



Escuela Superior de Administración Pública  
ESAP

**Jorge Iván Bula Escobar**  
*Director General Nacional*  
ESAP

**Mario Moises Juvinao Daza**  
*Director*  
Escuela de Alto Gobierno ESAP

**Carolina Wilches Cortés**  
**Estefany Giiseth Ladino Tellez**  
**Henry David Cardozo Vesga**  
*Equipo de gestión del conocimiento*  
Escuela de Alto Gobierno ESAP

**Sandra Patricia Hoyos Sepúlveda**  
**Julián Adolfo Parrado Triana**  
*Corrección, diseño y diagramación*  
Escuela de Alto Gobierno ESAP



# Sobre la autora

---

## Martha Lucia Ramos Ríos

Ingeniera de Sistemas y Computación de la Universidad de los Andes. Especialista en Administración: Gerencia de Recursos Humanos de la Universidad de los Andes. Scrum Master Certified y OKR Certified. Con más de 25 años de experiencia en consultoría estratégica y fortalecimiento institucional en el sector público y privado colombiano.

Ha trabajado con entidades como la (Aerocivil), los Ministerios de Comercio, Vivienda y Ambiente, el IDEAM, INVEMAR, la CRA, la Federación Nacional de Cafeteros, Empopasto, Corparques y Cortolima, apoyando procesos de planeación, arquitectura institucional y fortalecimiento de capacidades organizacionales.

Se ha desempeñado como experta temática en la línea de Gobierno Digital en la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) desde el año 2024, participando en la formulación y ajuste de Documentos Técnicos de Política Pública, con énfasis en competencias digitales estratégicas, liderazgo directivo y gobernanza digital en el nivel territorial.

Ha contribuido al diseño conceptual y metodológico de procesos dirigidos a altos directivos públicos, orientados al desarrollo de competencias digitales estratégicas, la toma de decisiones basadas en información y la articulación interinstitucional. Su experiencia combina análisis normativo y académico con aplicación práctica en proyectos de alcance nacional y territorial, especialmente en temas de gobierno digital, arquitectura institucional, gestión del talento humano y fortalecimiento de capacidades directivas.

**Nota de responsabilidad autoral:** Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de su autor(a), deben entenderse como una propuesta de valor al debate público y como una contribución a la reflexión para la alta dirección del Estado, la alta gerencia y el alto gobierno. En este sentido, el contenido constituye una creación intelectual protegida por el derecho de autor, en la cual el mismo, conserva los derechos morales que le reconoce la Ley 23 de 1982, así como lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 1915 de 2018. En consecuencia, tales opiniones se entienden emitidas a título personal y no comprometen institucionalmente a la Entidad.

# Contenido

---

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE .....	7
1.1 Fortalecimiento estratégico de competencias digitales en la alta dirección pública: orientaciones para el alto gobierno colombiano.	7
1.2 Resumen .....	7
1.3 Palabras clave: talento humano digital, gobierno digital, competencias digitales directivas, transformación digital pública, alto gobierno.....	7
1.4 Contenido .....	4
2. CONTEXTUALIZACIÓN .....	8
2.1 Introducción .....	8
2.2 Marco de análisis .....	10
2.2.1 Contexto institucional y normativo .....	10
2.2.2 Estado del arte conceptual .....	11
2.2.2.1 Precisión conceptual: gobernabilidad, gobernanza y gobernanza inteligente.....	13
2.2.3 Diagnóstico programático .....	14
2.2.4 Brechas identificadas .....	15
2.3 Caracterización de la problemática .....	16
2.3.1 Naturaleza del problema público .....	16
2.3.2 Causas estructurales.....	17
2.3.3 Efectos de la problemática .....	20
2.3.4 Causa efecto de la problemática .....	21
2.3.5 Actores involucrados y sus dinámicas.....	22
2.3.6 Escenario futuro deseado.....	23

3. CONTRIBUCIONES.....	24
3.1 Elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública .....	24
3.1.1 Modelo integral de competencias digitales estratégicas.....	26
3.1.2 Alcance de la propuesta .....	33
3.1.3 Opciones de política pública.....	34
3.1.4 Instancias de decisión y concertación.....	35
3.1.5 Resultados esperados.....	36
3.2 Hoja de ruta para la implementación.....	37
3.2.1 Acciones desde la alta dirección del estado y el alto gobierno .....	37
3.2.2 Aliados, actores estratégicos y posibles contradictores .....	38
3.2.3 Metodología de implementación por fases .....	39
3.2.4 Ruta de trabajo.....	40
3.2.5 Recursos necesarios .....	41
3.2.6 Resultados esperados.....	41
3.2.7 Sostenibilidad y gobernanza interinstitucional.....	42
4. COLOFÓN .....	43
4.1 Síntesis de las contribuciones .....	43
4.2 Referencias .....	46
4.3 Glosario .....	4
5. ANEXOS .....	49
5.1 Anexos.....	49

## Figuras

Figura 1. Competencias digitales estratégicas para el alto gobierno territorial.....	12
Figura 2. Diagrama causa efecto de la problemática .....	21
Figura 3. Fases de implementación.....	33
Figura 4. Ruta de trabajo para implementación .....	40

## Tablas

Tabla 1. Actores institucionales y su alcance.....	22
Tabla 2. Escenarios posibles para la política pública en competencias digitales estratégicas .....	34
Tabla 3. Síntesis de las fases de implementación del modelo.....	40

## 1. DEFINICIÓN Y ALCANCE

# 1.1 Fortalecimiento estratégico de competencias digitales en la alta dirección pública: orientaciones para el alto gobierno colombiano

## 1.2 Resumen

El presente documento técnico tiene como objetivo proponer un marco estratégico para la gestión y gobernanza del talento humano digital en el alto gobierno colombiano, con el fin de aportar al fortalecimiento de la capacidad institucional para liderar una implementación más efectiva de la Política de Gobierno Digital. A pesar de los avances normativos y tecnológicos en materia de transformación digital, persisten vacíos en el desarrollo de competencias digitales estratégicas para quienes ocupan roles de dirección pública, lo que limita la toma de decisiones informadas, el liderazgo digital y la sostenibilidad de las iniciativas de base tecnológica del Estado.

La propuesta parte del análisis de las brechas existentes en el modelo actual de desarrollo del talento humano, así como de referentes conceptuales y programáticos formulados por organismos nacionales e internacionales en materia de competencias digitales, gobernanza del talento y transformación digital del sector público. En este contexto, se reconoce que el avance de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial plantea nuevos desafíos al liderazgo público, especialmente en lo relacionado con el direccionamiento estratégico, la gestión ética de la tecnología y la gestión de procesos complejos.

A partir de este diagnóstico, el documento se organiza en torno a tres orientaciones estratégicas: (1) proponer criterios para la definición de competencias digitales estratégicas aplicables al Alto Gobierno, (2) diseñar un modelo de gestión del talento humano digital que integre componentes de formación, evaluación y sostenibilidad y (3) plantear mecanismos de gobernanza interinstitucional que articulen a los distintos actores del ecosistema público, académico y productivo.

La propuesta busca incidir en la formulación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del liderazgo digital desde el alto gobierno; para ello, plantea lineamientos para estructurar un modelo que integre competencias estratégicas en la gestión del talento humano digital del nivel directivo, articulando procesos de formación, evaluación, actualización y gobernanza. Este enfoque permitirá al Alto Gobierno contar con un mecanismo sistemático para fortalecer el liderazgo digital territorial, mejorar la capacidad de respuesta ante cambios tecnológicos y alinear las metas de modernización estatal con las capacidades de sus directivos.

## 1.3 Palabras clave:

talento humano digital, gobierno digital, competencias digitales directivas, transformación digital pública, Alto Gobierno

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN

### 2.1 Introducción

El presente documento técnico aborda un tema estratégico para el Estado colombiano: las brechas existentes en las competencias digitales del alto gobierno, especialmente en los niveles subnacionales. Estas limitaciones afectan la capacidad institucional para liderar procesos de transformación digital con un enfoque sostenible, ético y articulado. Esta situación repercute directamente en la implementación de la Política de Gobierno Digital, al dificultar la integración de la tecnología en la formulación de políticas públicas, la gestión territorial y la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Actualmente, la transformación digital del Estado trasciende la simple incorporación de herramientas tecnológicas. Requiere liderazgos públicos dotados de competencias para gestionar información estratégica, coordinar actores diversos, anticipar cambios institucionales y tomar decisiones informadas en contextos complejos. Sin embargo, organismos multilaterales como la OCDE y CAF (2024), la UNESCO (2022) y la Broadband Commission (2023) han advertido que en América Latina y especialmente en Colombia persisten desafíos para consolidar estrategias estructuradas orientadas al desarrollo de estas competencias en quienes ejercen funciones directivas. En el ámbito territorial colombiano, estas limitaciones son aún más evidentes, reflejadas en brechas de formación especializada, apoyo técnico y articulación interinstitucional.

Este documento está dirigido al alto gobierno, con énfasis territorial, principalmente, a quienes ejercen cargos de dirección estratégica en el nivel subnacional, como gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, gerentes de entidades descentralizadas, y jefes de áreas como TIC, planeación o talento humano. También está orientado a directivos del nivel central que cumplen funciones normativas, orientadoras o de coordinación de la política digital, así como a equipos técnicos encargados de diseñar, implementar o evaluar políticas de gestión pública digital y desarrollo del talento humano. Su finalidad es servir como insumo estratégico para el diseño de políticas públicas diferenciadas y adaptadas a las realidades institucionales y territoriales.

Para la construcción de este documento técnico se empleó una aproximación metodológica de carácter mixto, que combinó estrategias de análisis cualitativo con componentes analíticos aplicados al diseño de instrumentos técnicos. En primer lugar, se realizó una revisión de fuentes normativas, técnicas y académicas, tanto nacionales como internacionales, con el fin de identificar los principales marcos conceptuales y lineamientos asociados al gobierno digital y al desarrollo de capacidades institucionales. Adicionalmente, se consideraron los resultados de un ejercicio de autoevaluación de competencias digitales aplicado a un grupo de líderes públicos territoriales, utilizado de manera descriptiva para ilustrar brechas conceptuales e institucionales. Este proceso permitió articular el análisis conceptual con el diseño de una propuesta técnica orientada al fortalecimiento de competencias digitales estratégicas en la alta dirección pública territorial.

El documento está organizado en cinco componentes principales. Inicia con la definición del problema y su justificación, seguido de un marco de análisis que integra el estado del arte, el marco conceptual y la metodología. Posteriormente, presenta los lineamientos estratégicos sobre competencias digitales, el modelo de gestión del talento humano digital y los mecanismos de gobernanza interinstitucional. Finalmente, se incluyen conclusiones, recomendaciones y los anexos correspondientes.

Se identificó que las entidades territoriales no cuentan con un referente específico para orientar el fortalecimiento de las competencias digitales en la alta dirección. Esta situación llevó a revisar experiencias internacionales con el fin de tomar elementos aplicables al contexto colombiano. A partir de ese análisis, el documento presenta lineamientos técnicos que sustentan una hoja de ruta conceptual y operativa dirigida al desarrollo de competencias digitales estratégicas en los equipos directivos del nivel territorial.

El propósito de este documento es reunir insumos técnicos que sirvan de base para una hoja de ruta conceptual y operativa orientada al fortalecimiento de las competencias digitales estratégicas en la alta dirección territorial. La transformación digital del Estado exige liderazgos territoriales con competencias pertinentes y una gestión del talento humano que incorpore criterios de equidad, adaptabilidad, progresividad y sostenibilidad. El fortalecimiento del liderazgo digital territorial debería ser una prioridad de política pública que implica cooperación entre actores estatales, académicos y sociales, con el fin de avanzar hacia un Estado más inteligente, inclusivo y orientado al valor público.

