

---

## **Policy Brief #27**

---

# **Portugal: La transformación digital a pasos agigantados**

---

**Gobierno Digital  
e Innovación Pública**

Un estudio elaborado por CAF –banco de desarrollo de América Latina-  
Director de Innovación Digital del Estado  
Carlos Santiso

Esta nota se basa en el estudio Portugal: *la transformación digital a pasos agigantados* realizado por Elsa Estévez, Cátedra UNESCO sobre las Sociedades del Conocimiento y el Gobierno Digital, Universidad Nacional del Sur, Argentina. El estudio está disponible [aquí](#).

Revisado por: Pablo Sanguinetti, Carlos Santiso, María Isabel Mejía Jaramillo, Nathalie Gerbasi y Alejandro Sabarich.

Coordinación editorial: Nathalie Gerbasi

Las ideas y declaraciones incluidas en este estudio son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la posición oficial del CAF.

© 2021 Corporación Andina de Fomento

## Resumen

- *La transformación digital en el gobierno promete ofrecer mejores servicios públicos y aumentar la eficiencia en las operaciones gubernamentales, entre otros resultados (Mergel, 2019). Los esfuerzos portugueses para la transformación digital demuestran que estas promesas se pueden alcanzar.*
  - *Las lecciones principales del proceso de transformación digital de Portugal incluyen: el valor de establecer un modelo de gobernanza robusto, desde el comienzo y sostenido en el tiempo, el diseño de servicios públicos basados en la participación de los usuarios a través de la cocreación, la relevancia de soluciones técnicas comunes para todo el gobierno, la necesidad de desarrollar*
- la capacidad humana en el gobierno y en la sociedad, para complementar la estrategia nacional con las sectoriales.*
- *Este informe de política se basa en el estudio de caso Portugal: La transformación digital a pasos agigantados (CAF, 2020) que documenta los factores determinantes para adoptar la transformación digital, la estrategia para sostenerla, el modelo de gobernanza para impulsarla, algunos de los principales desafíos enfrentados para implementarla y algunas de las iniciativas estratégicas. También busca capturar el retorno de la inversión de la transformación digital para el gobierno, así como también las lecciones aprendidas de relevancia para América Latina.*

## Contexto

Según la UIT (ITU, 2018), la sociedad portuguesa tiene buenos niveles de acceso y adopción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), superiores a los promedios de los países europeos y de América Latina y del Caribe. Particularmente en el desarrollo del gobierno digital, Portugal se ha reconocido por su alta capacidad y como uno de los líderes mundiales, que ya en 2001 proporcionaba sitios seguros, servicios transaccionales y de autenticación (UNDPEPA, 2001). Desde entonces, siempre se ha clasificado entre los 40 países con mejores resultados de 2003 a 2020 en la Encuesta de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas (UNDESA, 2020).

**Durante los últimos 15 años, Portugal ha invertido esfuerzos de manera continua en la transformación digital, principalmente motivados por dos aspectos principales.**

- En primer lugar, la necesidad de reducir el gasto público a raíz de la crisis financiera de 2010-2014, lo que exigió reducir el déficit fiscal y equilibrar el presupuesto público. Esto le imprimió un fuerte impulso al proceso de modernización administrativa.

- En segundo lugar, la presión para proporcionar mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, que obligó al gobierno a considerar oportunidades para mejorar la forma en que se diseñaban los servicios.

**La necesidad de una estrategia común impulsada desde y por el centro del gobierno fue la principal motivación para definir la estructura de gobierno.** Esto condujo a la creación del Consejo de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CTIC). Creado en 2016, el CTIC es el comité institucional encargado de la puesta en marcha de la estrategia de transformación digital. Está integrado por un Comité Técnico compuesto por representantes de todas las esferas gubernamentales y un Consejo Asesor en el que participan cinco expertos independientes en la esfera de la modernización administrativa y las TIC. Además, la **Agencia para la Modernización Administrativa (AMA)**, una agencia autónoma ubicada en el centro mismo del gobierno, desempeña el papel de coordinación como la agencia operativa a cargo de la implementación de la estrategia.

