contar con competencias digitales insuficientes implica correr el riesgo de ser excluido/a de servicios y oportunidades esenciales. Por ello es fundamental que todas las personas desarrollen no solo habilidades operativas básicas, sino también capacidades para participar activamente, ejercer sus derechos y desenvolverse con confianza en el entorno digital. Esta prioridad es hoy más urgente que hace veinte años, ya que las consecuencias de estar por fuera de lo digital son más graves.

- **Formar líderes para el mundo digital.** Dada la ubiquidad de lo digital, es fundamental que las personas en cargos de liderazgo en todos los sectores de la sociedad (Estado, empresas, sociedad civil, academia) tengan un entendimiento básico los temas digitales. Este entendimiento va más allá del uso operativo: permite garantizar la seguridad y privacidad de los datos, comprender los riesgos digitales, evaluar inversiones TIC de manera informada, gestionar la complejidad de un ecosistema multiactor y promover una cultura de innovación y adaptación continua.
- **Actualizar la normativa para el mundo digital.** A medida que una parte creciente de la actividad social, económica y gubernamental se desarrolla en entornos digitales, se vuelve necesario revisar y adaptar el marco normativo. Esto implica no solo incorporar reglas que habiliten el uso de tecnologías digitales, sino también comprender cómo estas tecnologías transforman principios legales existentes, como la identidad, la autoría, la responsabilidad o la confidencialidad. El desafío no es solo regular lo nuevo, sino repensar el alcance y la aplicación de normas ya vigentes.
- **Alcanzar una interoperabilidad profunda.** El desafío ya no es solo conectar sistemas, sino garantizar un intercambio fluido y automatizado de información y servicios entre entidades públicas y privadas. Para ello, los sistemas deben diseñarse desde el inicio con criterios de interoperabilidad, priorizando la comunicación mediante APIs. Esto permite que los sistemas se comuniquen directamente entre sí, sin requerir intervención humana ni una interfaz gráfica destinada a usuarios/as finales. Una infraestructura interoperable por diseño permite construir un Estado más integrado.

- **Promover la ciberseguridad transversal.** La ciberseguridad es componente que debe integrarse en todos los sectores, tanto en el ámbito público como privado. En un entorno donde gran parte de las actividades ocurren o se facilitan a través de canales digitales, es necesario que todos los sectores consideren los riesgos asociados y actúen en consecuencia. Esto implica fortalecer el ecosistema nacional de ciberseguridad, formar capacidades en todos los niveles, integrar criterios de seguridad en el diseño de sistemas y promover prácticas que reduzcan vulnerabilidades. Consiste en incorporar la ciberseguridad como una dimensión presente en todas las políticas, procesos y organizaciones.

- **Anticipar y comprender las tecnologías emergentes.** El ritmo acelerado de la innovación exige una vigilancia constante y un análisis crítico de las tendencias tecnológicas, con el objetivo de identificarlas de manera oportuna y comprenderlas en profundidad. No basta con evaluar la viabilidad técnica de la aplicación de una nueva tecnología: es necesario considerar sus efectos en diversas dimensiones —ética, social, legal, económica, ambiental— para decidir de forma informada sobre su incorporación.

Agesic se propone la tarea de convertir estas prioridades en realidad, tal como lo ha hecho desde su creación. Para ello, asumirá el liderazgo directo de iniciativas cuando sea necesario, coordinará y articulará a los distintos actores del ecosistema para impulsar proyectos colaborativos, brindará apoyo técnico a quienes deseen avanzar por cuenta propia e impulsará el nacimiento de nuevas propuestas que respondan a estos objetivos estratégicos.

Lecciones aprendidas: desafíos y factores de éxito

En esta sección se profundiza en los principales desafíos que Agesic ha enfrentado desde sus inicios y en las estrategias empleadas para superarlos. A partir de ese análisis, se identifican los factores de éxito que han contribuido a consolidar su liderazgo en la transformación digital del Estado. Al revisar tanto los desafíos como las estrategias implementadas, se destacan las lecciones más relevantes para entender las claves de su éxito y ofrecer aprendizajes valiosos para quienes transiten procesos similares.

Principales desafíos enfrentados

A lo largo de su trayectoria, Agesic ha debido enfrentar múltiples desafíos en su rol como ente rector de la transformación digital en el Estado uruguayo. Estos desafíos reflejan la complejidad de impulsar el cambio en un entorno institucional caracterizado por diversos niveles de madurez digital entre los organismos. Desde la resistencia al cambio y la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los proyectos hasta la dificultad de equilibrar su rol como proveedor de servicios y coordinador estratégico, la agencia ha debido adaptarse continuamente para avanzar en la digitalización del sector público. En esta sección se analizan los principales desafíos identificados a partir de las entrevistas, proporcionando una visión integral de las barreras y dificultades que han marcado la evolución de Agesic.

Resistencia al cambio en organismos del sector público. Superar la resistencia a la adopción de herramientas y procesos digitales dentro de los organismos ha sido un desafío persistente para Agesic desde sus inicios. Esta resistencia se explica por diversos factores:

- *Inercia cultural.* La cultura burocrática del sector público, caracterizada por jerarquías rígidas y procedimientos establecidos, constituyó una barrera en la implementación de nuevas políticas digitales.
- *Limitada disponibilidad de recursos.* La adopción de nuevas soluciones digitales requiere un esfuerzo inicial considerable, tanto en términos de dedicación de recursos humanos como de asignación de recursos económicos, lo cual puede ser difícil de afrontar para muchos organismos.
- *Miedo a la obsolescencia.* Existe la percepción de que algunos aspectos del negocio o funciones específicas podrían verse amenazados o volverse redundantes debido a la implementación de nuevas tecnologías.
- *Deseo de autonomía.* Algunos organismos muestran reticencia a ceder el control y el poder de decisión sobre sus soluciones digitales, prefiriendo mantener su independencia en lugar de alinearse con las directrices y soluciones propuestas por Agesic.

Mantener la continuidad de los procesos digitales. Garantizar la continuidad de los procesos digitales implementados en las instituciones del Estado es un desafío para Agesic. Diversos factores impactan esta continuidad, entre los que destacan:

- *Rotación de personal dentro de los organismos.* La salida de funcionarios/as clave dentro de los organismos puede interrumpir procesos en curso, generando una pérdida de conocimientos y experiencia que afecta su desarrollo y sostenibilidad.
- *Falta de planificación para la sostenibilidad.* Una planificación insuficiente durante la implementación de los procesos puede resultar en soluciones digitales obsoletas o infrautilizadas una vez que cesan los fondos iniciales o disminuye el apoyo proporcionado por Agesic.
- *Cambios en prioridades en los organismos.* Las variaciones en las prioridades en los liderazgos pueden derivar en la discontinuidad o redirección de procesos digitales, especialmente si su valor estratégico no se comunica ni se demuestra de manera clara frente a los nuevos objetivos establecidos.

Pasar de la digitalización a la transformación. Mientras que digitalizar trámites implica simplemente trasladar procesos en papel a formatos digitales, la verdadera transformación digital supone una reingeniería profunda de esos procesos para hacerlos más eficientes, interoperables y centrados en las necesidades de la ciudadanía. Este desafío requiere simplificar procedimientos, eliminar redundancias y superar la fragmentación institucional, promoviendo la coordinación entre múltiples organismos del Estado. A diferencia de la digitalización, que es un proceso más directo, la transformación digital demanda un esfuerzo considerable en términos de rediseño, colaboración interinstitucional y cambio cultural dentro de la administración pública. Además, implica trasladar la carga operativa de el/la usuario/a al propio Estado, garantizando que la experiencia de uso sea fluida y eficiente. Este proceso es más complejo y requiere tiempos de implementación más largos, lo que representa un reto significativo para Agesic.

Equilibrar el rol de rector y proveedor de servicios. Agesic ha asumido con frecuencia el rol de proveedor central de soluciones digitales transversales para el Estado, ofreciendo servicios como el expediente digital, portales centralizados, correo electrónico, entre otros. Esta decisión fue fundamental en los inicios, ya que permitió a la agencia contar con la capacidad operativa necesaria para impulsar la transformación digital en todo el sector público. Gracias a esta provisión de soluciones, numerosos organismos pudieron adoptarlas, superando limitaciones de recursos que, de otro modo, habrían dificultado su implementación.

