

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-3379

Servicios públicos digitales y el reto de la equidad: Hallazgos para Uruguay

Laura Guerrero
Benjamin Roseth
Julieth Santamaria

Banco Interamericano de Desarrollo
Capacidad Institucional del Estado (ICS)
Departamento de los Países del Cono Sur (CSC)

Agosto 2026



Servicios públicos digitales y el reto de la equidad: Hallazgos para Uruguay

Laura Guerrero
Benjamin Roseth
Julieth Santamaria

Banco Interamericano de Desarrollo
Capacidad Institucional del Estado (ICS)
Departamento de los Países del Cono Sur (CSC)

Agosto 2026

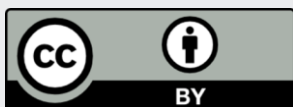
<http://www.iadb.org>

Copyright ©2026 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen¹

Este documento analiza la experiencia de la ciudadanía uruguaya con los trámites gubernamentales, con especial atención a las diferencias según el canal utilizado y entre distintos grupos poblacionales. Uruguay se ha consolidado como un referente regional en digitalización del Estado, lo que ha permitido que más personas realicen sus trámites con mayor rapidez, a menor costo y sin necesidad de desplazarse. Sin embargo, persiste el desafío de asegurar que estos beneficios lleguen de manera equitativa a toda la población. A nivel nacional, el 29% de las personas realizó su último trámite gubernamental completamente en línea, la misma proporción que optó por el canal presencial, mientras que el 22% combinó ambos canales. En comparación con la región, Uruguay registra la mayor proporción de personas que completó su último trámite de forma parcial o completamente digital. No obstante, al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, los beneficios del canal digital no parecen distribuirse de manera uniforme: apenas una de cada dos personas con educación primaria o menor nivel educativo, así como de las personas en situación de discapacidad, utilizó el canal digital para realizar su último trámite. Esto se explica, en parte, porque solo el 31% de quienes tienen educación primaria o menos confía en su capacidad para completar trámites por internet, una proporción similar a la observada entre las personas con discapacidad. Estas brechas reflejan limitaciones en conectividad y acceso a dispositivos electrónicos, así como barreras asociadas al conocimiento de la oferta digital y a las habilidades necesarias para completar trámites en línea. En este sentido, la experiencia uruguaya refleja una tendencia más amplia observada en América Latina y el Caribe (Pombo et al., 2025).

¹ Los autores agradecen a María Inés Vásquez y a la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) por sus valiosos comentarios a versiones preliminares este documento.

1. Introducción

Los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) han convertido la digitalización de trámites públicos en una prioridad estratégica. El objetivo es claro: reducir costos, mejorar la experiencia ciudadana y aumentar la eficiencia de la administración pública. En este ámbito, Uruguay se ha consolidado como un referente regional por su compromiso sostenido con la digitalización y la mejora de los servicios digitales. El país ocupa el puesto 25 al nivel mundial y el primero en ALC en el Índice de Gobierno Electrónico de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) 2024, con un puntaje que pasó de 0,63 en 2012 a 0,90 en 2024, superando en dos puntos porcentuales el aumento promedio de la región.² Este liderazgo se explica, en gran parte, por el temprano reconocimiento del país sobre la importancia de la digitalización de los servicios públicos, así como por el impulso institucional que se dio a esta agenda con la creación de la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Esta entidad, con autonomía técnica y dependencia directa de la Presidencia de la República, tiene como misión liderar la transformación digital del Estado y fomentar el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (PNUD, 2025).

Según el informe del PNUD (2025), Uruguay ha alcanzado hitos importantes en su proceso de transformación digital. Uno de ellos es la iniciativa *Trámites 100% en línea*, que permitió que, en 2020, la totalidad de los trámites de la administración central pudieran iniciarse en línea y el 93% se completara de íntegramente por esa vía. Ese mismo año, AGESIC puso a disposición de la ciudadanía la identificación digital, una herramienta que permite autenticarse y realizar trámites en línea con la misma validez que los presenciales, y que facilita un acceso unificado a los servicios digitales del Estado.

Otro pilar fundamental ha sido la consolidación de la firma digital, cuyo respaldo legal se remonta a la Ley N° 18.600 de 2009. Este servicio ha evolucionado hacia la plataforma *firma.gub.uy*, que cumple con rigurosos estándares de accesibilidad y garantiza que toda la ciudadanía pueda gestionar documentos electrónicos de forma inclusiva y segura. Sobre esta base, en 2024 se alcanzó el hito de la firma digital transfronteriza, que permite validar desde *firma.gub.uy* firmas provenientes de Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay. A esto se suma la consolidación del portal *Gub.uy* como la plataforma unificada que centraliza la información, los trámites y los servicios de todo el Estado. A partir de 2017, esta plataforma incorporó la trazabilidad en tiempo real de los trámites, reforzando así el mensaje de que los trámites digitales son seguros y transparentes (PNUD, 2025).

A estos avances se suman un logro estructural del gobierno digital uruguayo: la Plataforma de Interoperabilidad (PDI), gestionada por AGESIC, que funciona como una infraestructura habilitadora que permite el intercambio seguro y estandarizado de información entre organismos públicos, simplificando los servicios hacia la ciudadanía

² El Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico está disponible para 193 países. No obstante, por motivos de comparabilidad, este promedio solo tiene en cuenta a Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

y evitando que las personas deban presentar documentos que el Estado ya posee, optimizando así la prestación de servicios (PNUD, 2025).

Sobre esta base se ha consolidado el ecosistema de salud digital uruguayo, liderado por AGESIC y el Ministerio de Salud Pública, articulado en torno a tres componentes complementarios. La Historia Clínica Electrónica Nacional (HCEN) permite que los equipos médicos accedan en tiempo real a los antecedentes médicos de los pacientes, sin importar en qué institución del Sistema Nacional Integrado de Salud se haya realizado la atención; para finales de 2020, el 95% de la población contaba con al menos un documento clínico registrado en dicha plataforma. El aplicativo Mi Historia Clínica Digital (Mi HCD) habilita a las personas a consultar y gestionar el acceso a su información de salud. Por último, la Receta Digital Nacional facilita la prescripción electrónica y dispensación de medicamentos en todo el país (Friedmann, 2022; PNUD, 2025).

La equidad y la inclusión han sido pilares transversales en las sucesivas agendas digitales impulsadas por AGESIC desde 2007 y lo continúan siendo en la *Agenda Uruguay Digital 2025*, con el objetivo de construir una sociedad digital en la que nadie quede atrás. En concreto, la agenda propone promover el acceso y el uso de las tecnologías digitales en todos los sectores y entre todos los actores sociales, con un enfoque en garantizar que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para participar en la sociedad digital (AGESIC, 2023a). Además, reconoce que para avanzar en inclusión digital es esencial que la ciudadanía desarrolle habilidades digitales básicas que le permitan desenvolverse con confianza en entornos digitales y acceder sin barreras a servicios fundamentales (PNUD, 2025).

Como mecanismo complementario, Uruguay ha impulsado dos Estrategias Nacionales de Ciudadanía Digital (2020-2023 y 2024-2028) con el objetivo de que todas las personas adquieran los conocimientos y competencias necesarios para ejercer sus derechos y obligaciones en el entorno digital. La primera edición se centró en el desarrollo de habilidades organizadas en tres dimensiones: el uso crítico y reflexivo de la información, el uso responsable y seguro y el uso creativo y participativo de las tecnologías. La segunda edición (2024-2028) profundiza este enfoque ante nuevos desafíos como la inteligencia artificial generativa, el uso intensivo y la gestión masiva de datos personales, así como el predominio de las grandes plataformas digitales en la vida cotidiana, e incorpora nuevas perspectivas transversales de diversidad, inclusión y sostenibilidad (GTCD, 2020; GTCD, 2024).

A pesar de estos grandes avances, uno de los retos que enfrenta Uruguay, al igual que otros países de la región, es la adopción de los servicios públicos digitales. Cuando esta adopción no es universal, una parte de la ciudadanía queda excluida de los beneficios de la digitalización, lo que genera el riesgo de replicar y perpetuar las desigualdades ya existentes en la provisión presencial de los servicios gubernamentales. En efecto, la evidencia muestra que no todos los grupos demográficos se benefician de la digitalización por igual. En ALC, apenas el 7% de las personas con educación primaria o menos, así como las mayores de 55 años, realizaron su último trámite de manera completamente digital. En contraste, el 29% de quienes tienen educación terciaria universitaria y el 18% de las personas entre 18

y 34 años sí lo hicieron.³ Aunque las brechas son menos pronunciadas, este patrón también se observa entre personas con discapacidad, afrodescendientes, residentes de áreas rurales, indígenas y mujeres (Pombo et al., 2025).

¿Por qué ocurre esto? Existen explicaciones tanto desde la demanda como desde la oferta. Por un lado, los factores de demanda abarcan el conjunto de condiciones que facilitan o restringen el uso de canales digitales por parte de la ciudadanía en la realización de trámites. Estos factores incluyen la disponibilidad y acceso a infraestructura tecnológica necesaria, como la conectividad a internet y los dispositivos adecuados; el desarrollo de competencias y habilidades digitales que permitan navegar efectivamente en entornos virtuales; el nivel de conocimiento y familiaridad con la oferta de servicios digitales disponibles; y la motivación o disposición personal hacia la adopción de tecnologías, la cual está influenciada por factores sociodemográficos, educativos y generacionales. Por el otro lado, los factores de oferta se vinculan al diseño adecuado y la correcta provisión de los servicios digitales por parte del Estado. Aunque ambas dimensiones son relevantes para comprender el fenómeno, este documento se enfoca exclusivamente en los factores de la demanda, con el objetivo de identificar las múltiples brechas que enfrentan distintos grupos poblacionales en su interacción con el gobierno digital.

En este documento, se explora si la digitalización de los servicios públicos en Uruguay está llegando de manera equitativa a toda la ciudadanía, y qué barreras enfrentan distintos grupos poblacionales para acceder a estos beneficios. El análisis se basa en la *Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital (CAP)* de 2024 y la *Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (EUTIC)* de 2022, ambas elaboradas por AGESIC. Para comparar la situación de Uruguay con la de otros países de la región, se utiliza la *Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad 2023–2024* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2025b).