El documento plantea un modelo de competencias digitales estratégicas dirigido al alto gobierno territorial acompañado de lineamientos que orientan su incorporación progresiva en la gestión del talento humano público. La propuesta entrega a las entidades un instrumento práctico y aplicable en distintos contextos, con el fin de fortalecer el liderazgo digital en el nivel directivo y avanzar en la consolidación de capacidades institucionales coherentes con la agenda de modernización del Estado.

## 2.2 Marco de análisis

---

### 2.2.1 Contexto institucional y normativo

La transformación digital en Colombia se reconoce como un elemento central de la gestión pública. Se entiende como el uso estratégico de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y fortalecer la competitividad del país, mediante una acción estatal proactiva, confiable, articulada y colaborativa (Decreto 767 de 2022). En este marco, la Política de Gobierno Digital busca consolidar un ecosistema público digital que impulse la eficiencia administrativa, la transparencia y la confianza en las instituciones.

El marco normativo colombiano en transformación digital se ha consolidado a través de distintos instrumentos. El CONPES 3975 de 2019 definió la Política Nacional de Explotación de Información y reconoció los datos como activos estratégicos del Estado. Más adelante, el Decreto 767 de 2022 fijó los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y orientó su aplicación hacia mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía y en la competitividad del país mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En línea con este desarrollo, el CONPES 4144 de 2025 incorporó directrices para fortalecer la gobernanza digital, promover la interoperabilidad e integrar tecnologías emergentes, incluida la inteligencia artificial, en los procesos de gestión pública.

A pesar de los avances normativos, aún no se cuenta con una orientación explícita para el desarrollo de competencias digitales estratégicas en la alta dirección territorial. Las disposiciones vigentes priorizan aspectos tecnológicos, plataformas y servicios, pero no abordan de manera directa los requerimientos del liderazgo público en contextos de transformación digital. Instrumentos como la Ley 1712 de 2014, sobre transparencia y acceso a la información, y el Decreto 620 de 2020, relacionado con Gobierno Digital, promueven el uso de herramientas tecnológicas; sin embargo, su contenido no profundiza en criterios de gestión del talento humano con enfoque digital (DAFP, 2022).

En el ámbito territorial, las entidades deben ajustar los lineamientos nacionales a sus propias capacidades institucionales, muchas veces condicionadas por restricciones de presupuesto, infraestructura y disponibilidad de personal especializado. Estas limitaciones inciden en los avances tecnológicos y reducen las posibilidades de estructurar iniciativas orientadas al desarrollo de competencias digitales estratégicas en los niveles directivos. Este escenario produce brechas marcadas entre el nivel central y los gobiernos locales y afecta la aplicación consistente de la Política de Gobierno Digital, así como el ejercicio del liderazgo territorial en entornos digitales complejos (OCDE, 2024).

## 2.2.2 Estado del arte conceptual

La transformación digital del Estado implica cambios en los procesos institucionales, en los modelos de gestión y en las responsabilidades del liderazgo público (Broadband Commission, 2023). En este contexto, las competencias digitales estratégicas se conciben como un conjunto integrado de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten a los líderes enfrentar escenarios complejos, tomar decisiones sustentadas en evidencia, coordinar acciones con distintos actores y actuar con criterios éticos frente a los desafíos que plantea la tecnología (OCDE, 2024; UNESCO, 2022).

Modelos internacionales como DigComp 2.2 (Vuorikari et al., 2022) muestran que el desarrollo de competencias digitales requiere niveles de avance graduados. Este marco incluye cinco áreas: alfabetización en datos, comunicación y colaboración digital, creación de contenido, seguridad digital y resolución de problemas. Aunque su orientación principal está dirigida a la ciudadanía, la estructura por niveles, desde el básico hasta el avanzado, ofrece una referencia útil para diseñar rutas de desarrollo en el ámbito directivo.

Organismos como la OCDE y la Broadband Commission señalan que la dirección pública requiere competencias asociadas al liderazgo digital, a la ética en el uso de tecnologías emergentes—incluida la inteligencia artificial—, y a la gestión de alianzas intersectoriales y redes de colaboración. Este tipo de competencias conforma un conjunto de atributos estratégicos que se diferencia de las habilidades técnicas u operativas y resulta esencial para fortalecer la legitimidad, la eficacia y la sostenibilidad del gobierno digital (OCDE, 2024; CAF, 2024; Broadband Commission, 2023).

El marco conceptual de este documento parte del modelo de capacidades y competencias digitales estratégicas diseñado para el alto gobierno territorial en el contexto de este estudio técnico. En este modelo, las capacidades se entienden como atributos institucionales que reflejan cómo opera una entidad pública y cómo se adapta a su entorno. Incluyen elementos como la agilidad organizacional, la cultura de alto desempeño y la orientación al servicio. Las competencias, en cambio, corresponden a atributos individuales compuestos por conocimientos, habilidades y actitudes que permiten a los líderes públicos actuar con eficacia. Estas definiciones orientan la estructura del modelo y sirven de base para el desarrollo posterior del instrumento. Bajo esta lógica, las competencias digitales estratégicas se conciben como comportamientos observables que, integrados en la cultura y los procesos institucionales, fortalecen las capacidades organizacionales necesarias para avanzar en la transformación digital.

De esta forma, se definen cuatro competencias fundamentales para el alto gobierno territorial:

- **Liderazgo digital público:** habilidad para impulsar, desde un rol estratégico, la transformación digital institucional con enfoque de valor público, participación ciudadana y legitimidad del Estado.
- **Gobernanza ética de tecnologías emergentes:** habilidad para incorporar principios éticos y de equidad en el análisis, adopción y uso de tecnologías emergentes en el sector público, con atención a sus impactos sociales, institucionales y territoriales.

- **Toma de decisiones basadas en datos:** habilidad para analizar información institucional y territorial, identificar patrones relevantes, y formular decisiones estratégicas basadas en evidencia cuantitativa y cualitativa.

- **Articulación interinstitucional para la transformación digital:** habilidad para establecer y consolidar relaciones de colaboración entre actores institucionales, sociales y privados que contribuyan al desarrollo digital territorial y multisectorial.

**Figura 1. Competencias digitales estratégicas para el alto gobierno territorial**



Fuente: Elaboración propia.

Estas competencias, lejos de ser habilidades técnicas aisladas, constituyen elementos estratégicos para construir Estados más inteligentes, inclusivos y orientados al valor público.

### 2.2.2.1 Precisión conceptual: gobernabilidad, gobernanza y gobernanza inteligente

En el marco del presente documento resulta necesario diferenciar los conceptos de gobernabilidad, gobernanza y gobernanza inteligente, dado que su uso indistinto puede generar ambigüedades analíticas en el estudio de la capacidad directiva del Estado en entornos digitales.

La gobernabilidad se refiere a la capacidad del Estado para ejercer autoridad, implementar decisiones públicas y cumplir sus fines institucionales dentro de un marco jurídico y administrativo determinado. Está asociada al funcionamiento efectivo de las instituciones, la estabilidad administrativa y la posibilidad real de ejecutar políticas públicas en condiciones de legitimidad y orden.

La gobernanza, en contraste, hace referencia al conjunto de relaciones, mecanismos de coordinación y dinámicas de interacción entre actores públicos, privados y sociales que inciden en la formulación e implementación de decisiones públicas. Supone una lógica relacional y multinivel, en la que el Estado no actúa de manera aislada, sino en articulación con otros actores que participan en la producción de valor público (OCDE, 2024).

En el contexto de la transformación digital, el concepto de gobernanza inteligente incorpora el uso estratégico de datos, tecnologías emergentes y capacidades digitales en los procesos de decisión pública, regulación y coordinación interinstitucional. No se limita a la adopción tecnológica, sino que implica la capacidad de integrar información relevante, anticipar riesgos, regular con criterio técnico y articular ecosistemas institucionales en entornos caracterizados por alta complejidad tecnológica.

El modelo propuesto en este documento se ubica en esta última dimensión, al enfocarse en el fortalecimiento de competencias digitales estratégicas de la alta dirección territorial como condición para ejercer una gobernanza inteligente coherente con los lineamientos del CONPES 4144 de 2025 y con los desafíos actuales del gobierno digital en Colombia.

### 2.2.3 Diagnóstico programático

En el ámbito programático, el análisis muestra que en Colombia se han desarrollado iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las competencias digitales del talento humano público. Estos esfuerzos se han orientado principalmente al uso básico de herramientas tecnológicas y a tareas de carácter operativo, sin incorporar elementos específicos para el desarrollo de competencias digitales estratégicas en los niveles directivos del alto gobierno territorial.

Entre las iniciativas identificadas se encuentra el programa Servidor Público 4.0, promovido por el DAFP (2022), orientado a sensibilizar y formar a los servidores públicos en el uso básico de tecnologías digitales. Su diseño responde a un enfoque general y transversal, sin contemplar las necesidades específicas de los directivos que tienen la responsabilidad de conducir procesos de transformación digital en las entidades territoriales.

La Estrategia Nacional Digital de Colombia 2023–2026 (MinTIC, 2023) dedica uno de sus ejes al talento y a las habilidades digitales, y resalta la importancia de fortalecer las capacidades digitales tanto en la población como en el sector público. Reconoce la necesidad de formar servidores públicos en tecnologías emergentes y en competencias digitales de mayor complejidad. Sin embargo, su enfoque se orienta hacia metas amplias de formación y alfabetización digital, sin definir rutas específicas para el desarrollo de competencias estratégicas en la alta dirección pública territorial.

Iniciativas como Talento GovTech del Ministerio TIC (MinTIC, 2024) buscan acercar a los servidores públicos al uso de soluciones digitales innovadoras para fortalecer la gestión estatal. Este programa promueve la adopción de conocimientos tecnológicos y herramientas especializadas; sin embargo, su alcance no incluye el desarrollo de competencias estratégicas orientadas al liderazgo digital en los niveles directivos.

La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) ha impulsado espacios de sensibilización sobre transformación digital dirigidos al talento humano estatal (CNSC, 2023). Estas acciones aportan al conocimiento general del tema y promueven la apropiación de herramientas digitales en el sector público. Su enfoque, sin embargo, es de carácter transversal y operativo, y no conforma un programa orientado al desarrollo de competencias digitales estratégicas en los altos directivos territoriales.

En contraste, referencias internacionales como las propuestas por la OCDE (2024), la Broadband Commission (2023) y el modelo DigComp 2.2 (Vuorikari et al., 2022) presentan marcos conceptuales más robustos que integran competencias digitales con liderazgo estratégico, gestión ética de tecnologías emergentes y toma de decisiones basadas en datos. Sin embargo, estos referentes aún no han sido adaptados ni implementados de manera específica en Colombia para el nivel directivo territorial.

En síntesis, aunque existen avances programáticos dispersos, persiste un vacío significativo en la definición e implementación de programas integrales que desarrollen competencias digitales estratégicas específicas para altos directivos territoriales. Este vacío limita la capacidad del alto gobierno para liderar procesos de transformación digital de forma sostenible y orientada al valor público.

En este contexto, resulta pertinente considerar el rol de la Escuela de Alto Gobierno (EAG), creada mediante la Ley 489 de 1998, como programa de cualificación permanente y sistemática para servidores públicos de mayor jerarquía. Si bien su mandato incluye jornadas obligatorias de inducción y una oferta institucional amplia en diversas temáticas, su cobertura actual no enfatiza de manera específica en las competencias digitales estratégicas aquí planteadas. La EAG podría constituir un punto de partida para articular un modelo integral de gestión del talento humano en el alto gobierno, orientado a fortalecer estas competencias.