Si bien este enfoque centralizado ha generado beneficios significativos, como economías de escala, estandarización, eficiencia y ahorro de costos, también ha impuesto costos internos para la organización. La alta carga operativa resultante ha desviado recursos que podrían haberse destinado a iniciativas de innovación y ha generado una dependencia considerable de los organismos del Estado hacia Agesic para satisfacer sus necesidades digitales. Este balance entre servicio centralizado y sostenibilidad organizacional sigue siendo un desafío clave para la agencia.

Adaptación a un entorno tecnológico en constante evolución en un contexto donde la actualización normativa es un proceso más gradual. El acelerado ritmo del cambio tecnológico representa un desafío permanente para Agesic, que debe actualizar sus estrategias, soluciones y competencias para mantenerse a la vanguardia de la innovación digital. Este reto es aún más relevante en el sector público, donde cada iniciativa requiere normativa habilitante que debe ser lo suficientemente flexible para acompañar las transformaciones constantes del entorno tecnológico.

La convergencia oportuna entre la normativa y la implementación de nuevas tecnologías es un desafío continuo para la agencia. En este sentido, es indispensable la capacidad de anticipar tendencias emergentes y ajustar los marcos legales para garantizar la efectividad y sostenibilidad de las iniciativas digitales.

Adopción de servicios por parte de la ciudadanía. Un reto clave para Agesic ha sido garantizar que las personas adopten y utilicen los servicios digitales ofrecidos por el gobierno. Esto requiere abordar la resistencia al cambio y asegurar que los servicios sean intuitivos y respondan a las necesidades reales de la población. La baja adopción a menudo se debe a la brecha digital y a la falta de familiaridad con las nuevas tecnologías, lo que genera reticencia a incorporar herramientas digitales en la vida cotidiana. Además, si los servicios no están diseñados desde una perspectiva centrada en los/as usuarios/as, es probable que no cumplan con las expectativas, limitando así el impacto de la transformación digital.

Atracción y retención de talento. Atraer y retener personal capacitado ha sido un desafío persistente para Agesic. La agencia enfrenta la competencia del sector privado, que a menudo ofrece salarios y beneficios más competitivos. Además, las rigideces de los sistemas de recursos humanos del sector público pueden dificultar el reclutamiento de personas con las habilidades especializadas necesarias para las iniciativas de transformación digital de manera oportuna.

Capacidad limitada de fiscalización. Si bien la agencia posee la autoridad para emitir sanciones por incumplimiento, estos poderes rara vez se han ejercido. Agesic ha priorizado históricamente un enfoque colaborativo y persuasivo en lugar de uno estrictamente regulatorio. Esta estrategia, aunque exitosa en fomentar la adopción inicial, presentó limitaciones para asegurar el cumplimiento constante y la adherencia a los estándares establecidos.

Alcanzar la autonomía técnica. Garantizar que las decisiones se tomen de forma técnica, es decir, basándose en la experiencia y no en la influencia política, fue un desafío continuo para Agesic. Para eso, tuvo que fortalecer su posicionamiento como una entidad técnicamente independiente.

Demostrar resultados y relevancia. Agesic necesitaba mostrar su trabajo y destacar la importancia de la transformación digital para obtener reconocimiento y apoyo a nivel político. En sus primeros años, existía la preocupación de que Agesic no estuviera mostrando suficientes resultados tangibles para justificar su presupuesto, lo que podría haber llevado a la disolución de la agencia.

Construcción de confianza. Para liderar la transformación digital a lo largo del Estado, es fundamental generar confianza y credibilidad con los organismos, lo cual fue un proceso lento para la agencia. Esta confianza en la capacidad de Agesic para acompañar, implementar y liderar iniciativas de trasformación digital es fundamental para que los organismos colaboren con los objetivos de la transformación.

Factores clave del éxito de Agesic

El éxito de Agesic en la transformación digital del Estado uruguayo no es resultado del azar, sino de una combinación de factores estratégicos, organizacionales y contextuales que han permitido consolidar su liderazgo en la materia. Esta sección analiza los principales elementos que han contribuido a su trayectoria, desde su visión estratégica a largo plazo y su capacidad de adaptación al cambio hasta el fortalecimiento de su relacionamiento internacional y su enfoque técnico y de ejecución. Asimismo, se destacan aspectos clave como el liderazgo de sus equipos, la priorización de la transformación digital en la agenda política y la implementación de proyectos insignia que han marcado hitos en la digitalización del país.

Visión estratégica a largo plazo. Desde sus inicios, Agesic ha demostrado una sólida visión estratégica a largo plazo. Este enfoque permitió a la agencia implementar soluciones, políticas y regulaciones alineadas tanto con las necesidades inmediatas del país como con una visión a futuro. Cada decisión tomada por Agesic se fundamentaba en esta visión estratégica, que no solo definía el rumbo de la agencia, sino que también buscaba posicionar a Uruguay como un referente en transformación digital en el contexto global. Esta visión estratégica implicó:

- *Planificación para el futuro.* Uno de los instrumentos clave de Agesic es la Agenda Digital Uruguay. Esta estrategia se actualiza periódicamente, integrando aportes de los sectores público y privado, academia y sociedad civil. Desde su creación, Agesic ha impulsado el desarrollo continuo de la Agenda Digital, consolidándola como una herramienta fundamental para la transformación digital de Uruguay.
- *Comprensión de tendencias globales.* Agesic ha mantenido una constante evaluación de su trabajo, comparándolo con los países líderes en el mundo para garantizar que sus soluciones estén a la vanguardia de la tecnología y las mejores prácticas internacionales. La agencia ha utilizado este proceso de comparación para identificar áreas de mejora y adoptar tecnologías y enfoques emergentes. En este sentido, el relacionamiento internacional ha sido clave, permitiendo a Agesic acceder a experiencias internacionales, intercambiar conocimientos y ajustar sus políticas y proyectos a las tendencias globales en materia de gobierno digital.
- *Adaptación al cambio.* Agesic ha ajustado su enfoque constantemente para adaptarse al panorama digital en evolución. Esta capacidad de cambio no se limita únicamente al desarrollo de servicios, soluciones y capacidades relevantes para el sector público y la ciudadanía, sino que también incluye su estructura interna y su manera de interactuar con el entorno. La organización interna de Agesic ha sido revisada y actualizada regularmente para responder a las necesidades de un entorno digital dinámico. Además, la agencia ha adoptado una visión de ecosistema, integrando a actores clave como el sector privado, la academia y la sociedad civil en las áreas estratégicas bajo su competencia.

Relacionamiento internacional. Desde sus inicios, Agesic ha establecido y fortalecido vínculos con otros países y organismos internacionales. A lo largo de su trayectoria, ha participado activamente en instancias de colaboración bilateral y multilateral, generando espacios de aprendizaje tanto de manera directa con otros gobiernos como a través de organismos internacionales. En este sentido, Agesic ha trabajado estrechamente con países de la región y del mundo, así como con organismos como la CAF, el BID, el PNUD, el Banco Mundial y la OCDE, entre otros. Además, mantiene una participación activa en redes internacionales de gobierno digital y en redes especializadas en las áreas temáticas de su competencia. En términos generales, el relacionamiento internacional le ha proporcionado acceso a:

- *Intercambio de conocimiento.* Agesic ha establecido relaciones con otros países y organismos internacionales, lo que le ha permitido acceder a experiencias y mejores prácticas en el ámbito de la transformación digital. A través de su participación en conferencias, reuniones bilaterales y encuentros temáticos, la agencia ha podido aprender de los éxitos y fracasos de otros, lo que ha enriquecido su enfoque estratégico. Este intercambio de conocimiento ha sido crucial para adaptar e implementar estrategias exitosas en Uruguay. La experiencia adquirida ha impulsado la innovación dentro de Agesic, guiando su toma de decisiones y la implementación de iniciativas clave en el país.
- *Espacios de colaboración internacional.* La participación de Agesic en espacios de colaboración con otros países ha sido clave para ampliar su ecosistema de trabajo. A través de estas plataformas, la agencia ha forjado productos conjuntos en una variedad de temas. Un ejemplo de esta colaboración es el trabajo en proyectos de integración regional, como la identificación digital transfronteriza.

- *Financiamiento.* Los recursos proporcionados por organismos multilaterales han sido fundamentales para el desarrollo de los proyectos e iniciativas de Agesic, a través de operaciones de préstamo y cooperaciones técnicas no reembolsables. En particular, los préstamos han servido no solo como fuente de financiamiento, sino también como una herramienta para la planificación estratégica. La estructura de estos préstamos exige la definición de objetivos y metas claras, así como el monitoreo periódico de resultados, lo que ha impulsado a Agesic a adoptar una visión más estructurada en la planificación y ejecución de sus iniciativas.
- *Reconocimiento internacional.* Además de lo anteriormente mencionado, la visibilidad y el reconocimiento internacional han permitido a la agencia construir una reputación sólida. El reconocimiento internacional de Agesic como líder en gobierno digital es altamente valorado internamente, ya que otorga credibilidad a la organización y ha ayudado a Agesic a atraer y retener talento.