2. Uso y experiencia ciudadana con canales digitales en la realización de trámites gubernamentales

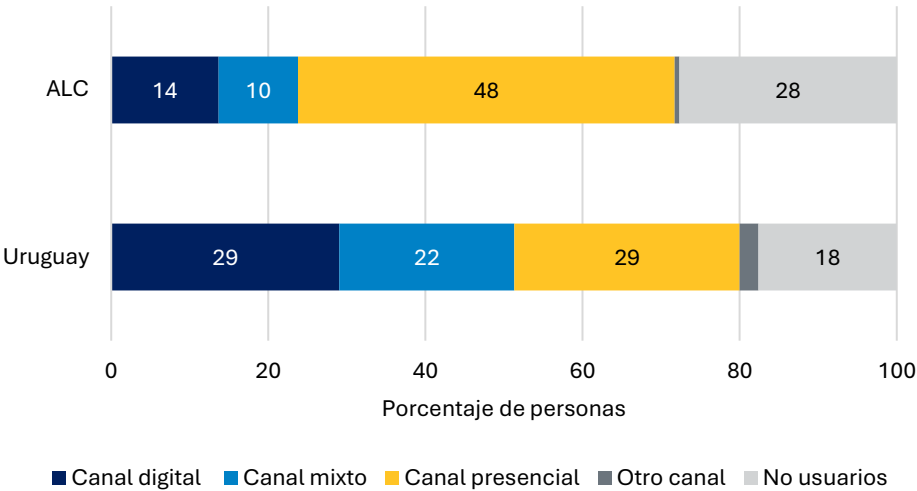
2.1 ¿Quién realiza trámites y por qué canal?

En Uruguay, 8 de cada 10 personas realizaron al menos un trámite con el gobierno en el último año. Mientras que en ALC solo el 14% de las personas completó su último trámite punta a punta a través del canal digital y el 48% lo hizo de manera presencial, en Uruguay el canal digital se utilizó tanto como el presencial para la realización completa de trámites: el 29% de la ciudadanía completó su último trámite de manera digital y otro 29% optó por el canal presencial. Adicionalmente, un 22% combinó ambos canales (ver Gráfico 2.1). Este resultado posiciona a Uruguay como un referente en la región: de los 11 países analizados, ocupa el segundo lugar en la proporción de personas que completaron su último trámite punta a punta a través del

³ Para las estadísticas presentadas en este documento, cuando se menciona a ALC o la región, se hace referencia a los 11 países que fueron analizados por Pombo et al. (2025): Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

canal digital, y el primero cuando se considera además a quienes lo combinaron con el canal presencial.

Gráfico 2.1 Canal usado en el último trámite con el gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad 2023-2024 \(BID, 2025\)](#) y la Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024 (AGESIC, 2024).

Notas: Los cálculos se construyen aplicando ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo elaborados por el BID. El promedio regional corresponde a la media simple de los países incluidos. La categoría “No usuarios” corresponde a personas que no realizaron trámites con el gobierno en los últimos 12 meses. Las etiquetas que no se muestran en el gráfico representan el 2% o menos de las observaciones.

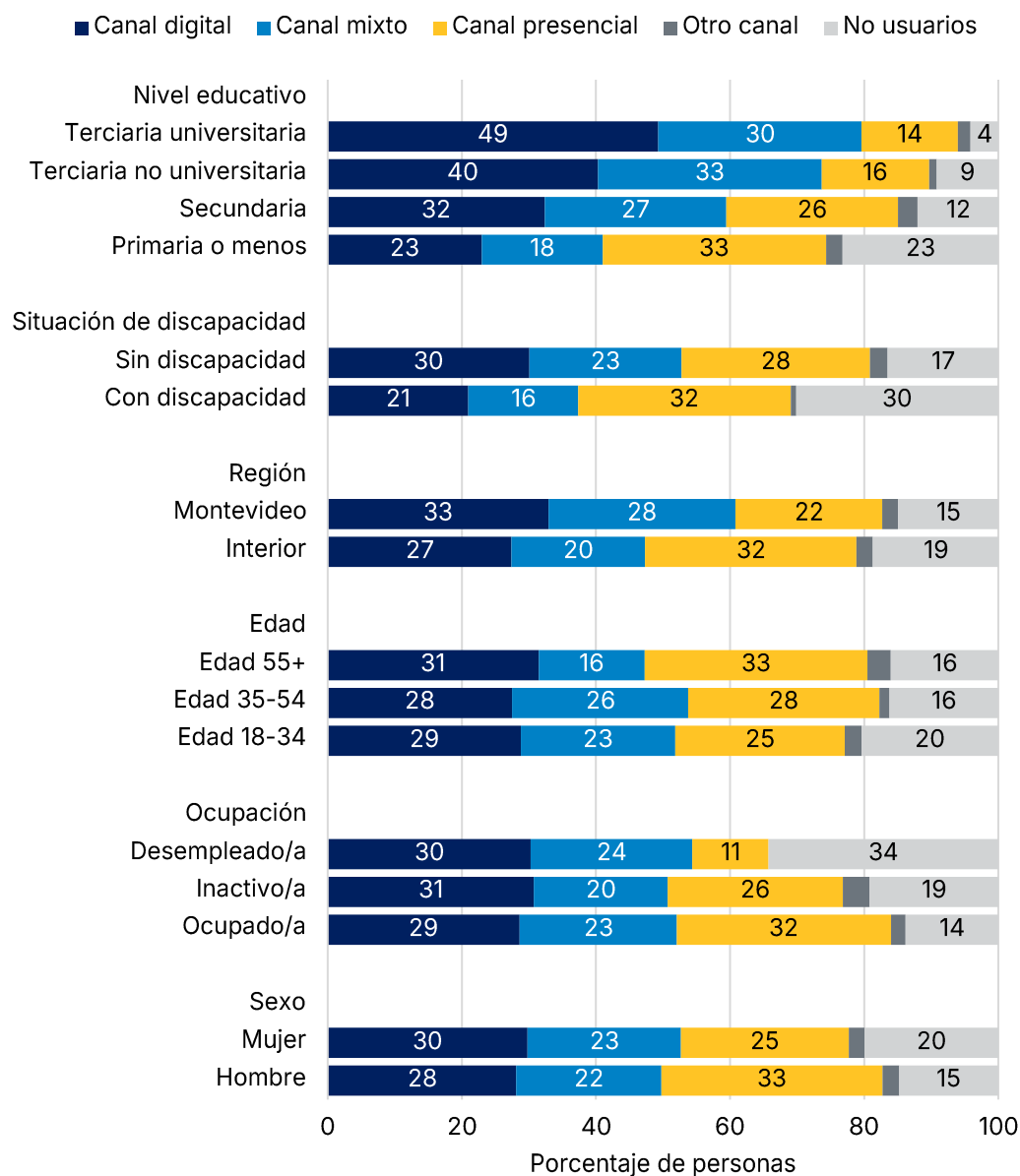
Sin embargo, en línea con la tendencia regional, el uso⁴ del canal digital se inclina hacia ciertos grupos poblacionales. La brecha más amplia se encuentra por nivel educativo (ver Gráfico 2.2). Mientras que el 49% de las personas con educación universitaria realizó su último trámite a través del canal digital, solo el 23% de quienes tienen educación primaria o menos utilizó este canal, lo que representa una brecha de uso de 26 puntos porcentuales (pp).

De igual forma, la situación de discapacidad y la región geográfica constituyen variables determinantes en el uso del canal digital, aunque con brechas de menor magnitud. Las personas en situación de discapacidad registraron un menor uso de este canal para completar su último trámite (21%), frente al 30% observado entre personas sin discapacidad, lo que marca una brecha de 9 pp. En términos territoriales, el uso del canal digital alcanza el 33% en Montevideo frente al 27% en el interior del país, lo que supone una diferencia de 6 pp. Por el contrario, la elección del canal digital resulta más homogénea al analizar variables como la edad, la ocupación⁵ y el sexo.

⁴ A lo largo de este documento, “uso del canal digital” se refiere al uso del canal exclusivamente digital para completar un trámite gubernamental de principio a fin, salvo que se indique lo contrario.

⁵ La encuesta consultó por la categoría ocupacional que mejor representaba la actividad principal en el momento. Cada persona seleccionó una única opción entre las siguientes categorías: Está trabajando (incluye la licencia), está en seguro de paro, esta sin trabajo, pero buscando empleo, está jubilado o es pensionista, es estudiante, realiza los quehaceres del hogar y otra situación. Posteriormente, esta variable fue recodificada en tres categorías: “Ocupados/as”, que incluye a aquellas personas que están

Gráfico 2.2 Canal usado en el último trámite con el gobierno, según características sociodemográficas



Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024 \(AGESIC, 2024\)](#).

Notas: Los cálculos se construyen aplicando ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo elaborados por el BID. La categoría "No usuarios" corresponde a personas que no realizaron trámites con el gobierno en los últimos 12 meses. Las etiquetas que no se muestran en el gráfico representan el 2% o menos de las observaciones.

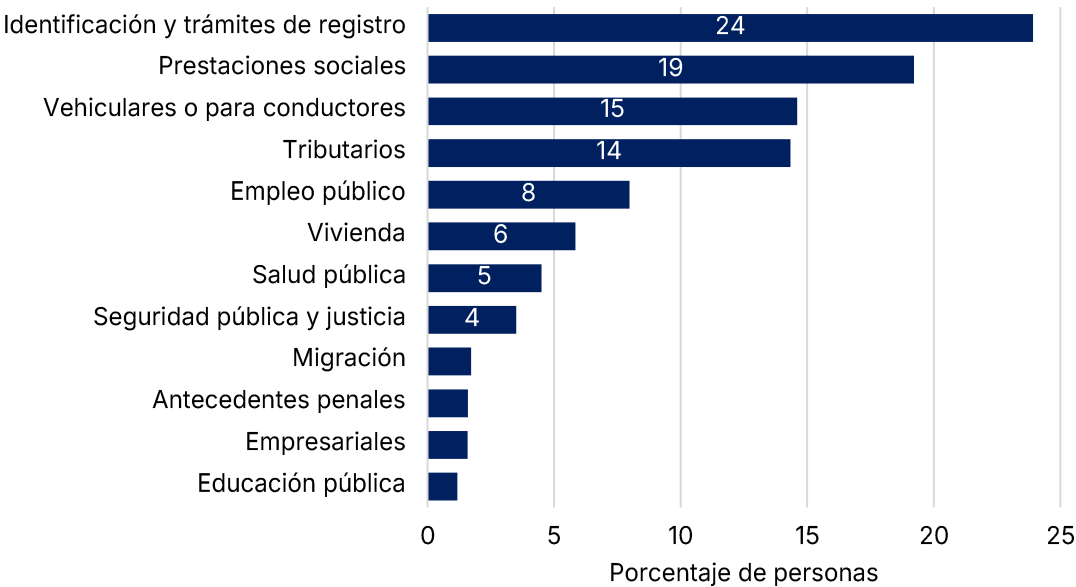
trabajando o en seguro de pagos, "Desempleados/as", que incluye a las personas que están sin trabajo, pero buscando uno; e "Inactivos/as", que agrupa a las personas jubiladas, estudiantes y aquellas que se dedican a los quehaceres del hogar.