## 2.2.4 Brechas identificadas

Del análisis normativo, institucional y programático se identifican brechas sustanciales que obstaculizan el fortalecimiento de las competencias digitales estratégicas en el alto gobierno territorial colombiano:

- *Brecha normativa:* existen políticas y marcos regulatorios en materia digital, pero no se han establecido lineamientos que orienten la definición, evaluación y fortalecimiento de competencias digitales estratégicas en los cargos directivos. La regulación prioriza aspectos tecnológicos e infraestructura, mientras que el desarrollo de las capacidades humanas necesarias para conducir la transformación digital permanece poco definido.
- *Brecha institucional:* las entidades territoriales carecen de metodologías unificadas para identificar y fortalecer las competencias digitales en sus equipos directivos. Esta ausencia genera fragmentación y limita el alineamiento con los lineamientos nacionales en materia de gobierno digital.
- *Brecha programática:* los programas existentes tienen un enfoque más técnico o de formación básica, sin abordar las competencias estratégicas que requiere el liderazgo territorial para conducir procesos de transformación digital con visión de futuro.
- *Brecha territorial:* la disparidad entre entidades del nivel central y del territorial es marcada. En municipios de categorías quinta y sexta, las limitaciones presupuestales, la escasez de talento especializado y la ausencia de redes de formación y acompañamiento amplían las desigualdades en el desarrollo de competencias digitales estratégicas.

El análisis evidencia que, a pesar de los avances normativos y programáticos en materia de gobierno digital en Colombia, persiste un vacío crítico en la definición, medición y fortalecimiento de competencias digitales estratégicas para el alto gobierno territorial. Abordar estas brechas de manera integral es clave para consolidar liderazgos públicos capaces de conducir procesos de transformación digital con enfoque ético, sostenible y orientado al valor público. El análisis de sus causas estructurales y de la evidencia complementaria se desarrolla en la sección 2.3.2.

## 2.3 Caracterización de la problemática

---

La caracterización de la problemática parte de las brechas generales identificadas previamente en la sección 2.2.4, las cuales constituyen el marco para el análisis de causas que se presenta a continuación.

### 2.3.1 Naturaleza del problema público

La transformación digital del Estado colombiano ha sido reconocida como un factor relevante para la modernización institucional, la generación de valor público y el fortalecimiento de la legitimidad democrática (Decreto 767 de 2022; DNP, 2025; CONPES 4144). No obstante, persiste una brecha crítica en el desarrollo de competencias digitales estratégicas entre quienes lideran la alta dirección territorial. Esto impide que los procesos de digitalización sean comprendidos y gestionados no solo como asuntos tecnológicos, sino como procesos estratégicos de cambio organizacional y de servicio al ciudadano.

A pesar de la existencia de marcos normativos y estrategias nacionales, no existe un esquema específico ni sistemático para identificar, desarrollar y evaluar competencias digitales estratégicas en cargos directivos territoriales. Esta ausencia crea una condición en la cual la transformación digital se queda en el plano declarativo, sin traducirse en prácticas efectivas ni en competencias individuales concretas (DNP, 2025; CONPES 4144).

Por tanto, el documento parte de la formulación del siguiente problema público:

Las brechas existentes en las competencias digitales estratégicas de la alta dirección pública, especialmente en el nivel territorial, limitan la capacidad del Estado colombiano para liderar la transformación digital con enfoque sostenible e interinstitucional, debido a la ausencia de un marco articulado para el desarrollo, evaluación y actualización de dichas competencias.

## 2.3.2 Causas estructurales

### Brechas normativas

Si bien Colombia cuenta con un marco legal amplio en materia de Gobierno Digital (Decreto 767 de 2022 y Decreto 1263 de 2022), la normativa se enfoca principalmente en lineamientos tecnológicos, interoperabilidad de sistemas y prestación de servicios digitales. Ningún instrumento define de manera específica las competencias digitales estratégicas que deben desarrollar los altos directivos territoriales para liderar procesos complejos de transformación digital. Aunque existen normas como el Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 815 de 2018 que establecen categorías generales de competencias (como liderazgo, planeación estratégica y visión sistémica), estas no abordan aspectos cruciales como liderazgo digital, ética en tecnologías emergentes o toma de decisiones basadas en datos en contextos territoriales.

A pesar de que el CONPES 4144 reconoce la necesidad de desarrollar capacidades humanas para el uso confiable de tecnologías emergentes en el sector público, esta orientación no se ha traducido en criterios claros que vinculen las exigencias de la transformación digital con los perfiles de competencias de los altos cargos. Esta carencia limita el diseño de instrumentos de evaluación, formación o selección específicos para el nivel directivo territorial (DAFP, 2022; Resolución 0667 de 2018).

### Brechas institucionales

Las entidades responsables de las políticas de talento humano y gobierno digital —como el Ministerio TIC y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)— no han articulado hasta ahora una estrategia conjunta que defina, en términos operativos, las competencias digitales estratégicas requeridas en los altos niveles directivos. Los esfuerzos existentes, como el programa Servidor Público 4.0, tienen un enfoque generalista orientado a habilidades básicas en el uso de herramientas digitales, sin diferenciar las necesidades específicas de quienes ejercen liderazgo estratégico (DAFP, 2022). Además, el marco normativo que regula los empleos públicos —como el Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 815 de 2018— se centra en describir funciones y responsabilidades, pero no establece de forma concreta las competencias digitales estratégicas que deberían exigirse para ocupar cargos directivos.

Aunque dichos decretos contemplan competencias genéricas como visión estratégica, liderazgo efectivo o planeación, estas no se traducen en guías prácticas para liderar procesos digitales complejos.

En el caso de los cargos elegidos por voto popular (alcaldes y gobernadores) o de libre nombramiento y remoción (secretarios, directores o gerentes públicos), no existe ningún mecanismo obligatorio de evaluación o acreditación de competencias digitales estratégicas. Esta ausencia implica que, más allá de su formación académica o experiencia previa, las personas que acceden a estos cargos pueden no contar con las herramientas conceptuales ni operativas para conducir dinámicas de transformación digital en entornos territoriales, lo que perpetúa una brecha institucional que impacta directamente la capacidad de gestión y la alineación con las políticas nacionales de gobierno digital.

## Brechas programáticas

Las iniciativas programáticas nacionales, como la Estrategia Nacional Digital 2023–2026 (MinTIC, 2023), Talento GovTech (MinTIC, 2024) y las acciones de sensibilización impulsadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC, 2023), se han orientado al fortalecimiento de habilidades digitales básicas, a la adopción de soluciones tecnológicas y al acercamiento al ecosistema GovTech. Su alcance, sin embargo, no incorpora la formación en competencias digitales estratégicas dirigidas a los líderes públicos, tales como liderazgo digital con enfoque territorial, gestión ética de tecnologías emergentes, articulación interinstitucional o toma de decisiones informadas por datos (OCDE, 2024).

La oferta programática tampoco incluye mecanismos para evaluar el impacto de las actividades formativas en la capacidad real de gestión digital dentro de las entidades. La ausencia de rutas formativas específicas para los directivos limita la consolidación de capacidades sostenibles y pertinentes para los contextos territoriales (OCDE, 2024; Broadband Commission, 2023).

Este escenario produce un vacío entre la formación disponible y las competencias que exige el liderazgo digital estratégico, especialmente en lo relacionado con la visión de largo plazo, la coordinación interinstitucional y la toma de decisiones basada en evidencia en entornos de alta complejidad territorial. Esta desconexión mantiene abierta la brecha programática y restringe el alcance de las políticas de transformación digital en el nivel territorial.

## Barreras territoriales

La brecha en competencias digitales estratégicas adquiere mayor profundidad en el ámbito territorial, especialmente en municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, donde se observan limitaciones presupuestales, baja disponibilidad de infraestructura tecnológica y pocas oportunidades para acceder a redes de aprendizaje y formación especializada (OCDE, 2024; DNP, 2025). Estas condiciones restringen la posibilidad de actualizar y fortalecer las competencias de los equipos directivos, lo que amplía la distancia entre el nivel nacional y el local.

En este escenario, los procesos de digitalización suelen percibirse como iniciativas de difícil materialización para los gobiernos locales, lo que incrementa las diferencias en capacidad institucional para conducir la transformación digital y avanzar en la generación de valor público (OCDE, 2024).

Este análisis encuentra correspondencia con las reflexiones presentadas en el evento “Gobierno Digital e Inteligencia Artificial: Liderar la Transformación del Estado en la Era Digital”, organizado por la Escuela de Alto Gobierno, donde expertos internacionales resaltaron desafíos estructurales persistentes, entre ellos la brecha de acceso, la fragmentación institucional y la desconfianza ciudadana que afecta la legitimidad de las soluciones digitales. Estos elementos refuerzan la necesidad de consolidar capacidades institucionales para la transformación digital y de impulsar, en paralelo, el desarrollo de competencias estratégicas en la alta dirección pública.

## Resultados del ejercicio de autoevaluación de competencias digitales en el alto gobierno territorial

Con el fin de complementar el diagnóstico documental y normativo, la Escuela de Alto Gobierno remitió el Instrumento de Autoevaluación de Competencias Digitales Estratégicas a 80 municipios. Se recibieron 24 formularios, algunos de ellos duplicados por el mismo municipio. Tras la depuración de registros y la verificación del cargo de quien diligenció el instrumento, únicamente 10 respuestas correspondían efectivamente a integrantes del alto gobierno territorial —alcaldes, secretarios, directores o gerentes públicos—, lo que equivale al 41,6 % de los formularios recibidos y al 12,5 % del total de municipios contactados.

La mayoría de las respuestas no válidas provenía de personal operativo o contratistas, lo que evidencia que el ejercicio fue interpretado en varios casos desde funciones operativas y no desde el rol directivo. En diversas respuestas, los ejemplos utilizados para justificar los niveles de competencia se centraron en tareas técnicas —como administración de infraestructura tecnológica o soporte operativo— en lugar de comportamientos estratégicos asociados al liderazgo digital, la toma de decisiones basadas en datos, la gobernanza ética de tecnologías emergentes o la articulación interinstitucional.

Incluso entre los altos directivos que cumplían el perfil, se identificó una comprensión limitada de las competencias digitales estratégicas. En varios casos, la justificación de los niveles seleccionados se apoyó nuevamente en el uso de herramientas o en funciones de carácter técnico, en lugar de describir comportamientos directivos orientados a conducir la transformación digital desde una perspectiva estratégica. Este comportamiento evidencia que la brecha no se relaciona únicamente con la disponibilidad de recursos o infraestructura, sino también con la ausencia de un marco conceptual común sobre el rol que cumple el liderazgo digital en la gestión pública territorial.

Estos resultados fortalecen la caracterización de la problemática desarrollada en este capítulo: la falta de referentes claros y homogéneos para el desarrollo de competencias digitales estratégicas en la alta dirección pública produce interpretaciones dispares, acentúa enfoques operativos y limita la alineación con los lineamientos de la Política de Gobierno Digital. Esta situación afecta la capacidad de los territorios para conducir procesos de transformación digital de manera sostenible y articulada.