Liderazgo fuerte. El fuerte liderazgo del equipo directivo de Agesic, característico de sus tres primeras etapas, fue un factor clave para el éxito de la agencia. Este liderazgo se caracterizó por la experiencia técnica, una visión estratégica, un compromiso con los resultados y un enfoque colaborativo. Desde el CDH y la dirección ejecutiva, se fomentó una cultura de innovación, colaboración y orientación a los resultados, lo que contribuyó a consolidar a Agesic como una institución con un fuerte perfil técnico. Todas estas características del liderazgo inicial han permeado en la cultura organizacional de la agencia, manteniéndose hasta la etapa actual:

- *Experiencia técnica.* El equipo de liderazgo de Agesic en sus primeras tres etapas contó con una fuerte experiencia técnica, donde las decisiones tomadas eran fundamentadas desde un punto de vista técnico a través de un proceso cauteloso y evaluando los distintos riesgos, lo cual permitió priorizar la excelencia técnica sobre soluciones rápidas.
- *Enfoque participativo.* Agesic se ha caracterizado por tener un enfoque participativo tanto en su relación interna como externa. Dentro de la agencia, especialmente en sus inicios, la toma de decisiones era un proceso colaborativo entre las personas involucradas, y los proyectos a iniciar eran validados por el equipo de liderazgo. El CDH se reunía semanalmente para discutir estrategias, revisar propuestas de proyectos y monitorear el avance de las iniciativas clave. Fuera de la agencia, Agesic ha trabajado de manera constante con consejos asesores y grupos de trabajo, lo que ha enriquecido el proceso de toma de decisiones.
- *Visión estratégica.* La visión estratégica fue una característica fundamental del equipo de liderazgo, y fue crucial para guiar a la agencia en el rumbo que se tenía planeado para ella.
- *Gestión por proyectos y enfoque en los resultados.* Desde el liderazgo, se ha promovido activamente la gestión de proyectos y la entrega de resultados tangibles. Agesic ha mantenido un enfoque claro en proyectos, adoptando metodologías específicas para asegurar una planificación, ejecución y entrega de resultados. Este enfoque representó una innovación dentro de la administración pública, donde tradicionalmente no se incorporaba la gestión por proyectos. Además, el nivel de supervisión e involucramiento del CDH en etapas iniciales brindó orientación y apoyo a los equipos de proyectos, asegurando que estuvieran alineados con la estrategia general de la agencia y manteniendo un enfoque constante en los resultados.

Priorización de la transformación digital en la agenda política. Uruguay ha dado una clara prioridad a la transformación digital en su agenda política, lo que se ha materializado en políticas concretas, inversiones estratégicas y marcos legales habilitantes. La creación de Agesic en 2005, a partir de las recomendaciones de un grupo asesor presidencial, refleja un temprano reconocimiento de la importancia de la digitalización. La agencia, dependiente directamente de la Presidencia de la República, tiene una ubicación institucional que subraya esta priorización política. Al estar cerca del centro del poder, Agesic puede mantenerse conectada con los/as responsables de la toma de decisiones, lo que facilita la implementación y el seguimiento de las iniciativas digitales a nivel estatal.

El amplio mandato de Agesic, que incluye áreas clave como la transformación digital del Estado, la inclusión ciudadana, la ciberseguridad y la modernización del sector salud, refuerza su rol central en la conducción de las políticas digitales del país. Esta estructura institucional refleja la voluntad política de centralizar y priorizar las iniciativas digitales bajo su liderazgo, garantizando que la transformación digital se mantenga como un eje fundamental en la estrategia del gobierno.

Una característica distintiva del enfoque de Uruguay es la continuidad de sus políticas digitales a través de diferentes administraciones. A pesar de las transiciones políticas entre gobiernos de un mismo partido político y de distinto partido político, el compromiso con la transformación digital ha permanecido, con gobiernos sucesivos construyendo sobre las bases sentadas por sus predecesores.

Perfil técnico. A pesar de ser una agencia dentro de Presidencia y haber recibido un fuerte impulso político, Agesic ha mantenido un perfil altamente técnico, lo cual contribuyó a la continuidad y sostenibilidad de todas sus acciones, así como también a una confianza en la institución dentro del ecosistema uruguayo y a nivel internacional. La capacidad de la agencia de mantener un perfil técnico no solo es producto del contexto de estabilidad institucional que caracteriza a Uruguay, sino que es también producto de un esfuerzo deliberado para mantener ese perfil. Desde los inicios, las decisiones debían ser fundamentadas desde un punto de vista técnico, asegurando que se guíen por

- *Composición del primer CDH.* Estaba compuesto por personas con sólida experiencia y conocimientos técnicos pertinentes para el desarrollo del gobierno digital.
- *Minimizar la exposición pública y evitar eventos politizados.* Agesic evitó conscientemente la publicidad excesiva o utilizar sus logros con fines políticos, optando por un enfoque más discreto para mantener su enfoque técnico y evitar posibles conflictos con otras instituciones gubernamentales.
- *Priorizar un enfoque de recompensas sobre castigos.* El énfasis de Agesic en la capacitación, la colaboración y los incentivos para fomentar la transformación digital, en lugar de depender de la imposición de sanciones o penalidades, ha ayudado a fomentar una relación positiva y no confrontativa con otras instituciones gubernamentales.

Enfoque temprano en la construcción de los aspectos fundacionales de la transformación digital. Durante su etapa fundacional, Agesic priorizó estratégicamente la creación de marcos legales habilitantes y la implementación de infraestructura tecnológica esencial, estableciendo una base sólida para el desarrollo de agencia y de la transformación digital en Uruguay. Esta decisión fue arriesgada, ya que implicó no contar con productos fácilmente visibles o comprensibles a corto plazo, lo que aumentaba la posibilidad de que un cambio de gobierno decidiera eliminar la agencia. Sin embargo, la estrategia resultó exitosa, ya que logró construir los cimientos necesarios para el desarrollo sostenible del gobierno digital en el país. Este enfoque inicial permitió a la agencia escalar operaciones y ampliar su oferta de servicios en etapas posteriores, asegurando la continuidad y fortaleciendo sus iniciativas al construir siempre sobre los avances previamente alcanzados.

Contexto favorable. La estabilidad política de Uruguay ha proporcionado un entorno favorable para las operaciones de Agesic, la cual contribuye a la visión a largo plazo y la planificación estratégica crucial para llevar adelante emprendimientos complejos como la transformación digital del Estado. Además, la agencia opera en un contexto de amplio acceso a Internet, respaldado por diversas iniciativas que han promovido la conectividad de la ciudadanía. Como resultado, casi todos los hogares del país cuentan hoy con acceso a Internet, lo que ha sido fundamental para el avance de la digitalización en el sector público.

Cultura organizativa. Agesic tiene una cultura organizativa distinta caracterizada por la innovación, la gestión basada en proyectos, la orientación a resultados, un perfil técnico y un enfoque colaborativo y participativo. Esta cultura se ha diferenciado de otras organizaciones estatales y se consideró una ventaja desde el principio.

Mandato claro. Agesic, como institución, tiene un mandato claro para impulsar la transformación digital y promover el uso de las TIC. Además, el desarrollo de Agesic ha ido acompañado de normativa, que ha proporcionado sustento legar para sus acciones. Contar con una normativa que respalde e impulse las decisiones ha sido crucial para el éxito de los proyectos en Uruguay.

Capacidad de ejecución. La capacidad de ejecución de proyectos ha sido un factor clave en el éxito de Agesic. Desde sus inicios, la agencia demostró su valor ofreciendo productos que podían desplegarse rápidamente en los organismos del gobierno, promoviendo una cultura de trabajo orientada a resultados. Un aspecto distintivo de Agesic dentro del sector público es su enfoque basado en proyectos. A diferencia de otras entidades gubernamentales, la agencia establece iniciativas e inicia operaciones en cuestión de meses, lo que representó una transformación en la manera en que se desarrollan e implementan soluciones dentro del Estado. Su capacidad de ejecución también se vio fortalecida con el presupuesto adecuado y, por tanto, contó con un equipo de trabajo con el tamaño y las competencias adecuadas para llevar adelante sus iniciativas.