Finalmente, el Gráfico 2.2 muestra que la limitada adopción del canal digital coincide con los mayores niveles de desvinculación del uso de los servicios gubernamentales. Los grupos con menor uso de los canales digitales son también los que reportan los porcentajes más altos de personas que no accedieron a servicios públicos por ningún canal, destacando los casos de las personas desempleadas (34%), seguidas por aquellas en situación de discapacidad (30%) y por quienes cuentan con nivel educativo de primaria o menos (23%). Esto puede ser un indicio de que la brecha en el uso del canal digital en Uruguay es un reflejo de brechas estructurales más amplias que afectan en mayor medida a los sectores más vulnerables.

2.2. ¿Qué servicios son los más demandados y cuáles se completan con mayor frecuencia usando el canal digital?

Un hallazgo clave documentado por Pombo et al. (2025) es que los servicios más demandados por la ciudadanía reportan bajos niveles de uso del canal digital. Para comprobar si este patrón también se da en Uruguay, se consultó a la ciudadanía sobre el tipo de trámite realizado en su última transacción con el gobierno, así como el canal utilizado para completarlo. La distribución de los tipos de trámite reportados como último trámite se utiliza, entonces, como una aproximación a la demanda relativa de cada tipo de servicio.

Gráfico 2.3 Trámites gubernamentales completados con más frecuencia



Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024 \(AGESIC, 2024\)](#).

Notas: Los cálculos se construyen utilizando como base las personas que realizaron al menos un trámite con el gobierno en los últimos 12 meses. Para cada uno de los trámites listados en las filas del gráfico, la encuesta consultó si la persona realizó este tipo de trámite durante el período referido. Adicionalmente, se aplican ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo, calculados por el BID. Las etiquetas que no se muestran en el gráfico representan el 2% o menos de las observaciones.

Según esta aproximación, los trámites más demandados son los relacionados con los servicios de identificación y de registro civil (24%), un patrón consistente con lo observado en 7 de los países de la región analizados, donde este también constituye el principal tipo de trámite realizado y va en línea con las iniciativas gubernamentales orientadas a promover servicios como el de la identificación digital (Roseth et al., 2024). Cabe mencionar que, en 2024, año en el que se realizó esta encuesta, también tuvieron lugar las elecciones presidenciales y parlamentarias en Uruguay, lo que pudo haber incrementado la demanda por este tipo de trámites para habilitar el derecho al voto. En segundo lugar, se encuentran los trámites relacionados con prestaciones sociales (19%), dirigidos principalmente a grupos vulnerables, seguidos por los trámites vehiculares y para conductores (15%) y los tributarios (14%) (ver Gráfico 2.3).

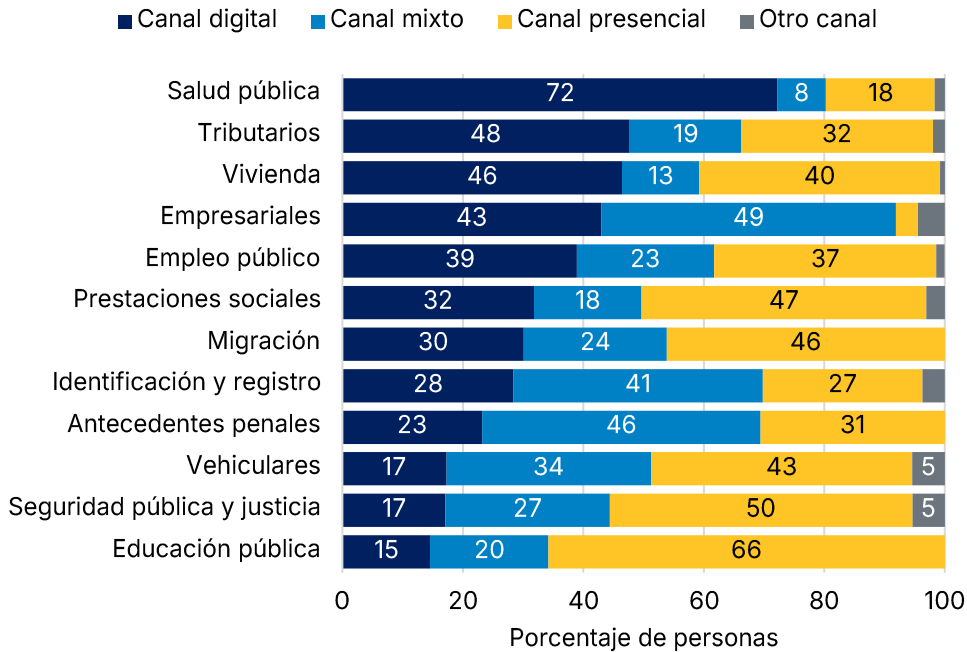
Por una parte, el Gráfico 2.4 detalla el canal utilizado para completar el último trámite, según el tipo de trámite realizado. En Uruguay, los servicios de salud pública muestran un comportamiento distintivo. En el resto de la región, los trámites de salud se encuentran entre los más demandados, pero solo el 11% de las personas completó su último trámite en línea (Pombo et al., 2025). En Uruguay, en cambio, aunque la demanda es comparativamente más baja, el uso del canal digital alcanza el 72% en el último contacto. Este alto nivel de adopción en un servicio público tan relevante tiene el potencial de mitigar brechas de acceso, como los tiempos de espera y las distancias hacia los centros de salud, que suelen penalizar a los hogares de menores ingresos y a quienes residen en áreas urbanas periféricas y rurales (Pombo et al., 2025). En este contexto, herramientas digitales como los portales de pacientes en Uruguay y Chile permiten descentralizar la atención: al garantizar el acceso a información clínica y habilitar la autogestión de las citas desde el hogar, estas plataformas reducen la dependencia de la presencialidad y facilitan la inclusión de personas en situación de discapacidad o ubicadas en zonas remotas, quienes de otro modo enfrentarían mayores barreras físicas.

También se destaca el alto uso del canal digital para completar trámites tributarios, de vivienda y empresariales, con el 48%, el 46% y el 43% de las personas, respectivamente, que optaron por el canal digital en su último trámite. Estos trámites suelen estar dirigidos a poblaciones que están mejor posicionadas para aprovechar los servicios públicos digitales.

Por otra parte, el uso del canal digital es bajo en trámites de educación pública (15%), seguridad y justicia (17%) y vehiculares (17%). Estas cifras resultan especialmente llamativas frente al tamaño de la población potencialmente usuaria de estos servicios. En el caso de la educación pública, en 2021 solo el 13% de los estudiantes de los niveles inicial, primario, secundario, técnico profesional y de formación docente estaba matriculado en instituciones educativas privadas (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.). Sin embargo, apenas el 15% de quienes realizaron un trámite de educación pública lo hizo por el canal digital. Otro ejemplo es el de los trámites vehiculares: en 2023, el 50,3% de los hogares contaba con un automóvil para transporte particular (Instituto Nacional de Estadística, 2024), lo cual indica que se trata de un servicio altamente demandado, pero solo el 17% de las personas que realizaron un trámite vehicular lo hizo en línea. Estos datos sugieren que, aun cuando se trata de trámites que conciernen a una proporción amplia de la población,

independientemente del nivel socioeconómico, su digitalización todavía no se traduce en una adopción masiva.

Gráfico 2.4 Canal usado en el último trámite con el gobierno, según tipo de trámite



Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024 \(AGESIC, 2024\)](#).

Notas: Los cálculos se construyen aplicando ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo elaborados por el BID. La categoría “No usuarios” corresponde a personas que no realizaron trámites con el gobierno en los últimos 12 meses. Las etiquetas que no se muestran en el gráfico representan el 2% o menos de las observaciones.

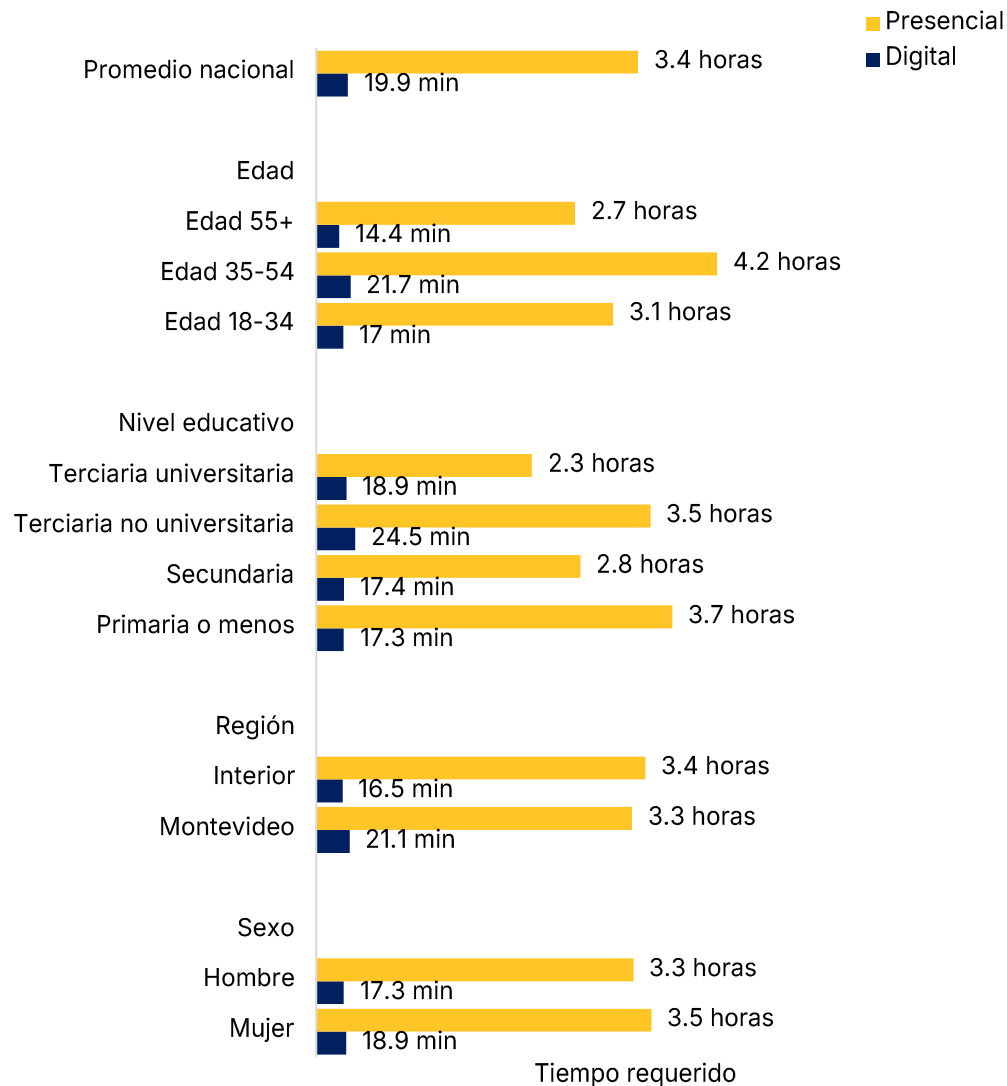
2.3 ¿Cómo es la experiencia ciudadana con los canales digitales y presenciales?