### 2.3.3 Efectos de la problemática

La persistencia de brechas en las competencias digitales estratégicas de la alta dirección pública territorial produce efectos relevantes en distintas dimensiones de la gestión pública y de la gobernanza digital. Entre las principales consecuencias se encuentran:

- *Fragmentación institucional:* la ausencia de competencias digitales estratégicas favorece que cada entidad territorial avance de forma aislada en sus procesos de digitalización, lo que genera duplicidades, baja interoperabilidad y escasas sinergias interinstitucionales. Esta situación reduce la eficiencia administrativa y dificulta la consolidación de políticas digitales articuladas entre el nivel nacional y el territorial (DNP, 2025).
- *Desigualdad territorial:* la brecha entre el nivel central y los territorios aumenta, y las desigualdades estructurales se profundizan. Las entidades con menor disponibilidad de recursos enfrentan mayores limitaciones para diseñar, dirigir y ejecutar iniciativas de transformación digital que respondan a las necesidades de sus comunidades (OCDE, 2024).
- *Debilidad en la toma de decisiones:* los altos directivos territoriales carecen de herramientas conceptuales y metodológicas para analizar datos, liderar cambios institucionales o evaluar riesgos éticos asociados al uso de tecnologías emergentes, lo que reduce su capacidad de toma de decisiones informadas y oportunas.

- *Riesgo de decisiones erradas:* la falta de competencias digitales estratégicas eleva el riesgo de que los líderes adopten soluciones tecnológicas inadecuadas, prioricen inversiones sin análisis de impacto o repliquen iniciativas desconectadas de la realidad territorial.

- *Baja confianza ciudadana:* la ciudadanía percibe incongruencia entre el discurso de modernización digital y los resultados reales, lo cual debilita la legitimidad estatal y genera desconfianza en la capacidad del Estado para resolver problemas públicos mediante tecnologías digitales.

- *Impacto negativo en sostenibilidad:* la falta de liderazgo digital estratégico limita avances en objetivos como eficiencia administrativa, transparencia y sostenibilidad ambiental, pues impide el aprovechamiento de tecnologías digitales para optimizar procesos, reducir huellas ambientales y promover la innovación pública.

En síntesis, la brecha en competencias digitales estratégicas constituye un obstáculo relevante para el cumplimiento de la Política de Gobierno Digital y compromete la capacidad del Estado colombiano, en sus distintos niveles de dirección territorial, para generar valor público sostenible, ético y alineado con las necesidades de los territorios.

### 2.3.4 Causa efecto de la problemática

A continuación, se presenta un diagrama causa efecto que ilustra la síntesis de las relaciones entre los factores identificados en la caracterización de la problemática:

**Figura 2. Diagrama causa efecto de la problemática**



Fuente: Elaboración propia.

Estas competencias, lejos de ser habilidades técnicas aisladas, constituyen elementos estratégicos para construir Estados más inteligentes, inclusivos y orientados al valor público.

## 2.3.5 Actores involucrados y sus dinámicas

### Actores institucionales y su alcance

**Tabla 1. Actores institucionales y su alcance**

Actor	Alcance	Interés en el tema
<b>MinTIC</b>	Define lineamientos en gobierno digital y talento digital.	Alto. Necesita líderes capaces de implementar la PGD
<b>DAFP</b>	Lidera políticas de talento humano en el Estado.	Alto. Requiere articular competencias digitales en instrumentos de planeación y gestión.
<b>DNP</b>	Formula políticas públicas y seguimiento a planes nacionales.	Medio-alto. Interesado en coherencia territorial.
<b>Gobiernos territoriales</b>	Ejecutan políticas, lideran procesos en sus regiones.	Variable. Su interés depende de capacidades y contexto político e institucional.

Fuente: Elaboración propia.

### Actores políticos

- Gobernadores, alcaldes, concejales y ediles:
  - o Son responsables de decisiones estratégicas en sus territorios.
  - o Su acceso a formación digital estratégica es limitado.

### Otros actores

- Academia: interesada en ofrecer formación especializada.
- Sector privado (GovTech): interesado en desarrollar mercados de soluciones digitales.
- Organismos internacionales: ofrecen marcos conceptuales y asistencia técnica.

### Dinámicas de apoyo y resistencia

- Afines al cierre de brechas:
  - o MinTIC, DAFP, DNP, academia y organismos internacionales.
- Resistencias potenciales:
  - o Líderes locales con baja familiaridad digital.
  - o Dependencias administrativas ancladas en procesos tradicionales y comprometidos con otras prioridades

### 2.3.6 Escenario futuro deseado

El escenario futuro deseado para el Estado colombiano es contar con una alta dirección territorial formada y evaluada en competencias digitales estratégicas, capaz de liderar procesos de transformación digital con visión ética y orientada al valor público.

Este escenario implicaría:

- Contar con un marco nacional definido que precise las competencias digitales estratégicas requeridas en la alta dirección pública territorial.
- Implementar rutas progresivas de formación y desarrollo, adaptadas a las particularidades territoriales.
- Integrar estas competencias en instrumentos clave de gestión del talento humano, como acuerdos de gestión, sistemas de evaluación del desempeño y planes institucionales de formación.

Alcanzar este escenario permitiría:

- Reducir las desigualdades territoriales en materia de liderazgo digital.
- Fortalecer la legitimidad institucional y la confianza ciudadana en la capacidad del Estado para gestionar la transformación digital.

La superación de la brecha en competencias digitales estratégicas posicionaría al Estado colombiano para implementar políticas públicas más eficaces y sostenibles, consolidando un gobierno digital moderno, interinstitucional y centrado en el ciudadano.

### 3. CONTRIBUCIONES

## 3.1 Elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública

La transformación digital del Estado colombiano enfrenta un obstáculo crítico: las brechas normativa, institucional y programática en competencias digitales estratégicas de la alta dirección pública, especialmente en el nivel territorial. Estas brechas—identificadas en el diagnóstico previo—evidencian la ausencia de un marco articulado que defina, desarrolle, evalúe y actualice dichas competencias, limitando la capacidad del Estado para liderar procesos de transformación digital con enfoque ético, interinstitucional y orientado al valor público (Decreto 767 de 2022; Decreto 1263 de 2022; CONPES 4144 de 2025).

Frente a este escenario, el presente documento propone como contribución principal el diseño e implementación de un Modelo Integral de Competencias Digitales Estratégicas para el Alto Gobierno Territorial, cuyo propósito es ofrecer un marco técnico, operativo y metodológico que oriente tanto el diagnóstico como el fortalecimiento progresivo de las competencias digitales estratégicas en líderes públicos territoriales.

La contribución específica de este documento radica en proponer un modelo capaz de:

- Definir las capacidades institucionales necesarias para liderar la transformación digital en el ámbito territorial, entendidas como atributos colectivos que permiten al Estado ejecutar su estrategia y generar valor sostenible.

- Traducir dichas capacidades en competencias digitales estratégicas observables y medibles a nivel individual, mediante definiciones precisas, comportamientos concretos y niveles de desarrollo diferenciados.

- Diseñar un instrumento de evaluación orientado a diagnosticar el estado actual de dichas competencias, tanto desde la autopercepción de los líderes como desde la perspectiva de su entorno cercano (evaluación 180° o 360°, según el nivel directivo).

- Proponer rutas de desarrollo progresivas, adaptadas a las particularidades territoriales, que permitan cerrar brechas identificadas y fortalecer las competencias estratégicas para el liderazgo digital.

- Plantear la integración del modelo en los instrumentos de gestión del talento humano, tales como acuerdos de gestión, sistemas de evaluación del desempeño y planes institucionales de desarrollo de capacidades.

- Asignar un rol estratégico a la Escuela de Alto Gobierno como articuladora de la implementación, asegurando sostenibilidad, escalabilidad y alineación con políticas nacionales.

## Validación práctica del modelo a partir del ejercicio de autoevaluación

El ejercicio de autoevaluación realizado con los municipios convocados ofrece una validación práctica del Modelo Integral de Competencias Digitales Estratégicas propuesto en este documento. Los resultados obtenidos confirman la pertinencia del modelo y evidencian que las brechas conceptuales, institucionales y programáticas identificadas se traducen efectivamente en la forma como se comprende y ejerce el liderazgo digital territorial.

La depuración de los formularios recibidos mostró que solo una fracción de las respuestas correspondía efectivamente a altos directivos, y que la mayoría de los registros interpretaba las competencias digitales desde una perspectiva centrada en funciones operativas del área TIC en el mejor de los casos, o del contratista TIC. Esta tendencia confirma que los territorios carecen de un marco de referencia que distinga entre habilidades técnicas y competencias estratégicas, y pone en evidencia la necesidad de contar con un modelo que oriente la comprensión, evaluación y desarrollo del liderazgo digital en los niveles superiores de la administración pública.

Asimismo, las respuestas válidas de altos directivos reflejan que, aún en los niveles más altos de responsabilidad, persiste una visión restringida que asocia la “competencia digital” con el uso de herramientas tecnológicas, más que con comportamientos estratégicos orientados a la toma de decisiones basadas en datos, la gestión ética de tecnologías emergentes o la articulación interinstitucional. Esta brecha conceptual coincide con las tendencias identificadas en el diagnóstico normativo y programático, y confirma la necesidad de un instrumento que precise comportamientos observables y niveles progresivos de desarrollo.

El ejercicio permitió confirmar la utilidad del instrumento presentado en este documento, al evidenciar que facilita la identificación de vacíos conceptuales, patrones de interpretación y comportamientos esperados en la alta dirección territorial. Su estructura, basada en preguntas formuladas en términos de competencias y comportamientos observables, aporta un mecanismo ordenado para reconocer niveles de desarrollo y orientar acciones de fortalecimiento. Este resultado reafirma el valor del modelo como herramienta para diagnosticar, diseñar rutas de formación y alinear la gestión del talento humano con los lineamientos de la Política de Gobierno Digital.

Los hallazgos obtenidos muestran que el modelo propuesto responde a los desafíos identificados en los marcos normativos e institucionales y se ajusta a las dinámicas territoriales. Su implementación abre un camino concreto para fortalecer las capacidades estratégicas del alto gobierno y para consolidar un liderazgo digital más coherente, sostenible y articulado con las prioridades nacionales y las necesidades específicas de cada territorio.

### 3.1.1 Modelo integral de competencias digitales estratégicas

El Modelo Integral parte del principio de que las competencias digitales estratégicas son atributos necesarios para el liderazgo público. No se reducen a habilidades técnicas ni a conocimientos específicos; representan la base para que las entidades adopten respuestas coherentes, éticas y eficaces frente a los desafíos de la transformación digital del Estado.

En línea con el enfoque de Ulrich et al. (2009), se plantea que las capacidades institucionales, como la orientación al cambio, la innovación o la gestión de alianzas y ecosistemas complejos, solo se consolidan cuando se convierten en prácticas colectivas sostenidas por las competencias individuales de los líderes. Esto significa que la transformación digital requiere algo más que inversión en tecnología: demanda liderazgos capaces de movilizar a las organizaciones, impulsar cambios culturales y sostener procesos de innovación de manera permanente.

Desde esta perspectiva, las competencias digitales estratégicas se entienden como un conjunto integrado de conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos observables, cuya expresión práctica permite a los líderes públicos:

- Interpretar y utilizar datos para apoyar decisiones estratégicas, reducir niveles de incertidumbre y anticipar escenarios de alta complejidad.
- Liderar procesos de cambio organizacional, movilizándolo recursos, actores y perspectivas en proyectos de innovación digital orientados a la generación de valor público.
- Gestionar tecnologías emergentes, entre ellas la inteligencia artificial, con criterios que permitan evaluar riesgos éticos y oportunidades de impacto social.