Proyectos insignia. En línea con lo anterior, Agesic ha liderado una serie de proyectos emblemáticos que han sido clave para demostrar su impacto y el valor de su trabajo en la transformación digital del Estado. Estas iniciativas no solo han generado avances concretos en la transformación digital del Estado, sino que han servido como herramientas de visibilidad y movilización de recursos. Ejemplos de estos proyectos incluyen REDuy, Trámites 100% en Línea y el Portal Gub.uy, entre otros.

Reflexión final

Lo que comenzó con esfuerzos dispersos para modernizar el sector público, dio paso a la creación de Agesic, una agencia que rápidamente asumió un rol esencial en la transformación digital del Estado. A lo largo del tiempo, Agesic ha sido el motor de un cambio profundo en la administración pública, consolidándose como una verdadera política de Estado. Desde su inicio, su enfoque en establecer un marco habilitante para la transformación digital permitió sentar las bases para una serie de avances que se construyeron de manera progresiva y sostenida.

La agencia no solo ha sido un agente de cambio, sino que ha demostrado su capacidad de adaptación mediante la evolución de su estructura, competencias y enfoque, siempre en respuesta a las necesidades emergentes del entorno. A lo largo de este recorrido, Agesic ha enfrentado numerosos desafíos inherentes a la monumental tarea de transformar digitalmente el gobierno, pero ha logrado superar cada obstáculo gracias a una visión estratégica clara, un liderazgo sólido y un énfasis constante en la colaboración.

De cara al futuro, Agesic se enfrenta a varios retos clave. Deberá mantener su impulso en la transformación digital del sector público, priorizando la simplificación de procesos y mejorando la experiencia de los/as usuarios/as. También tendrá que gestionar un ecosistema digital cada vez más complejo, con nuevos actores y dinámicas. Además, deberá encontrar el equilibrio adecuado entre sus responsabilidades operativas y su capacidad de innovación, ya que la carga operativa podría desviar recursos de iniciativas de innovadoras que han puesto a la agencia en la vanguardia del gobierno digital.

Agesic ha sabido adaptarse para superar los diversos desafíos enfrentados. Cada período de su historia evidencia el impulso continuo de la agencia para alcanzar transformación digital del Estado. A través de la toma de decisiones estratégicas y la constante revisión de su forma de trabajar, Agesic ha consolidado un legado que va más allá de los cambios tecnológicos, promoviendo la sostenibilidad en sus iniciativas, el desarrollo de capacidades y la inclusión de todos los actores involucrados. Con su capacidad para responder a los cambios, Agesic está bien posicionada para enfrentar con éxito tanto los retos actuales como los futuros.

Herramienta de preguntas y respuestas

¿Cómo representó la creación de Agesic en 2005 un cambio estratégico en el enfoque de Uruguay hacia la gobernanza digital?

La creación de Agesic en 2005 marcó un momento crucial en el enfoque de Uruguay hacia la gobernanza digital al consolidar iniciativas previamente fragmentadas en un marco institucional sólido y sostenible. Recomendado por el Grupo Honorario de Asesoramiento en Tecnologías de la Información, Agesic se estableció con el mandato específico de mejorar los servicios del Estado a través del uso de las TIC, lo que señalaba un compromiso por priorizar y centralizar los esfuerzos de transformación digital en los niveles más altos del gobierno. Este movimiento estratégico aseguró que la política digital ya no fuera un esfuerzo improvisado, sino una función central del Estado, respaldada por un marco legal claro y recursos dedicados a dicho fin, y permitió que la agenda digital se institucionalizara como una verdadera política de Estado, trascendiendo gobiernos y ciclos políticos.

Es fundamental que exista una institución encargada de dirigir y coordinar los esfuerzos de transformación digital en un país, ya sea una agencia dependiente de Presidencia o una dirección dentro de un ministerio TIC. En el caso de Uruguay, Agesic centraliza tanto los aspectos estratégicos de la política digital (planificación, regulación y definición de estándares) como los operativos (ejecución, gestión de proyectos). Otros países, en cambio, han optado por separar estas competencias en dos instituciones.

Sea cual sea el modelo elegido, lo fundamental es que las competencias estén claramente delimitadas —sin duplicaciones ni vacíos— y que todo el sector público reconozca un único referente estratégico. Cuando existen dos instituciones (una para lo estratégico y otra para lo operativo), resulta imprtante establecer mecanismos de coordinación que garanticen una implementación coherente de la política digital, asegurando que permee y se mantenga como política de Estado.

¿Cuáles fueron los pilares clave de la estrategia fundacional de Agesic y por qué fueron importantes?

Durante sus años fundacionales, Agesic se centró en tres pilares clave: (i) desarrollar un marco regulatorio habilitante, (ii) desplegar infraestructura esencial y (iii) empoderar a las organizaciones públicas. El establecimiento de leyes para la protección de datos, el acceso a la información pública y la firma y gestión de documentos electrónicos proporcionó la base legal para el gobierno digital. El despliegue de infraestructura como REDuy (una red segura de alta velocidad), la plataforma de interoperabilidad y un conjunto básico de soluciones transversales, garantizó que las instituciones gubernamentales pudieran conectarse y compartir datos de manera segura. A través del programa eFondos y el apoyo a la creación de los Planes Quinquenales de Dirección de Gobierno Electrónico, Agesic motivó y asistió a los organismos gubernamentales a iniciar sus procesos de transformación digital. Estos pilares fueron cruciales porque sentaron las bases para futuras iniciativas, asegurando que se construyeran sobre una base legal, tecnológica y organizacional sólida.

Estos pilares crearon las condiciones institucionales, legales y tecnológicas que sostendrían las etapas futuras. Si bien muchas de estas acciones no ofrecieron resultados inmediatos, fueron esenciales para habilitar desarrollos posteriores. Al avanzar simultáneamente en lo normativo y lo técnico, Agesic garantizó que las herramientas digitales tuvieran respaldo legal y que los organismos contaran con la infraestructura necesaria para implementar sus proyectos.

Además, los fondos concursables ofrecieron un incentivo concreto: permitieron probar soluciones reales, generar casos de éxito y fortalecer la confianza interna en la digitalización. Esta estrategia de invertir en los cimientos, combinada con mecanismos que generaban valor visible a corto plazo, facilitó la aceleración de proyectos y la consolidación del gobierno digital como una política de Estado.

Toda iniciativa requiere definir aspectos fundacionales que aseguren su continuidad en el tiempo. Estos elementos no siempre brindan resultados inmediatos, pero son los que permiten que lo construido posteriormente sea sostenible y escalable. Los frutos de ese esfuerzo suelen verse recién en etapas siguientes, cuando se puede avanzar de forma sólida sobre una base bien establecida.

¿Cómo abordó Agesic el desafío de generar confianza y credibilidad con otras organizaciones gubernamentales en sus primeros años?

Para superar el desafío de generar confianza y credibilidad, Agesic se centró inicialmente en entregar productos tangibles que pudieran implementarse rápidamente dentro de las organizaciones gubernamentales. Al ofrecer soluciones que demostraran un valor inmediato, Agesic evidenció su capacidad y generó confianza en su rol para liderar y apoyar iniciativas de transformación digital. Este enfoque, combinado con una estrategia colaborativa y persuasiva en lugar de estrictamente regulatoria, ayudó a fomentar relaciones positivas con los organismos públicos.

Generar credibilidad y confianza es clave ya que los procesos de transformación digital transversales a la administración pública exigen el compromiso de múltiples organismos, cada uno con su propia cultura, prioridades y recursos. Una vez establecidas, facilitan la adopción ya que los organismos entienden que las soluciones propuestas responden a criterios técnicos que buscan mejorar sus procesos de negocio.

Asimismo, demostrar resultados de forma constante contribuye a alcanzar confianza y credibilidad. La continuidad de logros refuerza el apoyo institucional, mitiga el impacto de la rotación de personal o los cambios en liderazgo, y justifica la asignación de recursos para nuevas etapas de la transformación digital. De esta forma, la confianza y credibilidad permiten a la institución rectora liderar, coordinar y sostener procesos complejos de transformación digital a lo largo de toda la administración pública.

¿Cómo transformó la iniciativa Trámites 100% en Línea el enfoque estratégico de Agesic?

La iniciativa Trámites 100% en Línea, lanzada en 2015, transformó radicalmente el enfoque estratégico de Agesic. En lugar de centrarse únicamente en soluciones para organismos gubernamentales, la agencia pasó a priorizar servicios que impactaran directamente a la ciudadanía. Encargada de digitalizar todos los trámites de la administración central, Agesic reorientó todos sus esfuerzos hacia esta ambiciosa meta, logrando la digitalización completa de los trámites de la administración central. Este cambio de foco subraya el paso de una visión centrada en procesos internos del sector público a otra externa y centrada en la ciudadanía.