El tiempo necesario para completar un trámite en Uruguay destaca positivamente en el contexto regional, con un promedio de 1,5 horas, el valor más bajo entre los 11 países analizados y muy por debajo del promedio regional de 4,9 horas. Sin embargo, al desglosar los datos según el canal utilizado, surge una brecha significativa: los trámites presenciales demandan en promedio 3,4 horas, mientras que los digitales se resuelven en aproximadamente 19,9 minutos.

El tiempo requerido para completar trámites presenciales en Uruguay se explica, en gran parte, por la necesidad de realizar múltiples visitas (1,7 en promedio). Cada visita implica aproximadamente 29 minutos de desplazamiento y 51 minutos de espera, sumando un total de 1 hora y 49 minutos por visita dedicados exclusivamente a traslados (ida y vuelta) y filas, sin contar el tiempo destinado a la gestión del trámite propiamente dicha.⁶

⁶ El promedio total (3,4 horas) difiere marginalmente de la operación aritmética de los promedios desglosados (3,1 horas) debido a la interacción estadística entre las variables y el efecto de los ponderadores al nivel individual.

Gráfico 2.5 Tiempos de trámite, según canal usado y características sociodemográficas



Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024 \(AGESIC, 2024\)](#).

Notas: Los cálculos se construyen utilizando como base las personas que realizaron al menos un trámite con el gobierno en los últimos 12 meses. Adicionalmente, se emplean ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo, calculados por el BID.

Estos ahorros de tiempo son transversales en todos los grupos sociodemográficos (ver Gráfico 2.6).⁷ Por ejemplo, si bien las personas entre 35 y 54 años enfrentan los tiempos de tramitación presencial más extensos con un promedio de 4,2 horas, este tiempo se reduce drásticamente a apenas 21,7 minutos al optar por el canal digital.⁸

⁷ En este análisis se omite la desagregación por situación de discapacidad debido a que no se cuentan con observaciones suficientes de personas en situación de discapacidad que hayan usado los servicios del gobierno para realizar un análisis desagregado por canal.

⁸ En el Gráfico 2.5 se observa que el grupo de 55 años o más registra los menores tiempos de trámite presencial. Este comportamiento podría explicarse por el perfil socioeconómico de este grupo, que en Uruguay presenta la

En la misma línea, al analizar por nivel educativo se observa que las personas con educación primaria o menos son quienes enfrentan las mayores barreras de acceso en la modalidad presencial, con un tiempo promedio de tramitación de 3,7 horas. No obstante, las personas con este mismo nivel educativo completan sus trámites gubernamentales en apenas 17,3 minutos al usar el canal digital, lo que las convierte en el segmento con el tiempo de trámite más bajo de todos los niveles educativos.

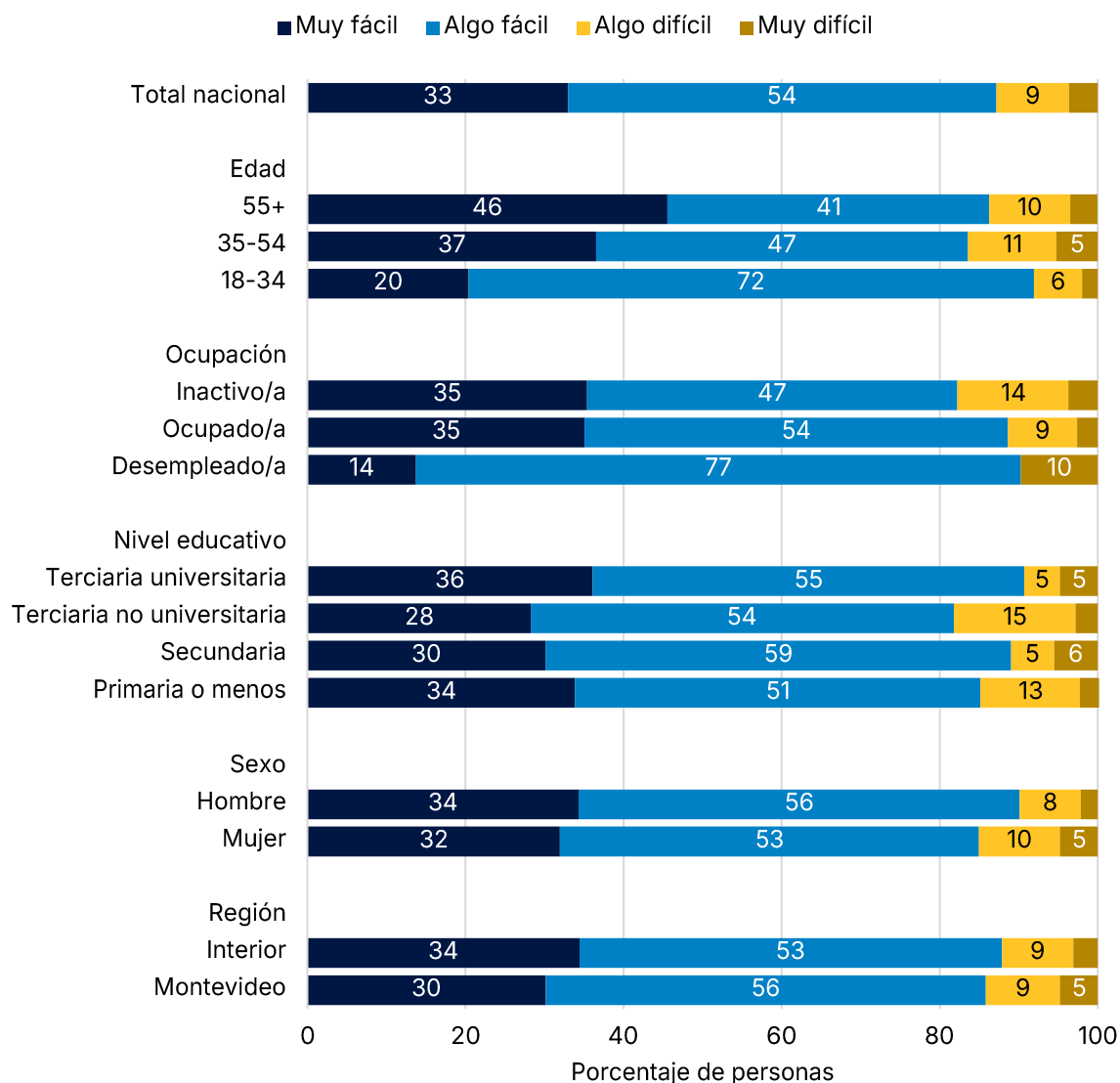
Por otra parte, se analizó la facilidad de uso del canal digital y se encontró que la percepción de la ciudadanía es mayoritariamente positiva. Aproximadamente 8 de cada 10 usuarios consideran que completar su último trámite en línea fue un proceso sencillo: un 33% lo calificó como “muy fácil” y un 54% como “algo fácil”. Asimismo, el grado de satisfacción con la experiencia del canal digital alcanza el 88%. Esta percepción varía según el perfil de los usuarios. En términos de grupo de edad, los jóvenes de entre 18 y 34 años reportan la mayor facilidad de uso (el 92% lo consideró “fácil”), mientras que entre las personas de 55 años o más, esta proporción se sitúa en el 86%. A pesar de esta variación en el nivel de facilidad percibida, el nivel de satisfacción con el canal digital se mantiene constante entre de los grupos etarios.

La percepción de facilidad del trámite sigue un patrón similar al observado por edad según el nivel educativo. El 91% de las personas con educación terciaria universitaria o superior reportan que completar el trámite digital fue “algo fácil” (55%) o “muy fácil” (36%). Por su parte, la gran mayoría de las personas cuyo nivel educativo es primaria o menos también consideró que el trámite fue “fácil” (el 34% lo calificó como “muy fácil” y el 51% como “algo fácil”). Al igual que con la edad, la satisfacción es homogénea entre los distintos niveles educativos (ver Gráfico 2.6). Cabe entonces preguntarse: ¿qué está impidiendo que más ciudadanos opten por el canal digital para realizar sus trámites? En la siguiente sección se explorarán cuatro barreras que ayudan a explicar esta situación.

En resumen, los datos muestran que la digitalización de los servicios públicos democratiza y mejora la experiencia de la ciudadanía. Por una parte, reduce los tiempos de tramitación en aproximadamente 10 veces frente a la modalidad presencial, y esta reducción se observa de manera consistente entre los distintos grupos demográficos. Además, a pesar de que aún falta avanzar hacia la adopción universal, quienes ya realizan sus trámites por vía digital los encuentran fáciles de completar

menor incidencia de pobreza (Cuesta Duarte, 2022), una condición que suele asociarse a una menor cantidad de barreras estructurales para la interacción con el Estado.

Gráfico 2.6 Experiencia con el trámite en línea, según características sociodemográficas



Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024 \(AGESIC, 2024\)](#).

Notas: Los cálculos se construyen utilizando como base las personas que realizaron al menos un trámite con el gobierno en los últimos 12 meses. Adicionalmente, se emplean ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo, calculados por el BID. Las etiquetas que no se muestran en el gráfico representan el 2% o menos de las observaciones.

3. ¿Por qué el uso de los canales digitales no ha sido equitativo?

usarlas razones por las que no se usan los servicios públicos digitales pueden venir desde la oferta del gobierno, por ejemplo, debido al tipo de servicios disponibles, su usabilidad y la experiencia de usuario de esos servicios, entre otros factores. Sin embargo, como se mencionó en la introducción, este reporte se enfoca en el análisis de los factores de la demanda que explican la falta de acceso equitativo a los servicios públicos digitales. Estos factores incluyen: (i) *tener* los dispositivos tecnológicos y una conexión a internet adecuada; (ii) *poder* realizar tareas digitales básicas para aprovechar la oferta de servicios digitales; (iii) *saber* sobre la disponibilidad y funcionamiento de los servicios públicos en línea; y (iv) *querer* realizar trámites en línea.

3.1 Tener: ¿Quiénes tienen los recursos tecnológicos necesarios para acceder a los servicios públicos de manera digital?

Una de las barreras para el acceso equitativo a los servicios públicos digitales en la región sigue siendo la disponibilidad desigual de recursos tecnológicos en los hogares (Pombo et al., 2025), entendida principalmente en términos del acceso a internet de calidad y a dispositivos electrónicos con conectividad. En Uruguay, según el Informe de la Encuesta de Usos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (EUTIC) del 2024 (AGESIC, 2025), el 94% de los hogares del país cuenta con algún tipo de conexión a internet, y el 73% dispone de conexión por banda ancha fija.