- Articular alianzas interinstitucionales y multisectoriales, creando sinergias entre entidades públicas, academia, sector privado y sociedad civil para consolidar ecosistemas digitales orientados a resultados sostenibles.

Por su diseño, este modelo funciona como un marco conceptual y, al mismo tiempo, como un instrumento práctico, operativo y adaptable al contexto territorial. De esta manera, la visión estratégica puede convertirse en acciones concretas y medibles. Para ello, se propone:

- Instrumentos de medición y diagnóstico, que permitan identificar el estado actual de las competencias en altos directivos territoriales, alineados con las capacidades institucionales prioritarias.
- Rutas progresivas de desarrollo, con contenidos, metodologías activas y criterios de avance claros, para acompañar a los líderes en el cierre de brechas.
- Mecanismos de seguimiento y retroalimentación, que aseguren la actualización constante del talento humano, adaptándose a los cambios tecnológicos y estratégicos del entorno público.

De esta manera, el Modelo Integral de Competencias Digitales Estratégicas para el Alto Gobierno Territorial se estructura en torno a capacidades institucionales y competencias individuales, con niveles de desarrollo claramente definidos y respaldados por referentes internacionales (OCDE, Broadband Commission, DigComp) y la normatividad colombiana vigente:

# 1. Definición del marco de capacidades y competencias

*Capacidad: liderar la transformación digital del Estado*

Capacidad institucional para conducir procesos de cambio digital que incidan en la modernización del Estado, articulando visión estratégica, gestión del cambio, cultura organizacional y generación de valor público.

*Competencia asociada: liderazgo digital público*

Habilidad para impulsar, desde un rol estratégico, la transformación digital institucional con enfoque de valor público, participación ciudadana y legitimidad del Estado. OCDE (2024), DigComp 2.2 (Vuorikari et al., 2022), Broadband Commission (2023), CONPES 4144 (2025).

*Niveles para la evaluación*

- *Nivel básico:* reconoce la importancia del liderazgo digital en su rol como directivo público
- *Nivel intermedio:* promueve activamente iniciativas digitales dentro de su entidad
- *Nivel avanzado:* lidera de forma estratégica procesos de transformación digital con impacto institucional y territorial

*Capacidad: Regular e innovar con legitimidad el uso de tecnologías emergentes*

Atributo institucional para anticipar, comprender y gestionar los impactos éticos, sociales y operativos de tecnologías emergentes como la IA, propendiendo por su uso legítimo, transparente y orientado al interés general.

*Competencia asociada: Gobernanza ética de tecnologías emergentes*

Habilidad para incorporar principios éticos y de equidad en el análisis, adopción y uso de tecnologías emergentes en el sector público, con atención a sus impactos sociales, institucionales y territoriales CONPES 4144 (2025), Broadband Commission (2023), UNESCO (2022), OCDE (2024).

*Niveles para la evaluación*

- *Nivel básico:* reconoce dilemas éticos asociados al uso de tecnologías emergentes en el sector público.
- *Nivel intermedio:* participa en el diseño o implementación de iniciativas tecnológicas considerando principios éticos.
- *Nivel avanzado:* impulsa políticas o lineamientos institucionales para la adopción ética y responsable de tecnologías emergentes.

*Capacidad: Tomar decisiones públicas basadas en información estratégica*

Atributo organizacional que permite al Estado construir, interpretar y utilizar evidencia de datos para formular, evaluar y adaptar políticas públicas en función del valor público.

*Competencia asociada: Toma de decisiones basadas en datos*

Habilidad para analizar información institucional y territorial, identificar patrones relevantes, y formular decisiones estratégicas basadas en evidencia cuantitativa y cualitativa. MinTIC (2024), DigComp 2.2, OCDE (2024), CONPES 4144 (2025), Medina (2022).

*Niveles para la evaluación*

- *Nivel básico:* consulta datos institucionales para apoyar decisiones de gestión
- *Nivel intermedio:* utiliza evidencia estadística y analítica en la planificación o monitoreo de políticas públicas
- *Nivel avanzado:* formula decisiones estratégicas sustentadas en análisis de datos complejos alineados con prioridades institucionales y territoriales

*Capacidad: Coordinar y articular ecosistemas institucionales para la transformación*

Capacidad del Estado para integrar actores gubernamentales, académicos y del sector privado en torno a objetivos compartidos de transformación digital, mediante mecanismos de gobernanza colaborativa.

*Competencia asociada: Articulación interinstitucional para la transformación digital*

Habilidad para establecer y consolidar relaciones de colaboración entre actores institucionales, sociales y privados que contribuyan al desarrollo digital territorial y multisectorial. OCDE/CAF (2024), Ruta de Transformación Digital 2024–2027, CONPES 3975 (2019), Estrategia de Competencias OCDE (2019).

*Niveles para la evaluación*

- *Nivel básico:* participa en espacios de articulación con actores externos a su entidad.
- *Nivel intermedio:* coordina acciones con otras entidades para implementar iniciativas digitales conjuntas.
- *Nivel avanzado:* diseña e institucionaliza mecanismos de gobernanza colaborativa para el desarrollo digital en los territorios.

Este modelo fue elaborado para el presente documento técnico de política pública. Integra lineamientos de organismos internacionales —como la OCDE, la Broadband Commission y el marco DigComp— y se ajusta al contexto colombiano con el fin de definir, evaluar y fortalecer las competencias digitales estratégicas de la alta dirección territorial.

## 2. Instrumento de diagnóstico

El documento propone la adopción de un instrumento de evaluación construido bajo estándares técnicos y metodológicos utilizados internacionalmente para modelos de competencias. Este instrumento:

- Integra preguntas específicas para cada competencia, formuladas en términos de comportamientos observables y alineadas con las metodologías planteadas por Ulrich et al. (2009) y la OCDE (2024).
- Reduce el riesgo de sesgos mediante preguntas claras y específicas, y orienta procesos de gestión estratégica del talento humano.
- Permite calificar comportamientos en niveles de desarrollo (de -1 a 3), lo que facilita identificar brechas, planificar procesos de formación y comparar resultados con criterios objetivos.
- Genera resultados individuales y agregados, útiles para guiar políticas de formación, definir prioridades de intervención y fortalecer capacidades institucionales. Se plantea, además, el uso de métricas comparativas interterritoriales que permitan analizar tendencias y priorizar acciones en territorios con mayores brechas.
- Puede emplearse como autoevaluación (180°) o como evaluación por parte del entorno inmediato (360°), lo que ofrece una visión más amplia del desempeño directivo, conforme a buenas prácticas internacionales (Broadband Commission, 2023).

El instrumento completo, con la estructura de competencias, los comportamientos observables y la escala de niveles de desarrollo, se encuentra disponible en el Anexo Técnico para su revisión y aplicación posterior.

## 3. Rutas progresivas de desarrollo

Superar las brechas identificadas exige implementar planes de desarrollo personalizados, concebidos como rutas progresivas y diferenciadas que respondan directamente a los resultados del diagnóstico individual y colectivo de competencias.

- *Individualización del plan:* cada directivo territorial debe contar con un plan de desarrollo adaptado a su nivel actual en cada competencia, identificando comportamientos a fortalecer y las metas a alcanzar, de acuerdo con la escala definida (básico, intermedio, avanzado).
- *Contenidos diferenciados por nivel:* cada nivel de competencia cuenta con contenidos y actividades específicos. Entre ellos:
  - o Nivel básico: formación introductoria, conceptos fundamentales y sensibilización sobre dimensiones éticas y estratégicas.
  - o Nivel intermedio: talleres prácticos, simulaciones de casos y análisis de datos con enfoque territorial.
  - o Nivel avanzado: mentoría especializada, liderazgo de proyectos digitales en contextos reales y participación en redes interinstitucionales.
- *Objetivos específicos y medibles:* cada plan define objetivos concretos para el desarrollo de las competencias, alineados a las capacidades institucionales prioritarias y vinculados a la estrategia digital del territorio.

- *Metodologías activas*: se incorporan métodos que fortalecen el aprendizaje aplicado, tales como:

- o Resolución de casos provenientes de realidades territoriales,

- o simulaciones y ejercicios de toma de decisiones en entornos digitales,

- o sesiones de mentoría con directivos de mayor nivel o expertos externos,

- o microlearning para reforzar conocimientos específicos,

- o uso de plataformas digitales para autoformación y seguimiento.

- *Evaluación intermedia y retroalimentación constante*: cada plan debe incluir mecanismos de evaluación intermedia, con retroalimentación periódica, para verificar avances y ajustar las acciones formativas según resultados.

- *Adaptación territorial y disponibilidad institucional*:

Las rutas se deben ajustar a la realidad institucional de cada territorio, considerando variables como:

- o Capacidad presupuestal.

- o Infraestructura tecnológica.

- o Acceso a expertos o redes de conocimiento.

- o Tiempo disponible de los directivos.

- *Articulación con instrumentos de gestión*:

Los planes individuales de desarrollo deben integrarse en:

- o Acuerdos de gestión.

- o Planes institucionales de capacitación.

- o Sistemas de evaluación del desempeño.

- Asimismo, se contempla la posibilidad de articular estas rutas con programas nacionales y regionales de formación, evitando duplicidad de esfuerzos y maximizando los recursos disponibles.

Así, el proceso no solo busca formar, sino generar comportamientos sostenibles que consoliden capacidades institucionales y logren coherencia entre estrategia digital y talento directivo (Ulrich et al., 2009; OCDE, 2024; Broadband Commission, 2023).



## 4. Integración en instrumentos de gestión pública

Actualmente, la evaluación del alto gobierno territorial en Colombia se limita a mediciones sobre el cumplimiento de metas de gestión y resultados en los planes de desarrollo territorial, sin incluir criterios específicos sobre las competencias digitales estratégicas que requieren estos líderes para orientar la transformación digital.

Por ello, la propuesta plantea la creación e integración progresiva de dispositivos institucionales que permitan evaluar y fortalecer las competencias digitales estratégicas en la alta dirección pública, con los siguientes componentes:

- *Acuerdos de gestión:*
  - o Incorporar metas específicas relacionadas con el desarrollo de competencias digitales estratégicas como parte de los compromisos de gestión suscritos por altos directivos territoriales.
  - o Estas metas deben establecer comportamientos concretos y resultados observables, alineados con las capacidades institucionales prioritarias.
  - o Se incluirá el compromiso explícito de reportar anualmente los avances en el desarrollo de competencias digitales estratégicas como parte de los informes de gestión territorial.
- *Esquemas de evaluación del desempeño directivo:*
  - o Diseñar instrumentos técnicos que permitan valorar, de forma periódica, el nivel de dominio de las competencias digitales estratégicas en altos cargos territoriales.
  - o Esta evaluación no sustituye el seguimiento a los planes de desarrollo, sino que constituye un complemento estratégico orientado al fortalecimiento institucional.

- *Planes institucionales de desarrollo de capacidades:*

- o Integrar rutas de formación específicas en competencias digitales estratégicas dentro de los planes de capacitación de las entidades territoriales.

- o Priorizar contenidos diferenciales según los niveles de desarrollo identificados en el diagnóstico de competencias.

- *Sistemas de estímulos e incentivos:*

- o Crear mecanismos de reconocimiento para aquellos directivos que evidencien avances significativos en su desarrollo de competencias.

- o Vincular estos estímulos a resultados concretos en liderazgo digital, innovación, gestión ética de tecnologías emergentes y articulación interinstitucional.