## Estrategia portuguesa de transformación digital

Al definir una estrategia de transformación digital, la experiencia portuguesa constituye un ejemplo inspirador de un conjunto integral de intervenciones entrelazadas en una estrategia general impulsada desde el centro del gobierno y con un fuerte respaldo político. La **“Estrategia TIC 2020 –Estrategia para la Transformación Digital de la Administración Pública”** (Estrategia) (Gobierno de Portugal, 2018) comprende un plan cuatrienal para el período 2017-2020, desarrollado por el CTIC. Su objetivo es implementar transformaciones profundas en la forma en que opera la administración pública y en el diseño de los servicios públicos. Su visión es **“proporcionar mejores servicios públicos a los ciudadanos y a las empresas al centrarse en la transformación digital de las administraciones públicas y mediante el uso de las TIC como catalizadoras de la modernización del sector público”**.

La estrategia define tres objetivos principales: 1) **simplificar y hacer más accesibles e inclusivos los servicios digitales**; 2) **fomentar la adopción de servicios digitales por parte de los ciudadanos y las empresas**; y 3) **contribuir al desarrollo sostenible mediante la transformación digital**.

Para lograr su visión y cumplir los objetivos, la definición de la Estrategia se guio por tres principios: 1) seguridad, resiliencia y confidencialidad de los datos para proteger la información privada en poder del sector público; 2) usabilidad e inclusión de los servicios públicos para mejorar el acceso y la facilidad de uso; y 3) las competencias digitales de los empleados de la administración pública y el intercambio de recursos para mejorar la eficiencia.

La estrategia se estructura en tres pilares principales: 1) **integración e interoperabilidad**, 2) **innovación y competitividad**, y 3) **compartir los recursos**.

Un marco legal y regulatorio integral facilita la implementación de la Estrategia, mientras proporciona las bases necesarias para la simplificación administrativa y los procesos de

digitalización, al tiempo que garantiza la protección de datos, la ciberseguridad y la participación ciudadana.

Cuatro facilitadores contribuyen a alcanzar los objetivos de la estrategia:

- 1) **Soluciones comunes:** AMA desarrolló tres soluciones técnicas que se utilizarán en todo el gobierno como bases para la implementación de servicios digitales, a saber, la identidad digital, la clave móvil digital y la plataforma de interoperabilidad.
- 2) **Estrategias de apoyo:** las estrategias asociadas, como la Estrategia de Gobierno Abierto, la Estrategia Nacional de Seguridad del Ciberespacio y las estrategias sectoriales, como en los sectores judicial y de salud, complementan y sirven para aprovechar los esfuerzos.
- 3) **Nuevas tecnologías:** Portugal ha intentado integrar proactivamente nuevas tecnologías, por ejemplo, la inteligencia artificial, los grandes volúmenes de datos (big data) y la analítica de datos en la administración pública.
- 4) **Capacidad humana:** el Gobierno ha puesto en marcha varias iniciativas para la generación de capital humano en el sector público y en la sociedad en general.

Sobre la base de la Estrategia, en marzo de 2020, el Gobierno adoptó un nuevo plan de acción para la transición hacia un Portugal Digital (Gobierno de Portugal, 2020). La visión es que **“Portugal Digital es el motor de transformación del país. Su propósito es acelerar a Portugal, sin dejar a nadie atrás, y proyectar el país hacia el mundo”**.

El plan de acción se define sobre la base de seis principios: 1) *Enfoque transversal* – considerar a los ciudadanos, las empresas y al Estado como dimensiones estructurales de la transformación digital; 2) *Ambición* – establecer a Portugal como referencia internacional; 3) *Pragmatismo* – capitalizar varios programas existentes; 4) *Compromiso* – involucrar a actores públicos y privados; 5) *Comunicación y promoción* – cons-

trucción de la marca “Portugal Digital”; y 6) Monitoreo y *rendición de cuentas* – implementar un modelo transparente para monitorear los resultados y el impacto. Las iniciativas estratégicas se estructuran en torno a tres pilares: 1) **formación e inclusión, digital de las personas**, 2) **transformación digital del tejido empresarial**, y 3) **digitalización del Estado**.