De acuerdo con la EUTIC 2022, el acceso a internet variaba según la región de residencia: en Montevideo era prácticamente universal (95%), mientras que en el interior alcanzaba el 88%. La brecha se ampliaba al considerar el acceso a banda ancha fija: el 83% de los hogares en Montevideo contaba con este tipo de conexión, frente al 65% en el interior (AGESIC, 2023b). En cuanto al nivel de ingreso, los datos más recientes de la EUTIC 2024 muestran que el acceso básico a internet⁹ se ha vuelto prácticamente universal en todos los quintiles: el 94% de los hogares del quintil de menores ingresos cuenta con algún tipo de conexión, frente al 98% en el quintil de mayores ingresos. Sin embargo, la brecha persiste en la calidad de acceso: solo el 55% de los hogares del quintil más bajo cuenta con banda ancha fija, frente al 98% del quintil más alto (AGESIC, 2025).

Según el informe de la EUTIC 2024 (AGESIC, 2025), el uso de internet en Uruguay está ampliamente extendido en la población: el 92% de las personas de 14 años o más utiliza internet y el 84% lo hace diariamente. En cuanto a los dispositivos, de acuerdo con la EUTIC 2022 el celular es el principal medio de acceso a internet y también el que se emplea con mayor frecuencia: 9 de cada 10 personas lo usan diariamente. Sin embargo, esta frecuencia de uso varía según la edad y el nivel educativo. El 94% de las personas entre 20 y 34 años se conectan diariamente a través del celular, mientras que entre quienes tienen 65 años o más, esta proporción desciende al 75%. Al

⁹ El acceso básico a internet contempla las siguientes opciones: banda ancha fija, internet móvil o a través de un acuerdo con un vecino

considerar el nivel educativo, el 83% de las personas con nivel educativo bajo usan el celular a diario para conectarse, frente al 98% entre quienes tienen un nivel educativo alto (AGESIC, 2023b).¹⁰

Por otra parte, la tenencia de computadores en los hogares uruguayos es menos generalizada: según la EUTIC 2024, el 57% cuenta con al menos uno (AGESIC, 2025). A diferencia del acceso a internet, sobre todo a través del celular, la presencia de computadores muestra una tendencia decreciente desde 2013. Además, este dispositivo presenta brechas según la región de residencia y el nivel de ingreso. De acuerdo con la EUTIC 2022, en Montevideo, el 71% de los hogares contaba con un computador, mientras que en el interior esta proporción descendía al 53% (AGESIC, 2023b). Las brechas por nivel socioeconómico se mantienen en la medición más reciente: solo el 45% de los hogares pertenecientes al quintil de ingreso más bajo tiene un computador, frente al 76% en el quintil de ingreso más alto (AGESIC, 2025). Esta desigualdad en la tenencia de computadores, sumada a las brechas en el acceso a banda ancha fija, constituye un factor clave a considerar para garantizar el aprovechamiento pleno de los beneficios de la digitalización de servicios públicos, ya que ciertos trámites, por su diseño, requieren de dispositivos y conexiones mejor adaptados a tareas de mayor complejidad.

Pombo et al. (2025) destacan que en ALC el acceso a internet de calidad y a dispositivos electrónicos con conexión a internet son factores determinantes en el uso desigual de los servicios públicos digitales. En esta publicación, los autores muestran una correlación positiva entre la disponibilidad de wifi en el hogar y la realización de trámites a través del canal digital. En la región, el 77% de quienes utilizaron canales digitales para completar trámites gubernamentales cuentan con wifi en el hogar, mientras que esta proporción se reduce al 64% entre quienes optaron por el canal presencial.

En relación con el acceso a dispositivos electrónicos, Pombo et al. (2025) muestran una tendencia clara en la región: a medida que aumenta el acceso a computadores en el hogar, también lo hace la adopción de los canales digitales para realizar trámites gubernamentales. En ALC, entre los usuarios que completaron su último trámite en línea, el 54% cuenta con un computador en casa, mientras que entre quienes lo hicieron de manera presencial esta proporción baja al 26%. No obstante, como se observa en Uruguay, la tenencia de computadores sigue siendo limitada, especialmente entre los grupos más vulnerables de la población, lo que resalta la necesidad de abordar estas brechas en los planes de digitalización.

¹⁰ Según la clasificación utilizada en el Informe EUTIC 2022 (AGESIC, 2023b), los niveles educativos se definen de la siguiente manera:

- Nivel educativo bajo: ciclo básico incompleto o menos.
- Nivel educativo medio: ciclo básico completo o educación media superior incompleta.
- Nivel educativo alto: secundaria completa o más.

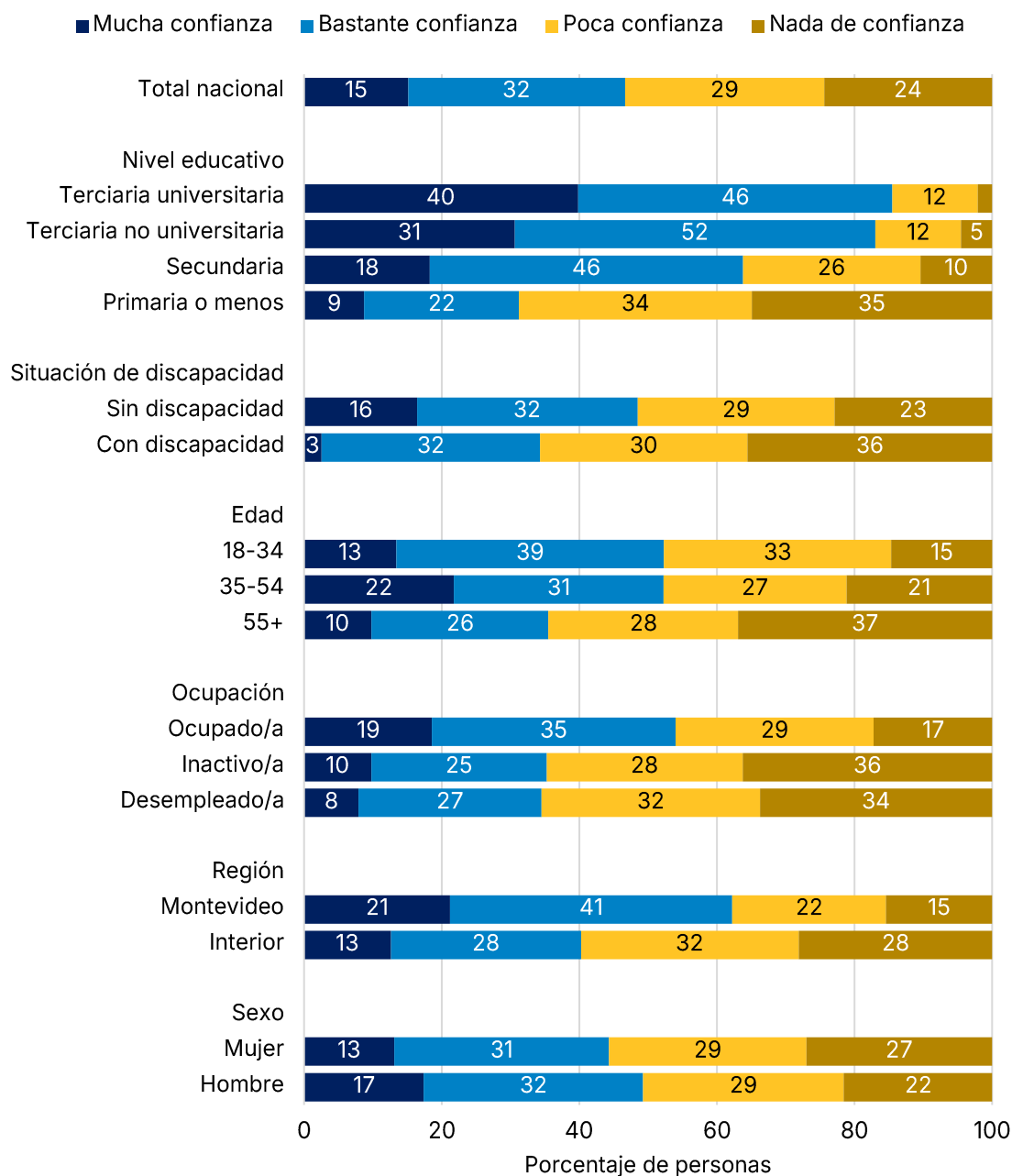
3.2 Poder: ¿Quiénes cuentan con las habilidades necesarias para realizar trámites digitales?

La eficacia del gobierno digital en Uruguay no depende únicamente de la disponibilidad de recursos tecnológicos, sino también de que la ciudadanía cuente con las habilidades necesarias para usar esos recursos de forma ágil. Si bien no es una medida perfecta, comprender si las personas se sienten en la capacidad de realizar trámites en línea, independientemente de si los hayan hecho en el pasado o no, permite hacer una aproximación a su nivel de habilidades digitales. Como muestra el Gráfico 3.3, el 47% de la población manifiesta tener mucha (15%) o bastante (32%) confianza en su capacidad para poder realizar trámites gubernamentales por internet. Sin embargo, esta percepción presenta brechas significativas según el perfil sociodemográfico, siendo el nivel educativo el factor que marca mayores diferencias. Mientras el 86% de quienes tienen educación terciaria universitaria declara confiar en su habilidad para realizar trámites digitales (40% mucha confianza y 46% bastante confianza), esta proporción desciende al 31% entre las personas con educación primaria o menos (9% mucha confianza y 22% bastante confianza).

Paralelamente, la situación de discapacidad influye de manera notable en esta percepción de confianza. Existe una brecha de 13 pp en la confianza para usar el canal digital entre aquellos en situación de discapacidad y quienes no la tienen. Mientras que el 48% de las personas sin discapacidad confía en su capacidad de realizar un trámite con el gobierno usando el canal digital (16% mucha y 32% bastante confianza), esta proporción es del 35% entre quienes están en situación de discapacidad (3% mucha y 32% bastante confianza). La edad también resulta determinante en el análisis. El 52% de los jóvenes de entre 18 y 34 años reporta niveles altos de confianza (13% mucha y 39% bastante confianza) para poder completar un trámite en línea, frente al 36% observado en el segmento de 55 años o más (10% mucha y 26% bastante confianza).