La implementación de estos instrumentos permitirá que el Estado colombiano transite de una visión meramente operativa del desempeño hacia un modelo en el cual las competencias digitales estratégicas sean reconocidas, evaluadas y fortalecidas, generando capacidades institucionales reales para liderar la transformación digital (Ulrich et al., 2009; OCDE, 2024).

## 5. Gobernanza interinstitucional y sostenibilidad del modelo

Para lograr la sostenibilidad y actualización continua del Modelo Integral de Competencias Digitales Estratégicas, se propone la creación de una instancia interinstitucional de gobernanza digital, integrada por:

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Escuela de Alto Gobierno (ESAP).
- Representantes de asociaciones de gobernadores y alcaldes.

Esta instancia tendría las funciones de:

- Velar por la actualización periódica del modelo y sus instrumentos, incorporando cambios normativos, tecnológicos y estratégicos.

- Definir metodologías para el análisis de brechas territoriales.

- Articular recursos y esfuerzos entre las entidades para buscar la implementación del modelo.

- Incluir mecanismos de financiación conjunta entre las entidades participantes y promover la búsqueda de cooperación internacional para fortalecer capacidades para apalancar la sostenibilidad del modelo.

- Promover espacios de intercambio de experiencias y buenas prácticas.

- Consolidar un repositorio de información y resultados de evaluación, bajo parámetros de confidencialidad y protección de datos personales.

Consolidar esta gobernanza permitirá evitar la dispersión institucional y asegurar que el modelo no quede como un documento aislado, sino que se convierta en un referente operativo y normativo de política pública (OCDE, 2024).

### 3.1.2 Alcance de la propuesta

El modelo se orienta a fortalecer las capacidades institucionales requeridas para la transformación digital en las entidades territoriales, por medio de una articulación clara entre capacidades organizacionales, competencias estratégicas, instrumentos de evaluación y rutas de desarrollo progresivo. Esta arquitectura busca integrarse en los instrumentos de gestión del talento humano, de modo que exista coherencia entre la Política de Gobierno Digital, la gestión del desempeño y la planificación institucional. En este proceso, áreas como Talento Humano y Gestión Corporativa se constituyen en aliados estratégicos para facilitar la adopción e institucionalización del modelo.

En términos territoriales, la propuesta tiene un alcance nacional con enfoque diferencial. Prioriza el impacto en municipios y departamentos, especialmente en aquellos ubicados en categorías cuarta, quinta y sexta, donde se concentran las brechas más significativas en competencias digitales estratégicas. Esta dimensión territorial implica que la asignación de recursos y esfuerzos se base en un diagnóstico inicial que permita atender los contextos con mayor rezago y avanzar hacia un uso más eficiente y equitativo de las capacidades institucionales disponibles.

Su implementación se proyecta en fases:

**Figura 3. Fases de implementación**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.1.3 Opciones de política pública

Se identifican dos escenarios posibles para la política pública en competencias digitales estratégicas:

#### Escenario 1. Continuidad sin modelo específico

- Cada entidad territorial impulsa acciones aisladas de formación digital, sin alineación estratégica.
- No existe un instrumento homogéneo para medir competencias.
- Las desigualdades territoriales se mantienen.
- Las decisiones públicas continúan fragmentadas y dependen de criterios individuales más que institucionales.

#### Escenario 2. Adopción del modelo propuesto

- Se establece un marco nacional unificado para las competencias digitales estratégicas.
- Se aplica un instrumento único de evaluación.
- Se definen rutas de formación diferenciadas según los resultados territoriales.
- Se fortalece la articulación interinstitucional.
- Se produce evidencia sistemática sobre avances en liderazgo digital.
- Se optimiza el uso de recursos mediante la integración de esfuerzos nacionales, regionales e internacionales.
- Se implementan métricas comparativas interterritoriales que permiten evaluar impactos y priorizar intervenciones.

**Tabla 2. Escenarios posibles para la política pública en competencias digitales estratégicas**

Elemento	Escenario 1 (sin modelo)	Escenario 2 (con modelo)
<b>Claridad conceptual</b>	Baja	Alta
<b>Instrumento único</b>	No existe	Sí
<b>Equidad territorial</b>	Limitada	Fortalecida
<b>Gobernanza interinstitucional</b>	Débil	Consolidada
<b>Legitimidad institucional</b>	Vulnerable	Reforzada

Fuente: Elaboración propia.

### 3.1.4 Instancias de decisión y concertación

Para viabilizar la propuesta, es necesario establecer las instancias responsables de la toma de decisiones, la concertación y el seguimiento:

- *Instancias de decisión*
  - o Consejo de ministros.
  - o DAFP.
  - o MinTIC.
  - o DNP.
- *Instancias de concertación*
  - o ESAP.
  - o Gobernaciones.
  - o Asociaciones de municipios y departamentos.
  - o Redes de secretarios de planeación y TIC.

- *Instancias de seguimiento*

- o DAFP: responsable del seguimiento a través de los procesos de evaluación del desempeño directivo.
- o MinTIC: encargado de monitorear la evolución de la madurez digital en las entidades.
- o ESAP: orientada al acompañamiento técnico y al análisis de los resultados de formación.

Se promoverá que estas instancias, además de sus funciones técnicas y de articulación, definan mecanismos de financiación conjunta y exploren fuentes de cooperación internacional que contribuyan al fortalecimiento de capacidades y a la sostenibilidad del modelo.

El propósito es que el modelo trascienda ejercicios puntuales y se incorpore como un componente efectivo de la política pública en competencias digitales estratégicas.

### 3.1.5 Resultados esperados

La adopción del modelo permitirá:

- Contar con un marco normativo y técnico para definir, evaluar y desarrollar competencias digitales estratégicas.
- Identificar con precisión las brechas territoriales.
- Diseñar formación focalizada, evitando gastos ineficientes en capacitaciones genéricas.
- Mejorar la calidad de la toma de decisiones públicas.
- Fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad institucional.
- Reducir las desigualdades entre nivel central y territorial.
- Trabajar en un esquema de mejora continua del modelo y sus instrumentos, adaptándose a cambios tecnológicos, normativos y estratégicos.

En última instancia, cerrar las brechas en competencias digitales estratégicas permitirá que el Estado colombiano avance hacia un gobierno digital moderno, ético y orientado al valor público.

Con esta propuesta, el Estado colombiano contará con una herramienta práctica que conecta las competencias individuales de sus líderes con las capacidades institucionales necesarias para ejecutar la estrategia digital y generar valor público sostenible (Ulrich et al., 2009; OCDE, 2024; Broadband Commission, 2023). Cabe precisar que este documento define el marco conceptual y estratégico del modelo y plantea lineamientos generales para los instrumentos requeridos; sin embargo, la construcción operativa y detallada de dichos instrumentos — como formularios de medición, contenidos curriculares o protocolos de seguimiento— corresponde a una fase posterior de diseño técnico y validación por parte de las entidades competentes.

En coherencia con lo expuesto, la siguiente sección presenta la hoja de ruta necesaria para convertir estas contribuciones en acciones concretas, articuladas con los actores e instrumentos de política pública, y orientadas a generar impactos sostenibles en el desarrollo de competencias digitales estratégicas en el alto gobierno territorial.

## 3.2 Hoja de ruta para la implementación

### 3.2.1 Acciones desde la alta dirección del Estado y el alto gobierno

La implementación del Modelo Integral de Competencias Digitales Estratégicas para el Alto Gobierno Territorial requiere una acción concertada y decidida desde la máxima instancia de liderazgo político y administrativo. La alta dirección del Estado —que comprende el Consejo de Ministros, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP)— debe emitir directrices vinculantes para que este modelo sea adoptado como política pública y se articule con el resto de las estrategias nacionales de transformación digital.

En este nivel, las acciones iniciales incluyen:

- Incluir el modelo en los instrumentos rectores de política pública, como el Plan Estratégico Sectorial de MinTIC y el Plan de Fortalecimiento de la Función Pública.
- Incorporar disposiciones en el marco normativo vigente que obliguen a la medición y desarrollo de competencias digitales estratégicas en todos los directivos territoriales.
- Orientar la asignación presupuestal para lograr que la implementación sea posible en la mayoría de los departamentos y municipios, con especial atención a las entidades en categorías cuarta, quinta y sexta, que concentran las mayores brechas (CONPES 4144, 2025).

A nivel territorial, la alta gerencia pública —gobernadores, alcaldes y directores de entidades descentralizadas— debe traducir estas disposiciones en acciones concretas:

- Incorporar los objetivos del modelo en sus planes de desarrollo y planes estratégicos institucionales.
- Alinear sus sistemas internos de gestión del talento humano con los criterios del modelo, integrando las competencias digitales estratégicas en los acuerdos de gestión y evaluación del desempeño.
- Designar equipos responsables de coordinar el diagnóstico, diseñar las rutas formativas y liderar los procesos de seguimiento.

Esta alineación vertical (del nivel nacional al territorial) y horizontal (entre sectores y entidades) es esencial para que el modelo no se perciba como un ejercicio aislado, sino como parte integral de una estrategia de modernización del Estado (OCDE, 2024; Broadband Commission, 2023).

## 3.2.2 Aliados, actores estratégicos y posibles contradictores

El éxito del modelo dependerá de una red estructurada de alianzas estratégicas y de la identificación temprana de potenciales focos de resistencia.

Aliados nacionales:

- DAFP: integración del modelo en el sistema de evaluación del desempeño directivo, fortalecimiento de capacidades y monitoreo de resultados.
- MinTIC: incorporación de los indicadores del modelo en el Índice de Gobierno Digital y en los marcos de madurez digital.
- DNP: articulación del modelo con planes de inversión pública y seguimiento de metas estratégicas.
- ESAP: ejecución de programas de formación y acompañamiento técnico, aprovechando su cobertura nacional, así como las facultades de la Escuela de Alto Gobierno.

Aliados territoriales:

- Gobernaciones y alcaldías: implementación directa de diagnósticos y rutas formativas.
- Asociaciones de municipios y departamentos: difusión, asistencia técnica y coordinación de esfuerzos intermunicipales.
- Redes de secretarios de planeación y TIC: implementación técnica y operativa.

Aliados internacionales:

- Organismos multilaterales como la OCDE, la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CAF, que pueden aportar conocimiento especializado, cooperación técnica y recursos financieros.

Posibles contradictores:

- Autoridades territoriales que perciban la política como una imposición desde el nivel central.
- Entidades con recursos limitados que puedan priorizar otras áreas sobre la transformación digital.
- Directivos cuya agenda institucional no otorgue prioridad al desarrollo del talento humano, lo que puede reducir su interés en fortalecer competencias estratégicas en este ámbito. Esta baja disposición inicial —evidenciada en el reducido número de respuestas a ejercicios previos de diagnóstico— podría ralentizar la implementación del modelo si no se acompaña de acciones de sensibilización y generación de compromiso.

Estas percepciones pueden abordarse mediante espacios de diálogo y evidencia práctica que muestre el impacto positivo del modelo en la gestión diaria de los líderes públicos.

Mitigar estas resistencias implica una estrategia de cambio que combine comunicación sobre el valor público con un énfasis claro en los beneficios directos para quienes ejercen liderazgo. Esta comunicación debe sustentarse en evidencia de resultados concretos que el modelo puede aportar, tales como reducción de costos operativos, optimización de procesos y mejora de la interacción con la ciudadanía, así como el fortalecimiento del perfil profesional de los gerentes públicos, la ampliación de sus capacidades para liderar entornos digitales complejos y el incremento de su legitimidad frente a actores internos y externos.

### 3.2.3 Metodología de implementación por fases

La implementación se organiza en cuatro fases, como se detalla en la Ilustración: Fases de implementación incluida en la sección 3.1.2.