## Iniciativas emblemáticas de transformación digital

Una transformación digital requiere definir e implementar un conjunto de esfuerzos interrelacionados que contribuyan de manera integral a la construcción de diferentes tipos de capacidades digitales en el gobierno y en la sociedad. Entre las iniciativas principales de la estrategia que se consideran buenas prácticas figuran las siguientes:

**Plataforma de interoperabilidad** - es una plataforma orientada a servicios que proporciona herramientas compartidas para interconectar sistemas, incluida la plataforma de integración, el servicio de autenticación, la plataforma de pago y una pasarela de SMS.

**e-Portugal** - una plataforma que proporciona el punto único digital para acceder a todos los servicios públicos para los ciudadanos y las empresas. También proporciona un catálogo de servicios; un directorio de sitios web públicos; un directorio y un mapa interactivo para localizar todos los lugares disponibles para el acceso presencial a los servicios públicos; un área reservada, donde los ciudadanos pueden acceder a información y servicios personalizados relacionados con sus finanzas y con su salud; además de un único punto de acceso para presentar quejas, sugerencias y elogios al gobierno. Ofrece asistencia virtual mediante un chatbot.

**Programa SIMPLEX** - un programa de simplificación y modernización administrativa que involucra a todos los niveles y sectores del gobierno. Se centra en mejorar la prestación de

servicios y la eficiencia de la administración pública, reducir la carga administrativa, mejorar las reglamentaciones, desmaterializar los procedimientos burocráticos y adoptar nuevas prácticas gubernamentales. Sigue un enfoque orientado a los ciudadanos que se basa en la participación y la cocreación de servicios.

**Tarjeta de Ciudadanía** – el documento nacional de identidad que representa un certificado de ciudadanía que adopta dos formas - un documento físico que identifica visualmente al ciudadano y un documento digital que le permite a los ciudadanos identificarse electrónicamente y autenticarse e iniciar la sesión en los actos en los que se necesitan sus firmas.

**Clave Digital Móvil** - un mecanismo de autenticación que se basa en la autenticación de los ciudadanos mediante su número de teléfono móvil, el código PIN asociado con la tarjeta de ciudadanía y un código de seguridad enviado por SMS.

**Tiendas de ciudadanos, puntos de ciudadanos, puntos de empresas** - un enfoque revolucionario para ofrecer servicios públicos de manera presencial. Constituyen un espacio físico donde las entidades públicas (de los gobiernos nacionales y locales) prestan servicios públicos, trabajando en un horario extendido. Los espacios se comparten con empresas del sector privado que cubren alrededor del 33% de los gastos totales, para contribuir a la sostenibilidad del modelo. Representan una buena práctica de colaboración entre los gobiernos nacionales y locales.

**Servicio de cambio de dirección** - un servicio totalmente automatizado que le permite a cualquier ciudadano portugués cambiar su dirección simultáneamente en varias entidades, muy fácilmente y en pocos pasos mediante la autenticación segura con la tarjeta de ciudadanía o la clave móvil digital.

**LabX** – es el laboratorio gubernamental para experimentar la innovación en el sector público. Sirve de incubadora para someter a prueba proyectos innovadores propuestos por entida-

des públicas, centros de investigación, empresas privadas o actores sociales.

**Academia AMA** – un programa destinado a fomentar nuevas formas de participación de los funcionarios públicos, promover sus logros y desarrollar habilidades digitales y nuevas capacidades de los funcionarios públicos.

**Ticapp** – un centro gubernamental responsable de desarrollar habilidades y competencias digitales en la administración pública. Administra un grupo de expertos que trabajan con AMA, que se asignan temporalmente a agencias que carecen de la capacidad para implementar proyectos específicos.

**INCoDe 2030** – un programa interministerial de las áreas de Modernización Administrativa; Ciencia, Tecnología y Educación Superior; Educación; Planificación e Infraestructura; Trabajo y Economía con el objetivo de desarrollar habilidades digitales para la sociedad portuguesa.