También se identifican brechas en la capacidad auto-percibida para realizar trámites digitales según la ocupación y la ubicación geográfica. Las personas ocupadas son quienes registran los mayores niveles de confianza, con un 54% que manifiesta tener confianza (19% mucha y 35% bastante). En contraste, las personas inactivas o fuera de la fuerza laboral son quienes reportan menor confianza, solo el 35% manifiesta tener mucha (10%) o bastante (25%) confianza. Por región geográfica, los habitantes de Montevideo muestran una percepción de confianza del 62% (21% mucha y 41% bastante), una cifra superior al 41% registrado entre los residentes del interior del país (13% mucha y 28% bastante confianza). Finalmente, al considerar el sexo, no se evidencian brechas de magnitud relevante. Estas desigualdades en la confianza para realizar trámites digitales refuerzan las brechas existentes y limitan el potencial de la digitalización de los servicios públicos en Uruguay para contribuir a la reducción de desigualdades estructurales.

Gráfico 3.1 Confianza para realizar trámites gubernamentales en línea, según características sociodemográficas



Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024](#) (AGESIC, 2024).

Notas: Los cálculos se construyen utilizando como base las personas que realizaron al menos un trámite con el gobierno en los últimos 12 meses. Adicionalmente, se emplean ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo, calculados por el BID. Las etiquetas que no se muestran en el gráfico representan el 2% o menos de las observaciones.

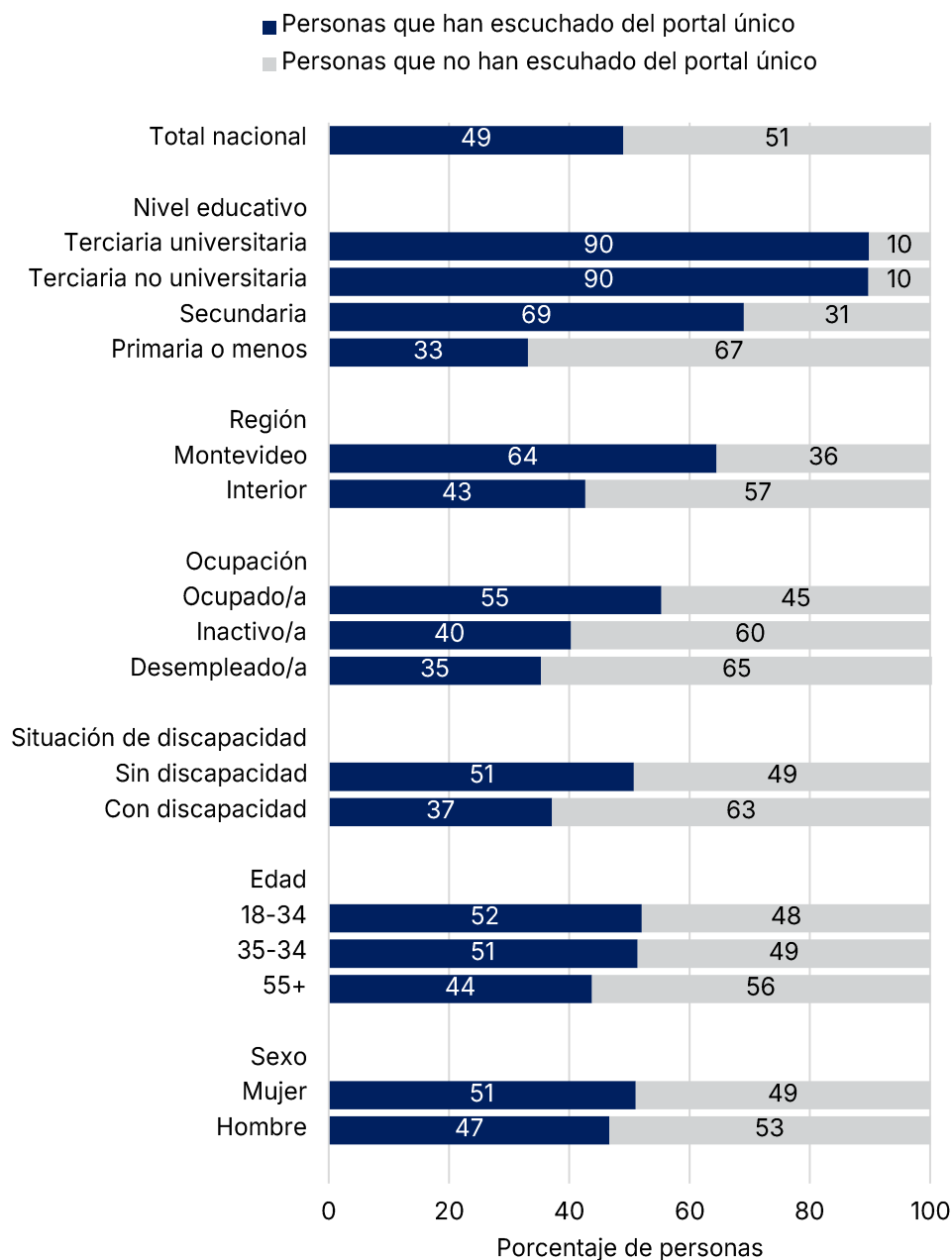
3.3 Saber: ¿Quiénes conocen sobre la oferta de los servicios públicos digitales?

Es claro que un paso esencial para usar los servicios públicos digitales es que la ciudadanía conozca qué trámites son los que pueden hacerse en línea. En este sentido, los portales únicos constituyen una herramienta clave para difundir la oferta de servicios digitales disponibles, por lo que identificar el nivel de conocimiento de estas plataformas resulta fundamental para avanzar hacia la equidad en su uso. En Uruguay se han realizado esfuerzos importantes para aumentar la visibilidad del portal *gub.uy*, concebido como la plataforma desde la cual la ciudadanía puede consultar e iniciar trámites en línea. Estos esfuerzos se reflejan en que, para 2024, el 49% de la población de Uruguay había escuchado hablar de este portal, una cifra por encima del promedio regional (43%). Aun así, persiste el desafío de ampliar la consciencia de su existencia entre la ciudadanía.

Las brechas en el conocimiento del portal son significativas entre los distintos grupos poblacionales. Solo el 33% de las personas con educación primaria conoce el portal, frente al 90% de quienes cuentan con formación universitaria. Entre los residentes del interior, el conocimiento del portal alcanza el 43%, y entre las personas desempleadas se sitúa en el 35%. Otra brecha importante se observa según la situación de discapacidad: solo el 37% de las personas en esta condición conoce el portal, frente al 51% de quienes no tienen discapacidad. También se observan diferencias, aunque de menor magnitud, según la edad y el género.

Para cerrar esas brechas de información, es clave seguir invirtiendo en la difusión de la oferta digital. Un buen punto de partida es entender dónde busca informarse la ciudadanía: para 2024, el 50% de la población prefería internet como el principal medio para conocer los trámites gubernamentales, por encima de la atención presencial (30%) o telefónica (12%). Otro aspecto relevante es entender cómo las personas se informan cuando el gobierno hace campañas de difusión. Un estudio reciente de Roseth et al., (2026), desarrollado en el marco de un esfuerzo conjunto del BID y AGESIC para ampliar el conocimiento y el uso de la identificación digital, aporta pistas concretas en esta dirección. Los mensajes interactivos bidireccionales, es decir, aquellos que permiten a las personas formular preguntas de seguimiento o despejar dudas en el momento, resultaron ser el medio más eficaz (+ 16 pp) en comparación con el envío de mensajes unidireccionales de texto. Las llamadas telefónicas también contribuyen a aumentar el nivel de conciencia, aunque a un costo mayor por persona alcanzada.

Gráfico 3.2 Conocimiento del portal Gub.uy, según características sociodemográficas



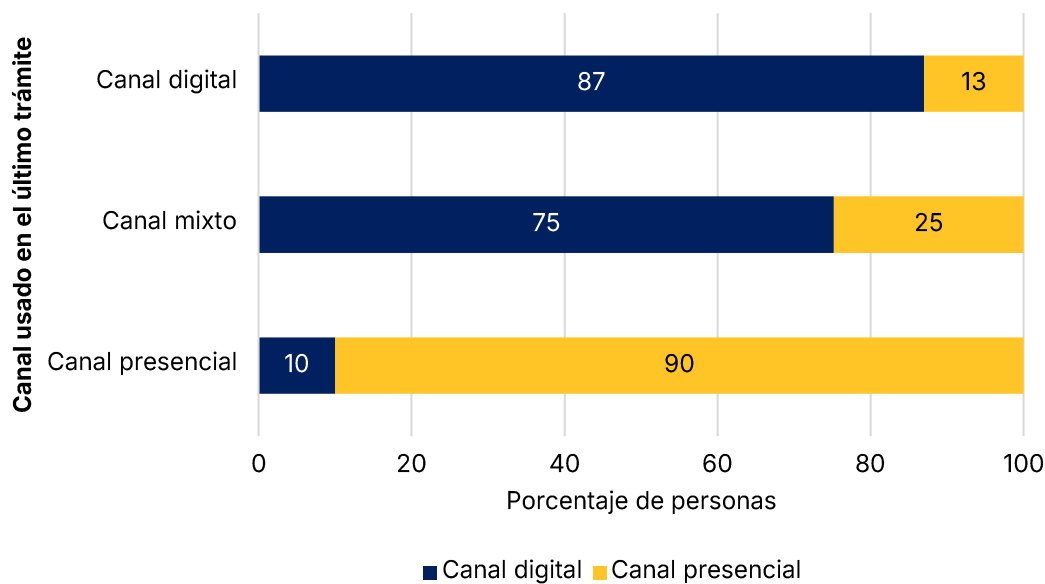
Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024](#) (AGESIC, 2024).

Notas: Los cálculos se construyen con ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo elaborados por el BID.

3.4 Querer: ¿Quiénes están dispuestos a hacer trámites en línea?

Uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos al digitalizar los servicios públicos es transformar la tradición presencial y lograr que las personas opten por realizar sus trámites a través del canal digital. En muchos casos, las personas continúan utilizando el canal presencial porque prefieren interactuar con un funcionario público, desconfían de la validez de los documentos digitales ante otras instituciones o experimentan distintos temores asociados al uso de la tecnología. Como se verá a continuación, el gobierno de Uruguay, al igual que los otros gobiernos de la región, viene impulsando iniciativas para que la ciudadanía dé el paso de usar el canal digital por primera vez y, sobre todo, para que esa primera experiencia sea positiva. Esto es particularmente importante porque la experiencia previa con el Estado influye fuertemente en la disposición de las personas a volver a utilizar el canal digital en el futuro.

Gráfico 3.3 Canal de preferencia para completar el próximo trámite gubernamental, según el canal usado en la última transacción con el gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024 (AGESIC, 2024).

Notas: Los cálculos se construyen utilizando como base a las personas que realizaron al menos un trámite con el gobierno en los últimos 12 meses. Adicionalmente, se emplean ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo, calculados por el BID.