#### Fase 1: Diagnóstico

- Aplicación del instrumento de evaluación a nivel nacional, con participación de directivos de todos los niveles territoriales.
- Análisis estadístico de resultados por categoría municipal, sector y tamaño de entidad, integrando variables de contexto socioeconómico.

#### Fase 2: Planificación

- Diseño de rutas de desarrollo progresivo ajustadas a las capacidades y realidades locales.
- Uso de métricas comparativas interterritoriales para priorizar intervenciones en territorios con mayores brechas.
- Articulación con programas nacionales y regionales de formación, evitando duplicidad de esfuerzos y maximizando el uso de recursos.
- Definición de indicadores de éxito y metas cuantificables para medir la evolución de las competencias.

#### Fase 3: Implementación

- Ejecución de programas de formación en formatos virtual, presencial e híbrido, con contenidos actualizados y alineados a las tendencias tecnológicas.
- Acompañamiento técnico continuo, tanto en terreno como mediante plataformas digitales.
- Creación de comunidades de práctica y redes de aprendizaje entre directivos territoriales.

#### Fase 4: Seguimiento y retroalimentación

- Reaplicación periódica del instrumento de diagnóstico para medir avances y detectar nuevas necesidades.
- Publicación de informes anuales con resultados, buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- Ajuste del modelo a partir de la evidencia generada y de cambios en el contexto tecnológico y normativo.

Con el propósito de sintetizar la secuencia operativa descrita en esta sección y facilitar su visualización integral, se presenta a continuación un esquema resumido de las fases de implementación, los actores involucrados y los resultados esperados:

**Tabla 3 Síntesis de las fases de implementación del modelo**

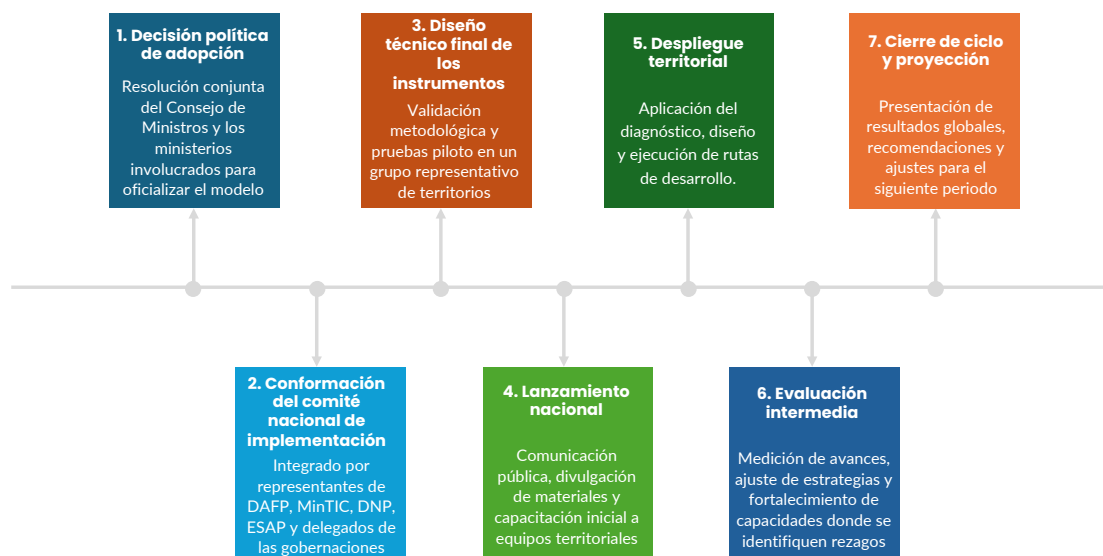
Fase	Componente asociado	Actor principal	Producto esperado
Fase 1	Adopción institucional del modelo	Alta dirección del Estado (DAFP, MinTIC, DNP)	Directrices y lineamientos para la implementación
Fase 2	Aplicación del instrumento de evaluación	Entidades territoriales con acompañamiento de entidades del orden nacional	Identificación de brechas en competencias digitales estratégicas
Fase 3	Definición de rutas de fortalecimiento	Entidades territoriales	Planes de desarrollo y fortalecimiento de competencias diferenciados según resultados de la evaluación
Fase 4	Integración en instrumentos de gestión pública	DAFP y entidades territoriales	Incorporación del modelo en acuerdos de gestión, evaluación del desempeño y procesos de desarrollo directivo
Fase 5	Seguimiento y reporte	Instancias de coordinación interinstitucional	Monitoreo del avance en el fortalecimiento de competencias digitales estratégicas

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.4 Ruta de trabajo

La implementación debe seguir una ruta de trabajo estructurada con los siguientes hitos:

**Figura 4. Ruta de trabajo para implementación**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.5 Recursos necesarios

#### Recursos humanos

- Equipo central de coordinación en el DAFP y MinTIC.
  - Facilitadores regionales vinculados a la EAG de la ESAP.
  - Expertos en liderazgo digital, análisis de datos y formación de adultos.
- Recursos financieros

1. Presupuesto anual en el marco de los planes de inversión nacional y territorial.

2. Aportes de cooperación internacional para formación.

3. Fondos compartidos entre niveles de gobierno para actividades de evaluación y seguimiento.

#### Recursos tecnológicos

- Plataforma nacional de evaluación y seguimiento con acceso diferenciado por rol.
- Repositorio de contenidos formativos y buenas prácticas.
- Herramientas de analítica avanzada para monitoreo de resultados.

### 3.2.6 Resultados esperados

La implementación del modelo permitirá:

- Contar con un marco técnico y normativo claro para la definición, evaluación y desarrollo de competencias digitales estratégicas.
- Reducir las brechas territoriales mediante rutas formativas específicas y contextualizadas.
- Fortalecer la capacidad de liderazgo digital de los directivos públicos, orientando la gestión hacia la innovación y el valor público.

- Mejorar la calidad de la toma de decisiones, incorporando evidencia y análisis de datos en el proceso de formulación e implementación de políticas.

- Incrementar la legitimidad institucional y la confianza ciudadana.

- Consolidar un ecosistema de aprendizaje continuo entre directivos, que trascienda periodos de gobierno.

### 3.2.7 Sostenibilidad y gobernanza interinstitucional

Para que el modelo se mantenga vigente y relevante se requiere:

- Incluir mecanismos de financiación conjunta entre entidades nacionales y territoriales.
- Incluir cooperación internacional para fortalecer capacidades y actualizar metodologías.
- Establecer un comité interinstitucional permanente que supervise la actualización de contenidos, la mejora de los instrumentos y la integración de nuevas tendencias tecnológicas y de desarrollo de competencias.

- Incorporar el modelo a los procesos de inducción y formación continua de directivos públicos, de manera que forme parte de la cultura organizacional.

Con esta hoja de ruta, el Estado colombiano no solo podrá superar las brechas actuales en competencias digitales estratégicas, sino que contará con una herramienta sostenible para enfrentar los desafíos futuros de la transformación digital, en un marco de liderazgo ético, coordinación interinstitucional y orientación al valor público (Ulrich et al., 2009; OCDE, 2024; CONPES 4144, 2025).

## 4. COLOFÓN

### 4.1 Síntesis de las contribuciones

La transformación digital del Estado colombiano se encuentra en un momento decisivo, en el que los avances normativos y programáticos de los últimos años deben traducirse en cambios tangibles en la gestión pública. Políticas como el CONPES 3975 de 2020 sobre Transformación Digital e Inteligencia Artificial (DNP, 2020) y el CONPES 4144 de 2025 sobre Inteligencia Artificial (DNP, 2025) han sentado bases importantes, pero su impacto en la alta dirección territorial sigue siendo limitado. Las restricciones son especialmente notorias en municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, donde confluyen brechas de infraestructura tecnológica, formación especializada y gobernanza. En estos entornos, la falta de un marco articulado para identificar, desarrollar y medir competencias digitales estratégicas dificulta la consolidación de un liderazgo digital robusto y sostenible. La carencia no se limita al acceso a tecnología o a la oferta formativa, sino que incluye la ausencia de un enfoque integral que conecte la definición de capacidades y competencias con mecanismos de seguimiento y procesos de fortalecimiento adaptados a las realidades y capacidades de cada territorio.

El documento parte de la siguiente formulación del problema público:

Las brechas existentes en las competencias digitales estratégicas de la alta dirección pública, especialmente en el nivel territorial, limitan la capacidad del Estado colombiano para liderar la transformación digital con enfoque sostenible e interinstitucional, debido a la ausencia de un marco articulado para el desarrollo, evaluación y actualización de dichas competencias.

En respuesta, el objetivo es proponer un modelo que permita identificar, medir y fortalecer esas competencias en los directivos territoriales, de manera coherente con las realidades institucionales y contextuales.

Para avanzar en este propósito, el documento presenta el Modelo Integral de Competencias Digitales Estratégicas para el Alto Gobierno Territorial. Este modelo vincula la definición de competencias con mecanismos de medición y con procesos de desarrollo progresivo, y está pensado para integrarse a la gestión institucional existente, evitando esquemas paralelos y favoreciendo su uso en la práctica directiva.

En primer lugar, el modelo identifica cuatro capacidades institucionales esenciales para la alta dirección territorial: liderar la transformación digital del Estado; regular e innovar con legitimidad en el uso de tecnologías emergentes; tomar decisiones públicas sustentadas en información estratégica; y coordinar ecosistemas institucionales que impulsen la transformación. Estas capacidades se expresan en competencias individuales correspondientes, liderazgo digital público, gobernanza ética de tecnologías emergentes, toma de decisiones basadas en datos y articulación interinstitucional para la transformación digital, con definiciones claras, comportamientos asociados y niveles de desarrollo progresivos (básico, intermedio y avanzado). Esta estructura permite identificar el estado actual de las competencias y orientar acciones de fortalecimiento acordes con las realidades territoriales.

En segundo lugar, se presenta un instrumento de evaluación de competencias digitales estratégicas construido bajo estándares técnicos y metodológicos utilizados internacionalmente. El instrumento formula sus preguntas en términos de comportamientos observables y define niveles de desarrollo claros. Puede aplicarse en distintos tipos de entidades territoriales y sus resultados permiten identificar brechas y orientar procesos de formación. Además, cuando se utiliza de manera sistemática, facilita la comparación entre territorios y contribuye a la generación de evidencia para decisiones informadas.

El tercer elemento corresponde a la definición de rutas progresivas de desarrollo diferenciadas por nivel de competencia (básico, intermedio y avanzado), construidas a partir de los resultados del instrumento de evaluación. Estas rutas deberán incorporar contenidos específicos, metodologías activas y criterios de avance.

Finalmente, el cuarto elemento del modelo se orienta a su integración en los instrumentos de gestión pública vigentes, tales como los acuerdos de gestión, los sistemas de evaluación del desempeño directivo y los planes institucionales de desarrollo de capacidades. La incorporación formal en estos mecanismos facilita el seguimiento, evita la creación de estructuras paralelas y otorga sostenibilidad a largo plazo, al convertir el desarrollo de competencias digitales estratégicas en un compromiso institucional sujeto a evaluación periódica.

El análisis que sustenta esta propuesta identificó limitaciones recurrentes en el contexto territorial que dificultan el ejercicio de liderazgo digital por parte de la alta dirección. Entre ellas se encuentran la falta de articulación interinstitucional, reflejada en la ausencia de una estrategia conjunta entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) que, en términos operativos, defina las competencias digitales estratégicas requeridas en la alta dirección territorial; la ausencia de criterios y métricas estandarizadas, dado que el marco normativo de empleos públicos contempla competencias genéricas pero no establece de forma concreta aquellas vinculadas con el liderazgo digital; y la baja apropiación de la transformación digital como eje prioritario de la gestión pública, lo que reduce la disposición de los líderes para invertir tiempo y recursos en su propio desarrollo en este ámbito.