**GovTech** – un programa de desafío público para emprendedores y ciudadanos, con el objetivo de apoyar productos y servicios innovadores, creados por startups (empresas emergentes),

que abordan uno o más de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

**Programa Justicia más cercana** – una estrategia sectorial para el área judicial durante el período 2020-2023. Su visión es “una justicia ágil, transparente y humana, más cercana al ciudadano”. Se basa en el plan anterior y define cuatro pilares – eficiencia, innovación, proximidad y humanización. Incluye 140 medidas. Entre otros resultados, el plan anterior generó un portal integrado que ofrecía información valiosa sobre aspectos jurídicos relacionados con una amplia gama de servicios judiciales. Los servicios judiciales se clasifican en siete categorías – civil, nacionalidad, identificación, edificios, comercio, vehículos y propiedad industrial.

**Licencias Cero** – un servicio que facilita y hace más eficiente el proceso de emisión de ciertas licencias comerciales, mediante la desmaterialización de los procedimientos administrativos.

**Recetas médicas electrónicas** – una solución que implementa las recetas médicas totalmente digitalizadas.

## 6

## Resultados

- El impacto anual de 40 medidas implementadas como parte del Programa SIMPLEX 2017 produjo **ahorros equivalentes al,**

**0,08% del PIB del país, lo que representa un Valor Agregado Bruto (VAB) del 0,04% del PIB y beneficios totales del 0,12% del PIB.** Los beneficios concretos se muestran a continuación (E&Y, 2019).

BENEFICIARIO	AHORRO NETO (EUROS)	TIEMPO AHORRADO (HORAS)	VALOR AGREGADO BRUTO (EUROS)
Ciudadanos	€ 66.500.000	8.142.000	
Empresas	€ 82.700.000	6.302.000	€ 89.400.000
Administración pública	€ 20.800.000	560.000	
<b>Impacto total</b>	<b>€ 170.100.000</b>	<b>15.003.000</b>	<b>€ 89.400.000</b>

- La iniciativa *Licencias Cero* mejoró el proceso para la apertura de un establecimiento de bebidas y alimentos al reducir a la mitad los documentos requeridos y al permitirle a los solicitantes **completar el proceso en línea y en menos de 48 minutos**. Anteriormente, el proceso requería visitar tres agencias gubernamentales y el tiempo de finalización era incierto.
- El sistema de *Recetas Médicas Electrónicas* **contribuyó a reducir el fraude** asociado con las recetas médicas en un **80%**.
- La *Plataforma de Interoperabilidad* **facilitó 2.671.848 autenticaciones** durante el primer trimestre de 2020 – 25% mediante el uso de la tarjeta de ciudadana y 58% mediante la clave móvil digital.
- A continuación se muestran ejemplos de los beneficios de iniciativas concretas (GSE-MA) (E&Y, 2019), incluidos los beneficios de la rentabilidad.

INICIATIVA	BENEFICIARIOS			ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			EFECTIVIDAD (0-100)	RENDIMIENTO (0-100)	
	AHORROS ANUALES		IMPACTO ECONÓMICO EN EL VAB (EUROS)	IMPLEMENTACIÓN COSTOS (EUROS)	AHORROS ANUALES				AHORROS NETOS (EUROS)
	COSTOS (EUROS)	TIEMPO (HORAS)			COSTOS (EUROS)	TIEMPO (HORAS)			
Clave digital móvil	4.704.044	297.363	N/A	N/A	131.769	24.985	4.835.812	79	81
Ventanilla de emprendedores	673.737	53.561	1.064.215	N/A	712.302	138.198	1.386.039	31	30
Declaraciones aduaneras simples	11.973.035	802.018	15.935.414	49.986	1.340.283	108.419	13.263.332	75	56
Informe único a los servicios sociales	12.411.337	1.165.011	23.147.761	106.638	3.210	428	12.307.909	52	53
Nuevo simulador de pensiones	2.482.277	245.981	N/A	20.000	128.539	24.312	2.590.816	73	75
Recetas	2.316.849	122.558	2.435.112	N.D.	16.716.322	N/A	2.435.112	67	75
Licencia de conducir acelerada	7.587.194	389.489	N/A	28.600	263.637	49.494	7.822.231	56	64

## Conclusiones y recomendaciones

La experiencia portuguesa constituye un ejemplo inspirador de un conjunto integral de intervenciones entrelazadas en una estrategia general impulsada desde el gobierno central y con un fuerte respaldo político. En particular, las medidas incluyen la institucionalización de una estructura de gobierno, la prestación de servicios innovadores, la adopción de un enfoque multicanal para la prestación de servicios, la prestación de servicios técnicos comunes, la adopción y promoción de prácticas participativas, la creación de un laboratorio público de innovación y el

desarrollo de habilidades y capacidades digitales en el gobierno y en la sociedad.