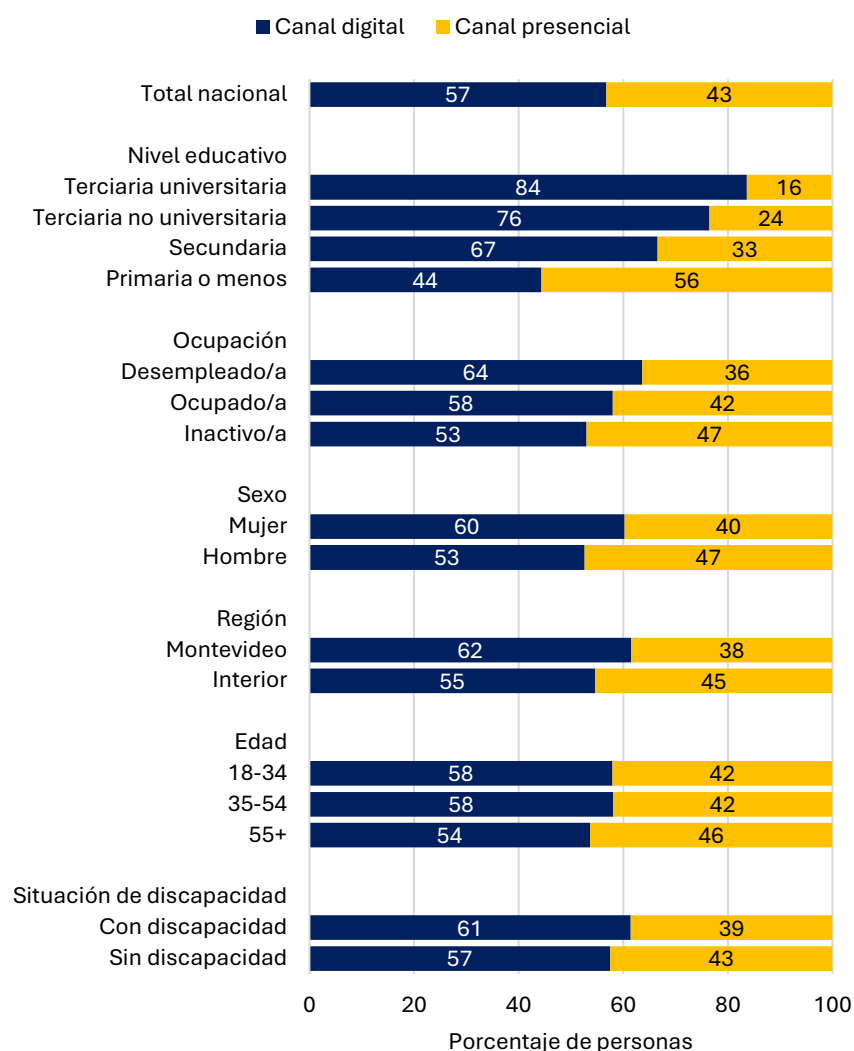
En efecto, una vez que se utiliza el canal digital, las manifiestan una alta disposición a usarlo en el futuro. En particular, el Gráfico 3.3 muestra que el 87% de las personas que realizaron su último trámite de manera digital volvería a hacer el próximo trámite a través de este canal. Esto da indicios de la excelente experiencia de usuario que está teniendo la ciudadanía. Esta preferencia se mantiene alta entre quienes hicieron su último trámite de manera parcialmente digital, donde el 75% optaría por el canal exclusivamente digital para el futuro. En contraste, solo del 10% de quienes optaron

por la presencialidad muestra disposición a migrar hacia el canal digital en el corto plazo.

El Gráfico 3.4 permite profundizar en cómo varía la disposición a usar el canal digital en el futuro según las características sociodemográficas de la ciudadanía. A nivel nacional, el 57% de la ciudadanía prefiere el canal digital para sus próximos trámites gubernamentales, frente al 43% que prefiere el canal presencial. Esta disposición es mayor entre las personas con educación terciaria universitaria (84%), quienes tienen entre 18 y 34 años (58%), las personas en situación de discapacidad (61%), las mujeres (60%), las personas desempleadas (64%) y los habitantes de Montevideo. Dicha disposición se encuentra estrechamente vinculada con la confianza percibida para realizar trámites en línea. Los grupos con mayor preferencia por el canal digital son también aquellos que reportan más confianza para utilizarlo, como las personas con educación terciaria, los adultos entre 35 y 54 años y los residentes de Montevideo. Este panorama evidencia que, aunque una parte de la población está dispuesta a adoptar el cambio, persisten desigualdades que deben ser abordadas mediante estrategias diferenciadas de inclusión digital, capacitación y acompañamiento, para que la transformación digital sea realmente equitativa y sostenible.

Frente a este desafío, en el marco de la Agenda Uruguay Digital 2025, AGESIC ha impulsado diversas acciones orientadas a garantizar una experiencia satisfactoria en el uso del canal digital. En primer lugar, se destaca el fomento de habilidades y ciudadanía digital a través de la Estrategia Nacional de Ciudadanía Digital para una Sociedad de la Información y el Conocimiento, diseñada para potenciar el desarrollo de habilidades digitales en toda la población mediante campañas de sensibilización y formación en todos los ciclos educativos, con énfasis en centros de mayor vulnerabilidad. La Agenda también busca que los servicios digitales del Estado sean proactivos, capaces de anticiparse a las necesidades de la ciudadanía y concentrando las innovaciones en los sectores de alta demanda, como los servicios públicos de salud. Asimismo, se destaca el Programa de Accesibilidad en Entornos Digitales, que busca asegurar el acceso a la información y a los servicios del Estado, en cumplimiento de las obligaciones en materia de accesibilidad establecidas en el Decreto N° 406/022 (2022) y la Ley N° 19.924 (2020). Esta normativa, también integrada en la Agenda, busca atender los desafíos que persisten para garantizar que las personas en situación de discapacidad accedan a todos los servicios del Estado en condiciones de igualdad. Si bien aún hay camino por recorrer para ampliar el uso del canal digital entre las personas en situación de discapacidad, como se mostró en la sección 2.1, el Gráfico 3.4 presenta un resultado alentador: el 61% de las personas en situación de discapacidad prefiere usar el canal digital para su próximo trámite gubernamental, una proporción incluso superior a la registrada entre las personas sin discapacidad (57%). Esta disposición supera en 34 pp la preferencia observada entre las personas en situación de discapacidad en la región, según la cual solo el 27% manifiesta preferir el canal digital para su próximo trámite.

Gráfico 3.4 Canal preferido para el próximo trámite gubernamental, según características sociodemográficas



Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital 2024](#) (AGESIC, 2024).

Notas: Los cálculos se construyen utilizando como base a las personas que realizaron al menos un trámite con el gobierno en los últimos 12 meses. Adicionalmente, se emplean ponderadores ajustados por sexo, grupo de edad y nivel educativo, calculados por el BID.

4. Recomendaciones de política

Si bien las recomendaciones del libro *¿Des(conectados)? Servicios públicos digitales y el reto de la equidad* no fueron formuladas específicamente para Uruguay, aportan orientaciones pertinentes que pueden servir de base para fortalecer una agenda de transformación digital centrada en la equidad.¹¹ En particular, se resaltan las siguientes recomendaciones:

1. **Lograr una digitalización universal, accesible y optimizada para los dispositivos móviles.** Dado que 9 de cada 10 uruguayos utilizan el celular diariamente frente a solo 6 de cada 10 que disponen de una computadora, es crítico que el Estado priorice la experiencia digital adaptada al entorno móvil. Este es un punto que toma gran protagonismo en la *Agenda Uruguay Digital 2025* (AGESIC, 2023a). Para lograrlo, se debe tomar los siguientes pasos: (i) digitalizar todos los servicios públicos, en particular los que conectan a personas vulnerables con servicios sociales o beneficios; (ii) asegurar que todos los servicios cumplan los estándares de accesibilidad, incluyendo optimizaciones para ser ligeros y no requerir conexiones robustas a internet y contar con adecuaciones para personas con bajas competencias digitales y discapacidades; y (iii) optimizar los servicios para que funcionen bien desde teléfonos móviles.
2. **Informar a la ciudadanía sobre la oferta digital y fortalecer la confianza en estos servicios:** El documento muestra que aún hay espacio para mejorar en términos del conocimiento del portal único del gobierno, herramienta clave para conocer sobre la oferta de los servicios públicos digitales. Además, entre quienes realizan trámites de forma presencial se observa una marcada reticencia hacia el uso del canal digital. La literatura sugiere que esta reticencia no obedece a una falta de interés en los servicios digitales (Santamaria et al., 2025), sino que surge como una explicación alternativa a la falta de información y a la desconfianza en la validez y seguridad de los trámites realizados en línea frente a los presenciales. Aunque estudios previos también muestran que experiencias insatisfactorias pueden limitar su adopción (Reyes et al., 2024), este no parece ser un desafío predominante en el caso uruguayo. En este contexto, es posible abordar las barreras de información y confianza mediante al menos tres estrategias:
 - a. **Servicios digitales con invitaciones proactivas.** Dado que el conocimiento del portal *gub.uy* aún puede fortalecerse (el 49% de la población lo conoce), las estrategias de comunicación resultan esenciales para difundir los avances en la digitalización y centralización de trámites gubernamentales. En este sentido, el Estado puede aprovechar la información con la que ya cuenta para identificar a las personas potencialmente beneficiarias de determinados servicios. Esta

¹¹ Pombo et al. (2025) incluye un repositorio de ejemplos de implementación asociados a cada recomendación provenientes de estudios de caso.

información puede utilizarse para enviar invitaciones personalizadas que incentiven el uso del canal digital, reduciendo las barreras del primer contacto.

- b. **Acompañamiento personalizado.** En Uruguay, el acompañamiento uno a uno puede resultar clave tanto para informar como para generar confianza, especialmente entre poblaciones que aún enfrentan importantes barreras de acceso y uso del canal digital, como las personas con bajos niveles educativos, en situación de discapacidad y quienes residen en el interior del país. La asistencia puede incluir orientación sobre la disponibilidad del canal digital para realizar un trámite y sobre puntos de acceso a dispositivos habilitados, así como ofrecer asistencia a la ciudadanía durante el trámite. Este tipo de acompañamiento puede implementarse en espacios de contacto directo— como visitas al hogar realizadas en el marco de programas sociales, los centros de internet comunitarios o sitios presenciales de atención a la ciudadanía— y complementarse mediante asistentes virtuales eficaces.
- c. **Comunicaciones masivas.** Las campañas de comunicación masiva permiten ampliar el alcance de estos esfuerzos y deben priorizar los medios efectivamente utilizados por la ciudadanía. Estas pueden difundirse mediante medios tradicionales, como televisión, radio y prensa, y complementarse con canales digitales. Considerando la alta penetración de teléfonos móviles en Uruguay, las estrategias de comunicación basadas en mensajería instantánea (por ejemplo, WhatsApp) representan una herramienta especialmente prometedora. Idealmente, los mensajes deberían cumplir un doble propósito: informar sobre la existencia del portal único y los servicios digitales disponibles y reforzar la confianza en su uso, destacando aspectos como la seguridad, la facilidad y los beneficios concretos frente al canal presencial.