La propuesta ofrece un marco común de actuación que articula las capacidades institucionales con las competencias individuales, incorpora métricas estandarizadas y se sustenta en un enfoque de desarrollo progresivo y contextualizado. Incluye, además, una perspectiva territorial diferenciada que prioriza a las entidades con mayores rezagos, reconoce la heterogeneidad de las brechas y orienta intervenciones ajustadas a las características de cada contexto.

El análisis documental y del contexto evidencia desigualdades territoriales en el acceso y desarrollo de competencias, con una ventaja significativa para los líderes del nivel central frente a sus pares en el territorio (Broadband Commission, 2023). Asimismo, la mayoría de los programas de formación revisados no parten de una medición objetiva de competencias, lo que limita su pertinencia y eficacia. A ello se suma la escasa incorporación de la medición de competencias digitales en los instrumentos habituales de evaluación del desempeño y la limitada coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno para fortalecer capacidades en este ámbito (OCDE, 2024; Broadband Commission, 2023). El modelo plantea un ciclo estructurado de diagnóstico, planificación, implementación y seguimiento, apoyado en una gobernanza interinstitucional que favorezca la coherencia y en métricas comparativas que permitan monitorear avances y orientar ajustes.

El valor agregado de la propuesta se refleja en varios elementos que la distinguen dentro del panorama de las políticas de gobierno digital en Colombia. En primer lugar, su enfoque diferencial reconoce la diversidad de capacidades y realidades entre los gerentes públicos, lo que permite formular intervenciones más ajustadas a sus necesidades. En segundo lugar, la medición estandarizada aporta información comparable en el tiempo, útil para la toma de decisiones y para fortalecer la rendición de cuentas. En tercer lugar, la articulación del modelo con los procesos de gestión ya existentes incrementa su factibilidad institucional. Finalmente, la propuesta mantiene coherencia con referentes internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Broadband Commission, en lo relacionado con liderazgo digital y fortalecimiento de capacidades.

Esta síntesis muestra que la propuesta no se limita a presentar un marco conceptual, sino que formula un camino operativo y adaptable para fortalecer las competencias digitales estratégicas en la alta dirección territorial. Al conectar de manera coherente los resultados del análisis con el objetivo del documento y con los lineamientos de política pública, el Modelo Integral de Competencias Digitales Estratégicas se configura como una herramienta práctica para impulsar un Estado más moderno, ético y orientado al valor público, capaz de responder a las demandas de una sociedad cada vez más digitalizada.

# Referencias

---

Broadband Commission. (2023). *State of Broadband Report 2023*. ITU y UNESCO. <https://www.broadband-commission.org/publication/state-of-broadband-2023/>

Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). (2023, diciembre 4). *Transformación digital en el sector público: fortalecemos las competencias digitales del talento humano estatal*. <https://serviciocivil.gov.co/noticias/transformacion-digital-en-el-sector-publico-fortalecemos-las-competencias-digitales-del>

Decreto 1083 de 2015. Diario Oficial N.º 49523 del 26 de mayo de 2015. (Colom.).

Decreto 430 de 2016. Diario Oficial N.º 49.810 de 9 de marzo de 2016. (Colom.).

Decreto 815 de 2018. Diario Oficial N.º 50.587 de 08 de mayo de 2018. (Colom.).

Decreto 620 de 2020. Diario Oficial N.º 51302 del 02 de mayo de 2020. (Colom.).

Decreto 767 de 2022. Diario Oficial N.º 52.093, de 5 de mayo de 2022 (Colom.).

Decreto 1263 de 2022. Diario Oficial 52103 del 22 de julio de 2022 (Colom.).

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). *Resolución 0667 de 2018*. Diario Oficial No. 50.614.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2022). *Servidor Público 4.0*. <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/servidor-publico-4-0>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *CONPES 3975: Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2025). *CONPES 4144: Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4144.pdf>

Ley 78 de 1986. Diario Oficial N.º 37746. 31 de diciembre de 1986. (Colom.).

Ley 909 de 2004. Diario Oficial N.º 45.680. 23 de septiembre de 2004 (Colom.).

Ley 1712 de 2014. Diario Oficial N.º 49.084. 6 de marzo de 2014 (Colom.).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC. (2023). *Política de Gobierno Digital*. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/porta/Politica-de-Gobierno-Digital/>

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2023). *Estrategia Nacional Digital de Colombia 2023-2026*. [https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-334120\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-334120_recurso_1.pdf)
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2024, abril 11). *Ministerio TIC presentó la oferta institucional de Talento GovTech a colaboradores de la Secretaría de Hacienda de Bogotá*. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/401825:Ministerio-TIC-presento-la-oferta-institucional-de-Talento-GovTech-a-colaboradores-de-la-Secretaria-de-Hacienda-de-Bogota>
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/05/digital-government-review-of-colombia\\_g1g8a570/9789264291867-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/05/digital-government-review-of-colombia_g1g8a570/9789264291867-en.pdf)
- OCDE. (2024). *Leadership for Digital Transformation in the Public Sector: Building Capacities for Digital Government*. OECD Working Papers on Public Governance, N.º 49.
- OCDE/CAF. (2024). *Gobierno digital en América Latina: perspectivas para la Alta Dirección Pública*. Banco de Desarrollo de América Latina – CAF.
- Sánchez, J., Villalobos-Pérez, W. y Calderón, J. (2005). Competencias y dirección pública: Una visión desde América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (32), 45-74.
- UNESCO. (2022). *Reimaginar nuestros futuros juntos: Un nuevo contrato social para la educación*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>
- Ulrich, D. y Lake, D. (1990). *Organizational Capability: Competing from the Inside Out*. Wiley.
- Ulrich, D., Brockbank, W., Younger, J., Nyman, M. y Allen, J. (2009). *HR transformation: Building human resources from the outside in*. McGraw-Hill.
- Vuorikari, R., Kluzer, S. y Punie, Y. (2022). *DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens with new examples of knowledge, skills and attitudes*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/115376>

# Glosario

---

**Alta dirección pública territorial:** conjunto de cargos directivos en entidades territoriales responsables de orientar la estrategia institucional y conducir los procesos de gestión pública. Incluye alcaldías, secretarías, direcciones, gerencias y otras instancias equivalentes.

**Capacidades institucionales:** atributos organizacionales que permiten a una entidad cumplir sus funciones misionales y responder a los desafíos públicos. Integran elementos como liderazgo, procesos, cultura, gestión del cambio y uso estratégico de tecnologías.

**Competencias digitales estratégicas:** habilidades, conocimientos y actitudes requeridas por la alta dirección pública para conducir la transformación digital del Estado. Se expresan mediante comportamientos observables y permiten tomar decisiones éticas, responsables y alineadas con la Política de Gobierno Digital.

**Datos:** representaciones cuantitativas o cualitativas que permiten comprender fenómenos públicos, orientar decisiones, evaluar resultados y generar valor público mediante su adecuada gestión, análisis y uso estratégico.

**Diagnóstico programático:** revisión de los instrumentos, estrategias y programas vigentes en materia de gobierno digital, con el fin de identificar alineaciones, vacíos e inconsistencias que afectan su implementación en el ámbito territorial.

**Gobierno digital:** marco de política pública del Estado colombiano que orienta el uso estratégico de tecnologías, datos y procesos digitales para mejorar la gestión pública, fortalecer la transparencia, promover la participación ciudadana y generar valor público.

**Liderazgo digital público:** capacidad de la alta dirección para guiar la transformación digital del Estado mediante visión estratégica, toma de decisiones basada en evidencia, articulación interinstitucional, gestión del cambio y fortalecimiento de la confianza ciudadana.

**Modelo integral de capacidades y competencias digitales:** estructura conceptual y operativa que articula capacidades institucionales, competencias estratégicas, instrumentos de evaluación y rutas de desarrollo para fortalecer el liderazgo digital en entidades territoriales.

**Política de Gobierno Digital:** conjunto de lineamientos definidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para orientar la transformación digital del Estado colombiano, incluyendo gobernanza, arquitectura, servicios ciudadanos digitales y uso estratégico de datos.

**Priorización territorial:** enfoque diferencial que reconoce las brechas existentes entre municipios y departamentos, especialmente en categorías 4, 5 y 6, para orientar la asignación estratégica de recursos y acompañamiento técnico.

**Transformación digital del Estado:** proceso de cambio institucional que integra tecnologías, datos, cultura organizacional y rediseño de servicios públicos, con el fin de mejorar la eficiencia, transparencia, inclusión y valor público generado para la ciudadanía.

## 5. ANEXOS

### 5.1. Anexos

---

Anexo 1. Instrumento evaluación competencias digitales EAG

[Anexo 2. Consolidado de respuestas del ejercicio de autoevaluación de competencias digitales del alto gobierno territorial](#)

# Instrumento Evaluación Competencias Digitales EAG

Diciembre de 2025

## INSTUMENTO DE EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS DIGITALES ESTRATÉGICAS



### ESCUELA DE ALTO GOBIERNO

Nombre de quien diligencia			Cargo		
Fecha de diligenciamiento			Municipio	Departamento	
Competencia	Definición	Nivel de desarrollo	Comportamiento observable	Nivel seleccionado	Evidencia / Ejemplo observado
Liderazgo digital público	Habilidad para impulsar, desde un rol estratégico, la transformación digital institucional con enfoque de valor público, participación ciudadana y legitimidad del Estado.	Nivel Basico	Reconoce la importancia del liderazgo digital en su rol como directivo público		
		Nivel intermedio	Promueve activamente iniciativas digitales dentro de su entidad		
		Nivel avanzado	Lidera de forma estratégica procesos de transformación digital con impacto institucional y territorial		
Gobernanza ética de tecnologías emergentes	Habilidad para incorporar principios éticos y de equidad en el análisis, adopción uso de tecnologías emergentes en el sector público, con atención a sus impactos sociales, institucionales y territoriales	Nivel Basico	Reconoce dilemas éticos asociados al uso de tecnologías emergentes en el sector público		
		Nivel intermedio	Participa en el diseño o implementación de iniciativas tecnológicas considerando principios éticos		
		Nivel avanzado	Impulsa políticas o lineamientos institucionales para la adopción ética y responsable de tecnologías emergentes		
Toma de decisiones basadas en datos	Habilidad para analizar información institucional y territorial, identificar patrones relevantes, y formular decisiones estratégicas basadas en evidencia cuantitativa y cualitativa	Nivel Basico	Consulta datos institucionales para apoyar decisiones de gestión		
		Nivel intermedio	Utiliza evidencia estadística y analítica en la planificación o monitoreo de políticas públicas		
		Nivel avanzado	Formula decisiones estratégicas sustentadas en análisis de datos complejos alineados con prioridades institucionales y territoriales		
Articulación interinstitucional para la transformación digital	Habilidad para establecer y consolidar relaciones de colaboración entre actores institucionales, sociales y privados que contribuyan al desarrollo digital territorial y multisectorial	Nivel Basico	Participa en espacios de articulación con actores externos a su entidad		
		Nivel intermedio	Coordina acciones con otras entidades para implementar iniciativas digitales conjuntas		
		Nivel avanzado	Diseña e institucionaliza mecanismos de gobernanzas colaborativa para el desarrollo digital territorial		