Esto demuestra la necesidad de contar con una visión a futuro y actualizar la hoja de ruta de manera constante. En el caso de Agesic, el cambio de enfoque no respondió a un descubrimiento repentino sobre la importancia de poner a la ciudadanía en el centro. Desde sus inicios, las acciones de la agencia tuvieron como objetivo final brindar servicios más seguros, eficientes y relevantes para las personas. Sin embargo, para que ese enfoque hacia la ciudadanía fuera realmente efectivo y sostenible, primero era necesario fortalecer las capacidades internas del sector público. El giro estratégico hacia los servicios orientados a la ciudadanía fue posible solo cuando Agesic y la administración pública ya contaban con las condiciones institucionales y técnicas necesarias para dar ese paso.

¿Cómo posicionaron la infraestructura digital existente de Uruguay y la experiencia previa de Agesic al país para responder a la pandemia de COVID-19?

Las capacidades tecnológicas que Agesic había instalado previamente, combinadas con la experiencia en el ámbito de la salud a través del programa Salud.uy y su rol transversal en el Estado, le permitieron desempeñar un papel fundamental en la gestión de la crisis. Esto le permitió desplegar soluciones de forma rápida para la gestión de la pandemia, como la App Coronavirus UY, y apoyar la transición al teletrabajo de los organismos públicos. Además, la digitalización de los trámites previamente alcanzada por el programa Trámites 100% en Línea posibilitó atenuar el impacto en la atención ciudadana.

Este caso subraya la importancia de invertir de forma sostenida en infraestructura digital y capacidades institucionales. Construir cimientos tecnológicos sólidos y desarrollar competencias técnicas y operativas no solo mejora la gestión pública cotidiana, sino que también genera una resiliencia digital que permite enfrentar situaciones imprevistas. Esta base preexistente fue la que permitió al país responder con agilidad ante la emergencia sanitaria, facilitando el despliegue rápido de nuevas herramientas y servicios adaptados al contexto, y asegurando la continuidad de las funciones esenciales del Estado.

Asimismo, la experiencia pone en evidencia el valor de haber adoptado previamente un enfoque estratégico centrado en la ciudadanía. Cuando parte de la interacción entre el Estado y la ciudadanía ya se realiza a través de canales digitales, se genera una relación de familiaridad y confianza. Una ciudadanía ya acostumbrada a interactuar digitalmente con el Estado está mejor preparada y más dispuesta a utilizar estas herramientas, lo que amplifica su alcance en la gestión de la emergencia sanitaria.

¿Cómo evolucionó el enfoque de Agesic más allá de la digitalización para transformar aún más los servicios estatales durante el período 2020-2024?

Durante el período 2020-2024, Agesic aprovechó sus avances previos en digitalización para enfocarse en transformar los servicios estatales más allá de su mera disponibilidad digital, con el objetivo de mejorar la experiencia ciudadana y garantizar un acceso integrado, ágil y seguro. Esto implicó la simplificación, unificación y mejora en la interoperabilidad de los servicios digitales. Además, Agesic comenzó a implementar servicios hiperconectados, integrando diversas agencias estatales en procesos unificados, y servicios proactivos.

Una lección clave de este proceso es la importancia de revisar y ajustar permanentemente las metas. Lo que arrancó como un objetivo centrado en poner trámites en línea, dio paso a nuevas metas: experiencias integradas, anticipación de necesidades y modelos de servicio basados en datos. Para que esta evolución sea posible, es necesario adoptar una mirada crítica evaluando los logros alcanzados, reconociendo áreas de mejora y definiendo nuevos objetivos. El mantenimiento de un ciclo continuo de planificación, ejecución, evaluación y reajuste permite sostener los procesos de transformación digital.

¿Cómo ha contribuido la colaboración internacional al éxito y desarrollo de Agesic como agencia digital líder?

La colaboración internacional ha sido un pilar fundamental en el éxito de Agesic, proporcionando acceso a financiamiento, intercambio de conocimientos, oportunidades de cooperación y reconocimiento a nivel global. Alianzas con organismos como el BID y el PNUD han respaldado proyectos e iniciativas clave de Agesic. Asimismo, la participación en foros y redes internacionales ha permitido a Agesic aprender de las mejores prácticas globales y adaptar sus estrategias, así como también desarrollar proyectos de alcance internacional.

El relacionamiento internacional permite aprovechar ideas ya probadas, compartir soluciones a problemas comunes y evitar duplicar esfuerzos frente a desafíos que enfrentan la mayoría de los países. Esto puede lograrse tanto mediante instancias bilaterales como a través de la participación en espacios multilaterales, donde los organismos internacionales actúan como articuladores y promotores del intercambio y la cooperación.

Esta colaboración también es clave para garantizar la seguridad digital y desarrollar herramientas interoperables. Un ejemplo claro son los acuerdos para la identificación y firma digital transfronteriza, que fueron posibles gracias al trabajo conjunto entre países y organizaciones multilaterales. Participar activamente en estos espacios amplifica el impacto de las experiencias nacionales.

¿Qué elementos clave definen la cultura organizacional de Agesic y cómo ha contribuido esta cultura a su éxito?

La cultura organizacional de Agesic se distingue por su enfoque en la innovación, la gestión basada en proyectos, la orientación a resultados, el perfil técnico y un enfoque colaborativo y participativo, lo que ha sido una gran ventaja para la agencia. La gestión basada en proyectos permite una implementación ágil y adaptable, diferenciándola de las organizaciones estatales tradicionales. La orientación a resultados garantiza que los esfuerzos de Agesic sean efectivos y tengan impacto, fortaleciendo su credibilidad e influencia.

Este enfoque es especialmente importante en un ente rector de gobierno digital. Una cultura organizacional centrada en la innovación, la gestión por proyectos y la orientación a resultados facilita la ejecución de iniciativas complejas, reduce tiempos de implementación y promueve una mejora continua en los servicios ofrecidos. Trabajar en la cultura organizacional es esencial para cualquier país que busque avanzar en la transformación digital. No se trata solo de tecnología o procesos, sino de cómo las personas dentro del Estado entienden el cambio, lo gestionan y se comprometen con él. Además, un perfil técnico asegura que las decisiones se tomen con base en conocimiento especializado y criterios objetivos, lo cual es importante para garantizar la calidad, la seguridad y la sostenibilidad de los procesos de transformación digital.

¿Cómo ha abordado Agesic el desafío constante de adaptarse al rápido cambio en el panorama tecnológico?

Agesic enfrenta el desafío de adaptarse a la evolución tecnológica mediante la actualización continua de sus estrategias, soluciones y competencias. Esto incluye la anticipación de tendencias emergentes y la adaptación de los marcos normativos para garantizar la implementación efectiva y sostenible de los proyectos digitales. Además, la agencia monitorea y evalúa los avances tecnológicos, integrándolos en sus operaciones para mejorar los servicios públicos y mantener una ventaja competitiva.

Enfrentar este desafío con éxito depende fundamentalmente de contar con una visión estratégica clara y de largo plazo. Esta capacidad de anticipación permite a un ente rector de gobierno digital no solo responder a las demandas inmediatas, sino también alinear sus esfuerzos con una trayectoria futura. Un componente clave de este enfoque es el diseño e implementación de soluciones e infraestructuras digitales que sean escalables por naturaleza, construidas sobre bases sólidas y pensadas para la interoperabilidad.

A esto se suma la necesidad de contar con un marco normativo flexible. Dado que las acciones del sector público requieren habilitación legal, estas normativas deben ser lo suficientemente adaptables como para acompañar transformaciones constantes y permitir la incorporación oportuna de nuevas tecnologías, asegurando así que el entorno legal evolucione al ritmo del cambio tecnológico. Esta combinación de visión estratégica, infraestructura y soluciones adaptables, y regulaciones flexibles es vital para adaptarse a un panorama tecnológico en constante cambio.

¿Cómo ha equilibrado Agesic la necesidad de un enfoque técnico con las consideraciones políticas inherentes a su posición dentro del gobierno?

Agesic ha mantenido un enfoque técnico a pesar de su ubicación dentro del gobierno, asegurando que las decisiones se basen en criterios técnicos en lugar de agendas políticas. Para ello, prioriza el mérito técnico en la toma de decisiones, compone el CDH con profesionales de diversos perfiles técnicos y minimiza su exposición pública para evitar la politización. Además, la agencia enfatiza un enfoque basado en incentivos en lugar de medidas punitivas, fomentando la colaboración y relaciones positivas con otras entidades gubernamentales.