La estrategia de transformación digital de Portugal aporta lecciones importantes para los responsables políticos que consideran la adopción de una estrategia similar:

- **Enfoque** – 1) el pilar central de la Estrategia es el **diseño conducido por el ciudadano, con base en la participación cívica** (facilitada a través del Programa SIMPLEX), complementado con medidas de apoyo para el desarrollo de la capacidad humana y la promoción de la innovación, así como también con

planes de acción sectoriales; 2) se **centra fuertemente en la simplificación administrativa, la desburocratización y la digitalización**; 3) se **basa en una estructura de gobernanza institucionalizada y empoderada**; 4) **ha adoptado nuevas metodologías para el diseño y la implementación de servicios**; y 5) está **respaldada con recursos suficientes de un presupuesto central** gestionado por AMA, utilizado para financiar proyectos de las agencias.

- **Gobernanza** - La institucionalización de una estructura de gobierno, en el centro del gobierno con funciones intergubernamentales, es un factor crítico de éxito y debe considerarse por adelantado.
- **Agencia de implementación** - El empoderamiento de una agencia digital central, como AMA, responsable de la coordinación de la estrategia y la provisión de los recursos necesarios es clave para la implementación

exitosa de una estrategia de transformación digital de todo el gobierno.

- **Soluciones comunes** - Para facilitar la implementación de la estrategia y la prestación de servicios integrados, es clave la provisión por parte de la agencia digital de soluciones técnicas comunes para ser utilizadas por las entidades públicas, como la identificación digital, la plataforma de interoperabilidad, la pasarela de pago y otras.
- **Oportunidad** - La experiencia portuguesa muestra cómo la adopción de los esfuerzos de modernización administrativa en el momento de la crisis financiera es una gran oportunidad para mejorar la eficiencia de la administración pública y la calidad del servicio. También produjo una buena preparación para hacerle frente rápidamente a los desafíos planteados por la pandemia COVID-19 en términos de acceso a los servicios públicos y las operaciones gubernamentales.

## Referencias

CAF. (2020). Portugal leapfrogging digital transformation. Latinamerican Bank of Development (CAF).

E&Y. (2019). Assessment of SIMPLEX+ Programme, Final Report. Ernst & Young. European Commission Structural Reform Support Service.

Government of Portugal. (2018). Estratégia TIC 2020 - Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública. Lisbon. Acesso em 06 de 04 de 2020, disponível em [https://tic.gov.pt/documents/37177/108997/CTIC\\_TIC2020\\_Estrategia\\_TIC.pdf/e2ea3d32-82a8-ed18-0fbf-9d51dfc24acc](https://tic.gov.pt/documents/37177/108997/CTIC_TIC2020_Estrategia_TIC.pdf/e2ea3d32-82a8-ed18-0fbf-9d51dfc24acc)

Government of Portugal. (2019). Estratégia Nacional de Segurança do Cciberespaço 2019 -2023. Lisbon: Diário da República. Acesso em 28 de 04 de 2020, disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/122498962>

GSEMA. (s.d.). Programa SIMPLEX+ 2016, Resultados do estudo de impacto económico SIMPLEX. Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa. Acesso em 10 de 05 de 2020, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=801d3f4d-636e-4966-b81b-332421518970>

ITU. (2018). Measuring the Information Society Report - Volume II. 2018: International Telecommunication Union.

Mergel, I. E. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government Information Quarterly, 1-16. doi:10.1016/j.giq.2019.06.002

UNDESA. (2020). e-Government Survey 2020 - Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

UNDPEPA. (2001). Benchmarking e-Government: A Global Perspective. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration.





---

caf.com  
@AgendaCAF