- 3. **Establecer la equidad como principio rector y objetivo estratégico en los planes de gobierno digital.** Promover una mayor equidad en la prestación de los servicios digitales es una tarea compleja que requiere acciones específicas y coordinadas. Por tanto, es recomendable incorporar la equidad en el plan de transformación digital de manera explícita. Esto puede abordarse tanto como un principio rector (permear todas las acciones con un enfoque de equidad) como mediante objetivos específicos (por ejemplo, estableciendo metas cuantitativas para reducir las brechas de acceso a los servicios públicos digitales). En este sentido la *Agenda Uruguay Digital 2025* (AGESIC, 2023a), ya incorpora la visión de una “sociedad digital que no deje a nadie atrás”, poniendo a la ciudadanía en el centro de todas las líneas estratégicas. Dado esto, es fundamental continuar con la implementación de estrategias específicas dirigidas a los segmentos de la población que aún se encuentran

desconectados, como la estrategia para adultos mayores y la conectividad para la población del interior del país.

4. **Empoderar el ente rector digital para liderar la agenda de equidad digital.** Si bien se requiere la participación de múltiples actores para abordar el reto de la equidad digital (por ejemplo, las instituciones responsables de la conectividad, del sistema educativo y los prestadores de servicios públicos), hay sola una entidad bien posicionada para coordinar las acciones necesarias: el ente rector de la transformación digital. Típicamente, esta entidad gestiona un portafolio de productos que pueden aprovecharse para fines de promoción de la equidad (por ejemplo, la carpeta ciudadana, el esquema nacional de interoperabilidad, la identidad digital, entre otros) y también articula la formulación y seguimiento a la estrategia nacional digital. Por tanto, es una extensión natural de su cometido asumir el reto de la equidad.
5. **Invertir en habilitadores clave: conectividad, habilidades, y dispositivos, con especial atención en grupos de personas con menores niveles de uso digital y del interior.** A la larga, estos elementos siguen siendo prerequisites importantes para garantizar la participación de toda la población en toda la economía digital. En este sentido, en Uruguay se debe garantizar la conectividad de calidad en todo el territorio para minimizar las inequidades geográficas entre Montevideo y el interior del país. La *Agenda Uruguay Digital 2025* (AGESIC, 2023a) también enfatiza la importancia del trabajo continuo para la incorporación de habilidades digitales en la educación formal, priorizando centros educativos en zonas de elevada vulnerabilidad social.
6. **Seguir mejorando el canal presencial bajo principios de consolidación de oferta, accesibilidad, eficiencia y sencillez.** Aunque se hagan grandes esfuerzos para mejorar la accesibilidad del canal digital y de los habilitadores clave, en Uruguay sigue existiendo un importante porcentaje (29%) de trámites que se siguen haciendo a través del canal presencial. Sin embargo, ello no debería traducirse en una menor calidad de los servicios que reciben las personas. El enfoque uruguayo busca seguir mejorando este canal mediante los Puntos de Atención Ciudadana (PAC), que ofrecen una experiencia de servicios integrada y proactiva. Para asegurar la eficiencia, se han desarrollado herramientas como la reserva de citas y la trazabilidad de trámites, permitiendo a la ciudadanía optimizar su tiempo y reducir la incertidumbre sobre el estado de sus gestiones (PNUD, 2025). De este modo, el canal presencial se consolida como una opción ágil y necesaria para garantizar que la modernización del Estado no profundice las brechas de acceso.

Conclusión

Uruguay se ha consolidado como un referente regional al lograr la digitalización completa o parcial de todos los trámites del gobierno central mediante la iniciativa *Trámites 100% en línea*. Actualmente, el 29% de las y los uruguayos realiza sus trámites completamente en línea, una proporción muy por encima del 14% que usa este canal en la región. La experiencia también ha sido positiva para la mayoría de los usuarios: el 87% considera que el trámite en línea fue fácil en algún grado, mientras que el 88% declara estar satisfecho con el proceso. En términos cuantitativos, el canal digital mejora sustancialmente la experiencia para los usuarios de servicios gubernamentales, ya que el tiempo promedio de realizar un trámite en línea es de aproximadamente 20 minutos, mientras que los trámites presenciales pueden tardar hasta 3,4 horas. Estos resultados confirman el potencial transformador de la digitalización. Sin embargo, estos avances no han beneficiado por igual a toda la población: solo el 23% de las personas con educación primaria o menos y el 21% de las personas en situación de discapacidad realizaron su último trámite de forma digital, mientras que el uso del canal digital en el interior del país (27%) aún es limitado. De este modo, la digitalización en el país está dejando de lado a algunos grupos vulnerables.

El origen de estas brechas se ubica en distintos ámbitos. Por un lado, la menor tenencia de computadores en el interior del país y en los hogares de menores ingresos limita el acceso, mientras que no todos los servicios digitalizados están optimizados para funcionar fluidamente en teléfonos móviles. Por otro lado, menos de la mitad de la población (47%) confía en su capacidad para completar trámites por internet, un porcentaje que desciende al 31% para quienes tienen educación primaria o menos. Aunque el 49% de la población conoce el portal único del gobierno, esta proporción es menor entre las personas con menos educación, quienes residen en el interior y entre aquellas en situación de discapacidad. Estas brechas resaltan la necesidad de seguir trabajando en una estrategia de inclusión digital centrada en las personas.

Uruguay cuenta con las capacidades técnicas e institucionales necesarias para seguir avanzando en su transformación digital; el desafío ahora es garantizar que nadie se quede atrás. No basta con digitalizar la totalidad de los trámites: es necesario asegurar que estos servicios sean efectivamente accesibles y utilizables por quienes históricamente han enfrentado más barreras para acceder a ellos. La experiencia uruguaya muestra avances ejemplares en la región, pero también revela los retos que persisten. Superarlos es esencial para que todo el esfuerzo que se ha puesto en la digitalización del Estado se traduzca en un verdadero instrumento de equidad social.

Referencias

- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). (2023a). *Agenda Uruguay Digital 2025: Actualización 2023*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). (2023b). *Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y Comunicación 2022*. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/datos-y-estadisticas/estadisticas/encuesta-uso-tecnologias-informacion-comunicacion-2022>
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). (2024). *Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital (CAP)*. https://catalogodatos.gub.uy/dataset/agesic-encuestas-cap/resource/f82e59c9-f2c8-45a6-ac6c-2f9f4549ac49?inner_span=True
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). (2025). *Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación (EUTIC) 2024. Informe de resultados*. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). Encuesta ciudadana sobre trámites gubernamentales y equidad, 2023-2024. <https://doi.org/10.60966/vgju86h>
- Decreto N° 406/022. *Accesibilidad digital. Se definen acciones para asegurarla*. Poder Ejecutivo, Uruguay, 22 de diciembre de 2022. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/406-2022>
- Friedmann, D. (2022). Implementación de la Historia Clínica Electrónica Nacional de Uruguay. Estudios de Caso de Salud Digital (Edición 02). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003978>
- Grupo de Trabajo de Ciudadanía Digital (GTCD). (2020). *Estrategia de Ciudadanía Digital para una Sociedad de la Información y el Conocimiento. Uruguay 2020-2023*. AGESIC y UNESCO Montevideo. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/uruguay-cuenta-estrategia-ciudadania-digital>
- Grupo de Trabajo de Ciudadanía Digital (GTCD). (2024). *Estrategia Nacional de Ciudadanía Digital para una Sociedad de la Información y el Conocimiento. Uruguay 2024-2028*. AGESIC y UNESCO Montevideo. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/estrategia-nacional-ciudadania-digital-para-sociedad-informacion>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024, 20 de diciembre). *Censo 2023: Mejoran las condiciones del hogar*. Instituto Nacional de Estadística, Uruguay. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/censo-2023-mejoran-condiciones-del-hogar>
- Instituto Cuesta Duarte. (2022). Informe sobre pobreza y desigualdad en Uruguay. <https://cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad%20-%20Abril%202022..pdf>

Ley N° 18.600. Documento electrónico y firma electrónica. Poder Legislativo, Uruguay, 21 de septiembre de 2009. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18600-2009>

Ley N° 19.924. *Presupuesto Nacional de Recursos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2020-2024*. Poder Legislativo, Uruguay, 18 de diciembre de 2020. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (s. f.). *Cantidad de alumnos matriculados de la educación pública y privada según subsistema por forma de administración. Total país* [Indicador estadístico]. Observatorio Social, MIDES, Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-alumnos-matriculados-educacion-publica-privada-segun-subsistema-forma>

Pombo, C., Roseth, B., Santamaria, J., Rivas, C., & Vásquez, M. (2025). *¿(Des)conectados? Servicios públicos digitales y el reto de la equidad*. <https://doi.org/10.18235/0013765>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2025). *La evolución de AGESIC y la transformación digital del Estado*. <https://www.undp.org/es/uruguay/publicaciones/la-evolucion-de-AGESIC-y-la-transformacion-digital-del-estado>

Reyes, A., Roseth, B., & Vera-Cossio, D. (2024). Expanding access to identification cards and social programs: Experimental evidence from Panama. *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 44(3). <https://doi.org/10.1002/pam.22596>

Roseth, B., Santamaria, J., Berton, J., & Dornel, S. (2026). *¿Qué funciona en la promoción de los servicios públicos digitales? Evidencia experimental de la identificación digital en Uruguay*. <https://doi.org/10.18235/0013992>

Santamaria, J., Roseth, B., & Aguirre, F. (2025). Does reluctance to share personal data reduce citizen demand for personalized services? Evidence from a survey experiment. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*. Vol. 119, 102447. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214804325001119>

Anexo I. Ficha metodológica de la recolección y de la creación de pesos por parte del BIID

Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de Ciudadanía Digital		
Período de recolección	2024	
Número de observaciones para Uruguay	1,191	
Metodología de recolección	Telefónica	
Características de la muestra en Uruguay:	Muestra	Población objetivo
	Sexo: Hombre = 49,03% Mujer = 50,97%	Hombre = 47,35% Mujer = 52,65%
	Educación: Primaria o menos = 18,62% Secundaria = 39,34% Terciaria no universitaria = 9,86% Terciaria universitaria = 32,18%	Primaria o menos = 64% Secundaria = 22,07% Terciaria no universitaria = 3,33% Terciaria universitaria = 10,59%
	Edad: 18-34 = 24,52% 35-54 = 37,36% 55+ = 38,12%	18-34 = 30,31% 35-54 = 35,64% 55+ = 34,05%
	Personas con discapacidad: Sin discapacidad = 95,55% Con discapacidad = 4,45%	Sin discapacidad = 91,82% Con discapacidad = 8,18%