Contar con un perfil técnico en el ente rector de gobierno digital es fundamental porque contribuye a la continuidad y sostenibilidad de las iniciativas digitales a largo plazo, trascendiendo los cambios de administración. Este enfoque técnico fomenta la confianza y credibilidad del ente rector dentro del ecosistema estatal, en la ciudadanía y a nivel internacional. El ente rector de gobierno digital debe ser un referente técnico en el Estado, tal que tal que sus orientaciones, lineamientos y asesoramientos sean reconocidos como autoridad válida y confiable, independientemente del ciclo político.

Anexos

Anexo 1. metodología

Con el propósito de documentar y analizar la evolución institucional de Agesic, identificando factores de éxito, limitaciones y desafíos, se emplearon diversas fuentes y métodos de recolección de información:

- **Revisión bibliográfica y documental.** En una primera etapa, se llevó a cabo un análisis exhaustivo de literatura relevante, normativa, documentos estratégicos y técnicos, memorias anuales, publicaciones académicas, documentos de trabajo y estudios internacionales. Esta revisión incluyó tanto información pública como documentos internos proporcionados por Agesic durante el desarrollo de la consultoría, permitiendo contextualizar y estructurar el análisis del caso.
- **Análisis de datos secundarios.** Se examinaron datos disponibles relacionados con el impacto de las acciones de Agesic, utilizando fuentes públicas de información. Este análisis permitió identificar resultados clave y complementar la información recopilada en las demás etapas.
- **Entrevistas.** Se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave de Agesic y otros informantes relevantes. En total, se llevaron a cabo 13 entrevistas de aproximadamente 60 minutos cada una entre octubre 2024 y abril 2025. La selección de los participantes y la pauta de las entrevistas fueron definidas en coordinación con la contraparte. Los insumos proporcionados por estas entrevistas fueron esenciales para comprender los hitos y desafíos enfrentados por Agesic a lo largo de su evolución. A continuación, se presenta el listado de personas entrevistadas:

    Daniel Mordecki | Director Ejecutivo

    Fabiana Santellán | Gerente de Gestión y Auditoria de Seguridad de la Información

    Gabriel Hernández | Director de Infraestructura y Operaciones de TI

    Gonzalo Sosa | Encargado de Secretaría General y Letrada y coordinador de Protección de Datos de URCDP

    Graciela Romero | Coordinadora de la UAIP

    Habert Paguas | Ex Director Ejecutivo

    Jimena Hernández | Ex Directora de Salud Digital

    José Clastornik | Ex Director Ejecutivo

    Karime Ruibal | Ex Directora de Servicios Digitales

    Marcelo Guinovart | Director de Planificación Estratégica

    Mauricio Papaleo | Ex Director de Seguridad de la Información

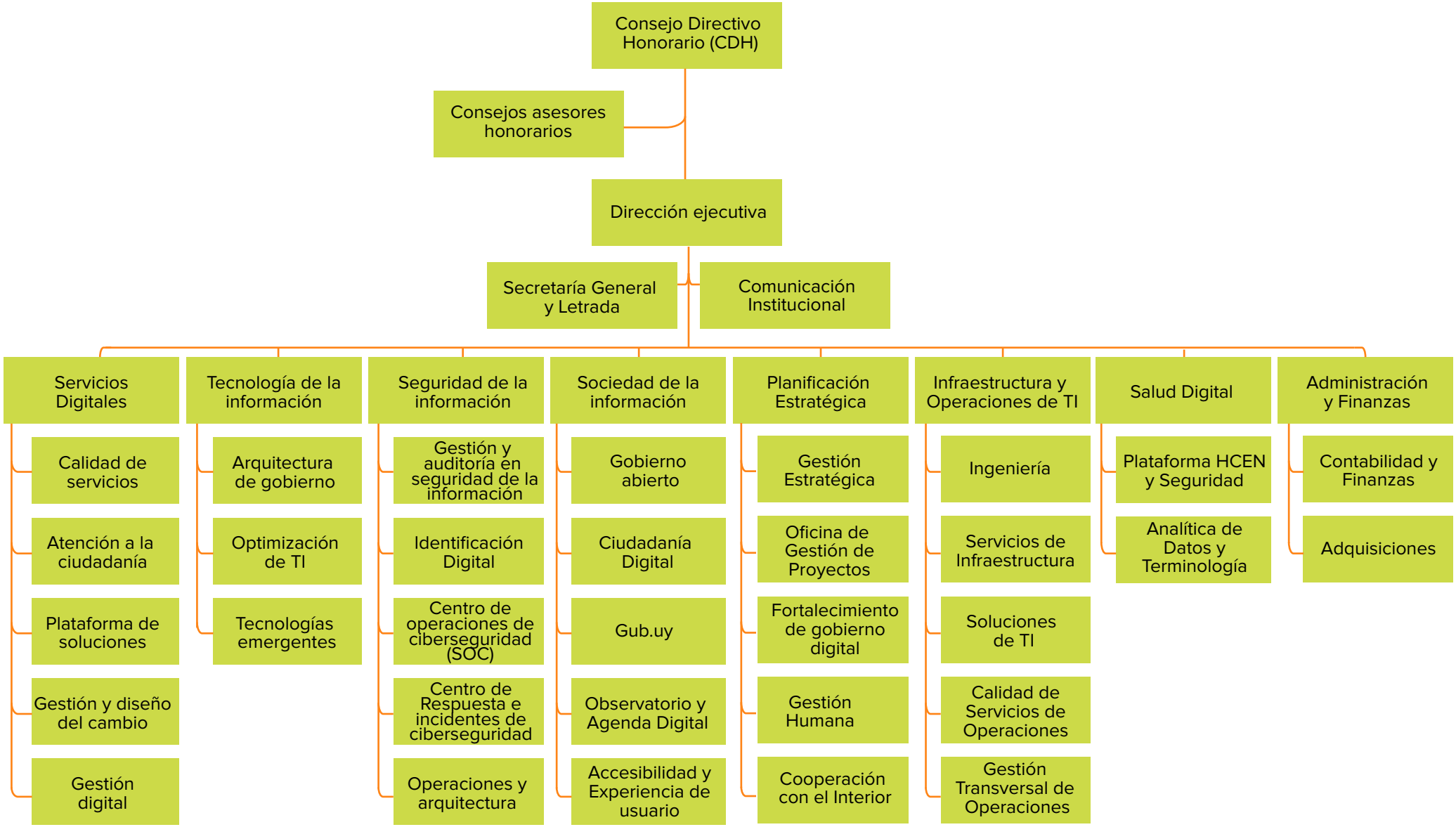
    Maximiliano Maneiro | Subdirector de Tecnologías de la Información

    Ninoscka Dante | Gerente de Gobierno Abierto

    Sandra Sayanes | Directora de Servicios Digitales

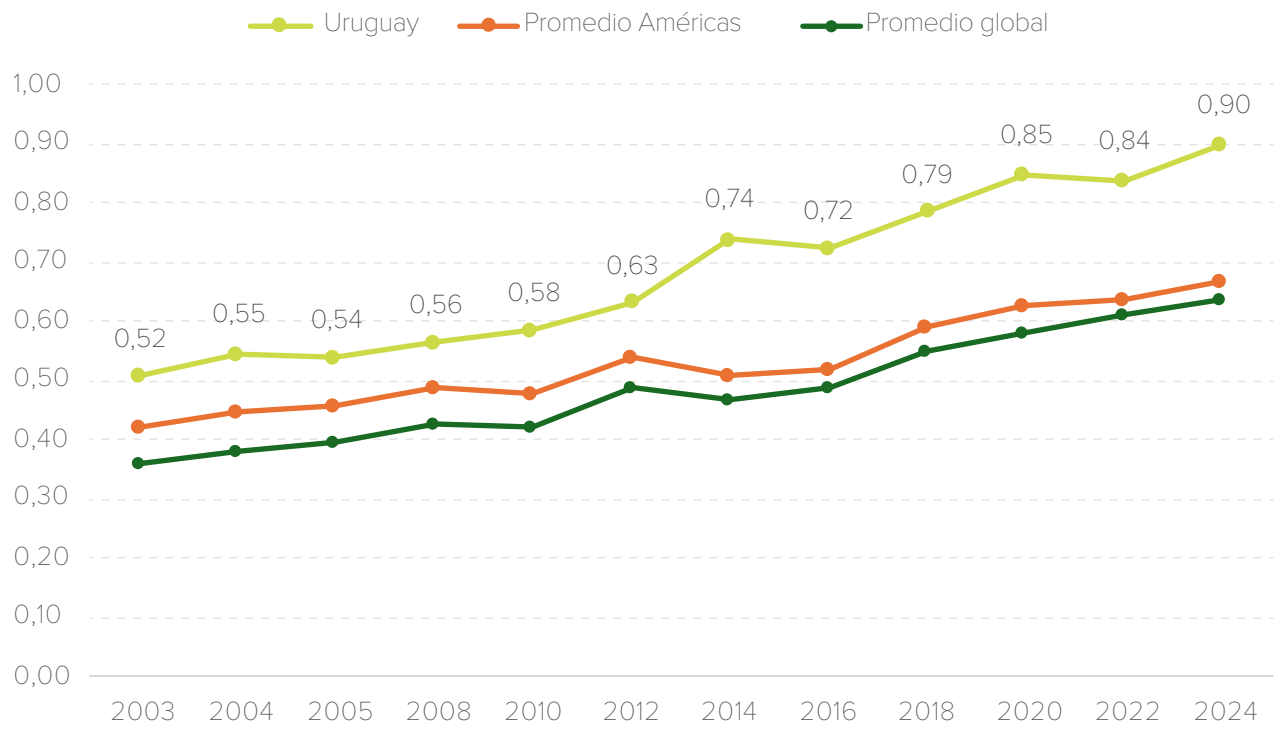
    Virginia Pardo | Directora de Sociedad de la Información

Anexo 2. organigrama actual de agesic



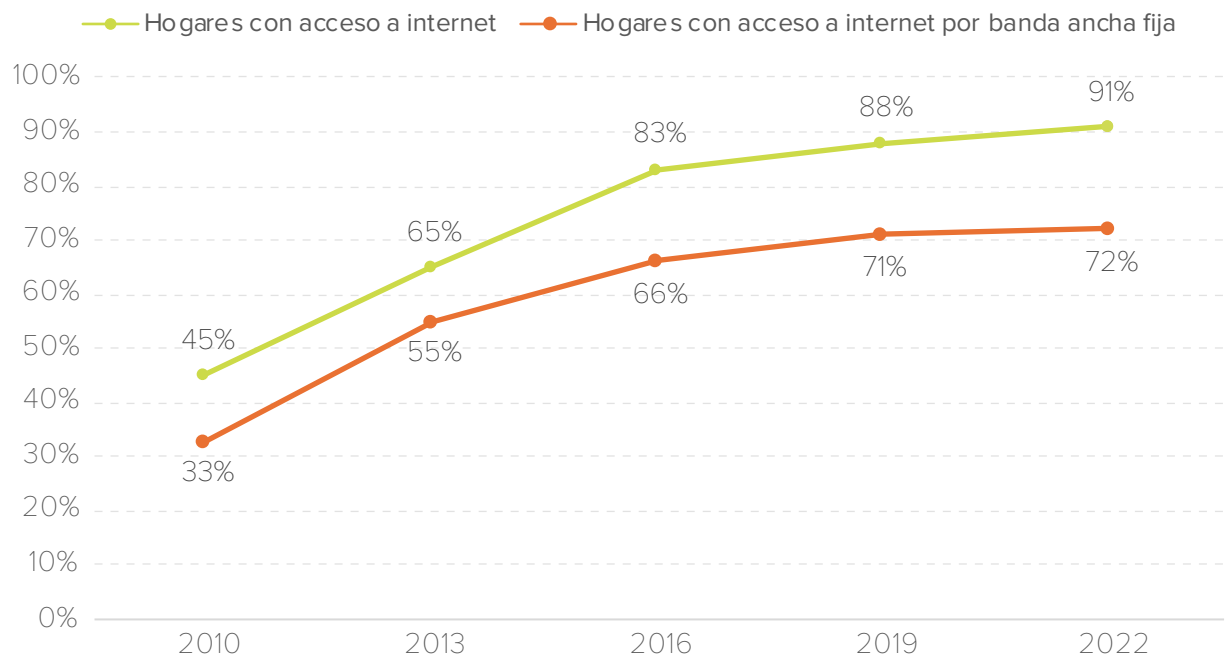
ANEXO 3. ESTADÍSTICAS

Gráfica 1. Puntaje del EDGI para Uruguay y el promedio de las Américas y global 2003-2024



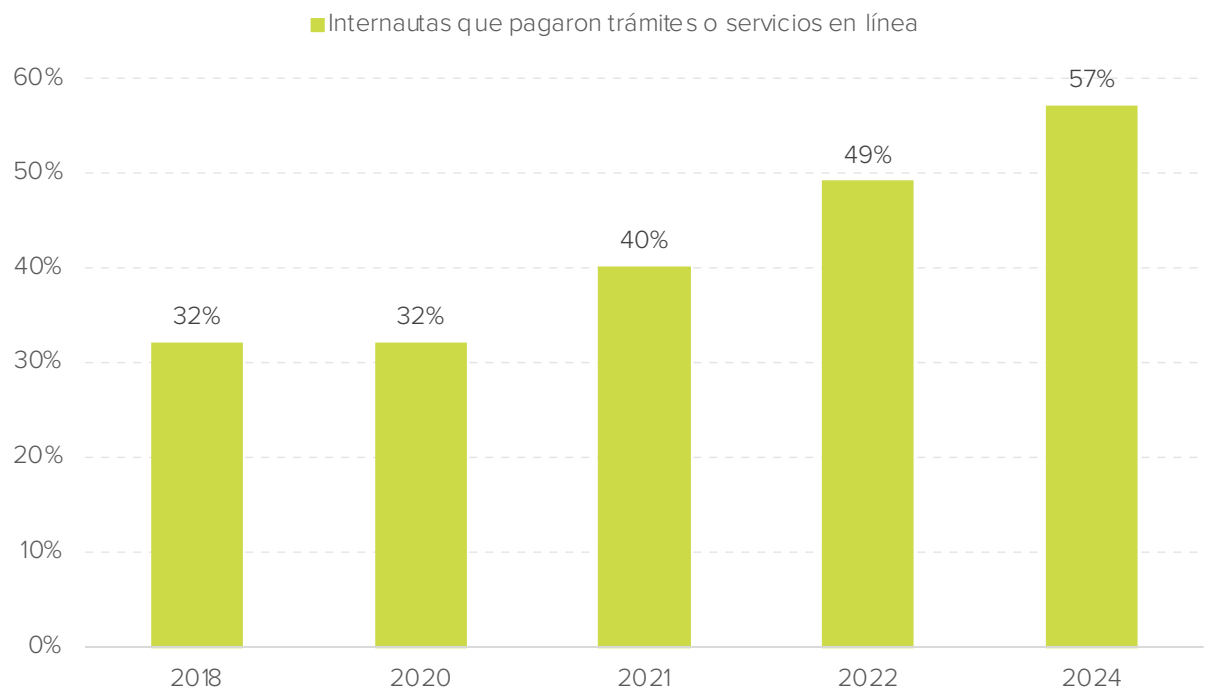
Fuente: Elaboración propia con datos del Repositorio de conocimiento de ONU

Gráfica 2. Porcentaje de hogares con acceso a internet y a banda ancha fija (2010-2022)



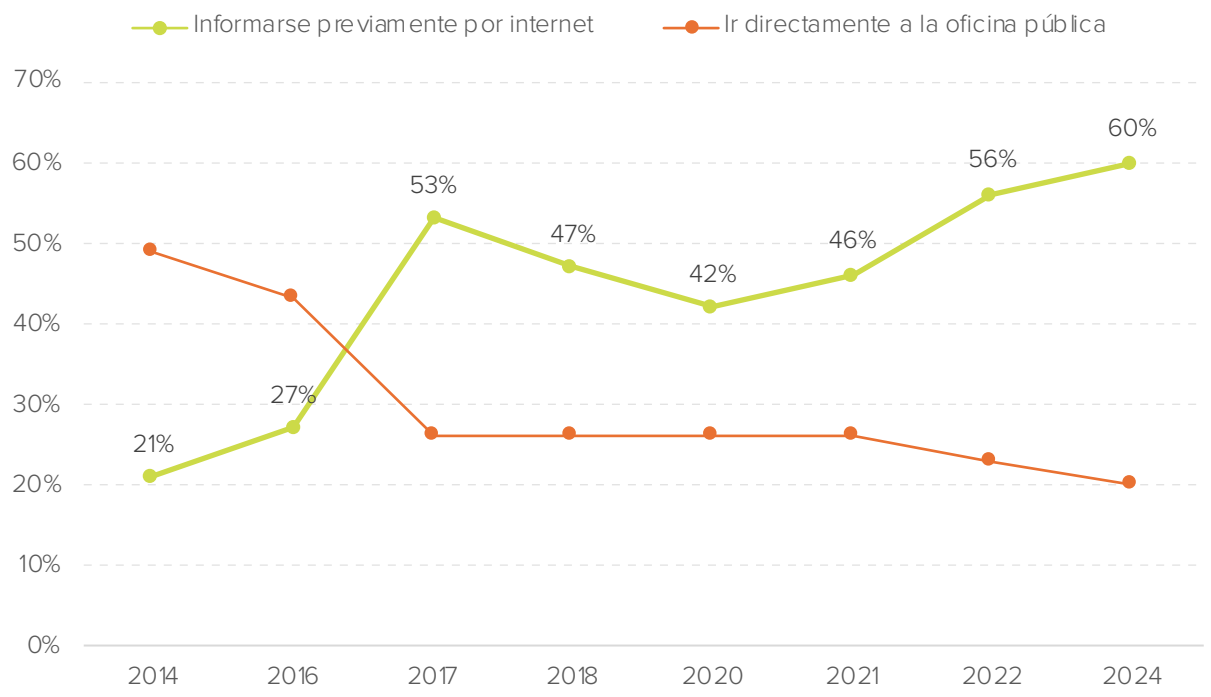
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de EUTIC 2010-2022

Gráfica 3. Usuarios/as de internet que pagaron trámites o servicios en línea en el último año (2018-2024)



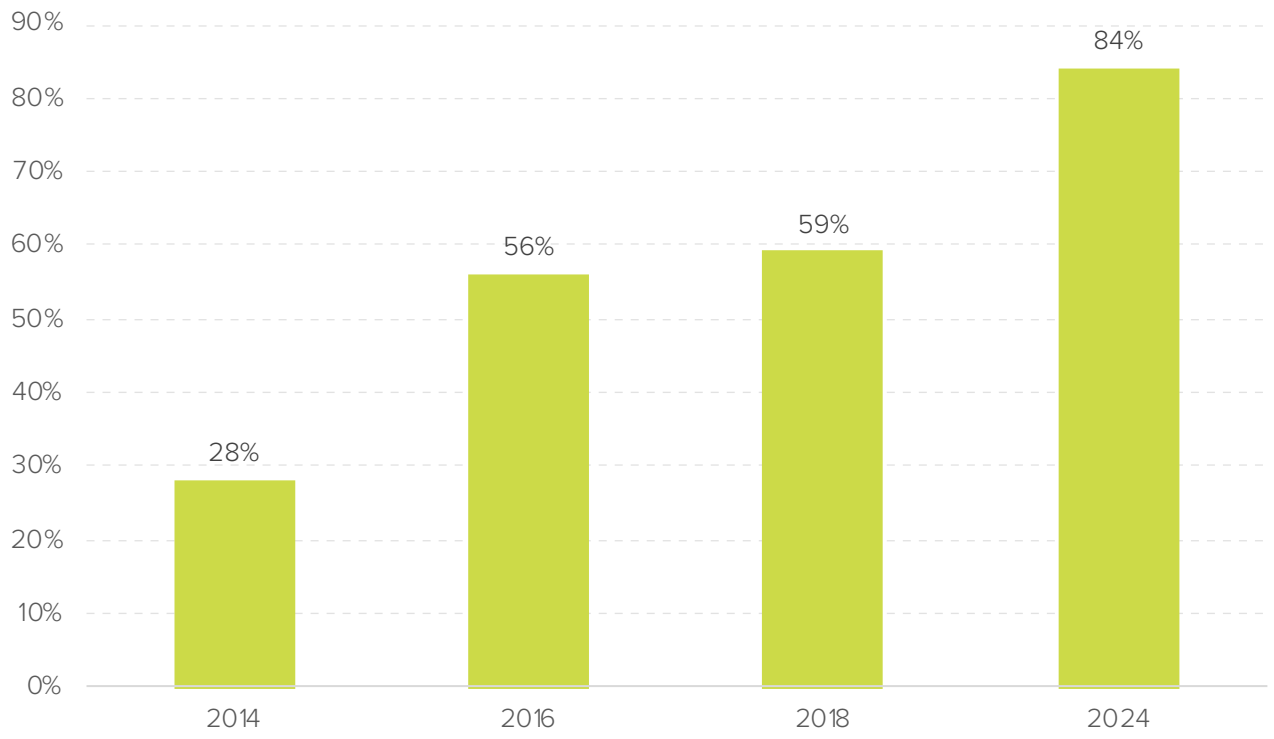
Fuente: CAP 2018-2024

Gráfica 4. Canal de preferencia para informarse sobre trámites o servicios del Estado (2014-2024)



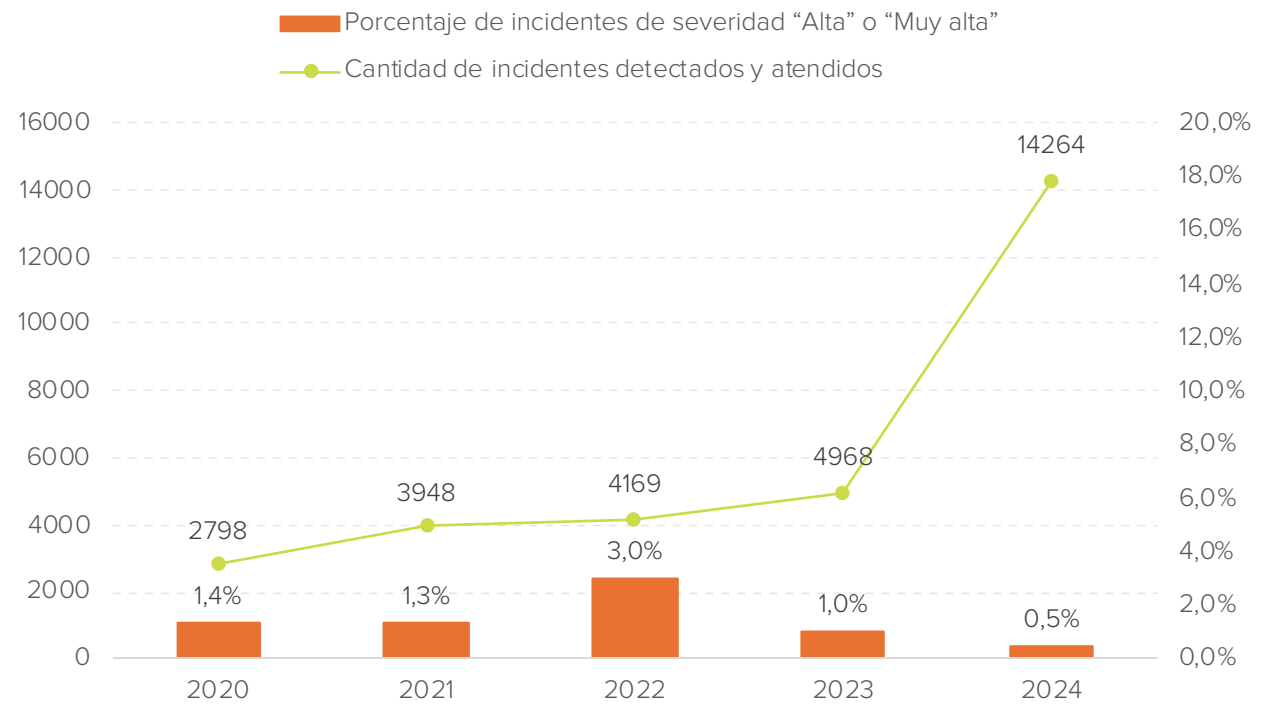
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CAP 2014-2024

Gráfica 5. Porcentaje de instituciones de salud que declaran que todos o la mayoría de los registros se realizan en formato digital (2014-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Medición TIC y Salud

Gráfica 6. Cantidad de incidentes detectados y atendidos por CERTuy y porcentaje de incidentes clasificados de severidad "alta" o "muy alta" (2020-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Estadísticas de incidentes de seguridad de la información

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay

Paraguay 1470, piso 5
CP 11100
Tel: (598) 2909 38 06
Montevideo, Uruguay
www.uy.undp.org

Redes sociales

PNUDUruguay
PNUD Uruguay
PNUD_Uruguay
PNUD Uruguay