



TIC

Documento de análisis técnico Gobierno Digital

Misión de Transformación Digital

SEPTIEMBRE 2026



CNC

Centro Nacional de Consultoría

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	4
2. Marco conceptual	5
2.1 La gestión de las entidades públicas.....	5
2.2 La competitividad y eficiencia de las empresas	6
2.3 Variables de calidad de vida de los ciudadanos.....	6
3. Marco normativo	7
3.1 Componentes estratégicos de la PGD.....	8
4. Metodología	10
4.1 Metodología cuantitativa	10
4.2 Metodología cualitativa	11
4.3 Principales resultados	11
4.4 Utilización de servicios digitales por parte de la ciudadanía.....	15
4.5 <i>Dificultades y brechas en la voz de las personas.</i>	19
5. Conclusiones, retos y perspectivas.....	21
Referencias bibliográficas.....	22

Relación de tablas

Tabla 1. Evolución de los elementos transversales de la PGD por tipo de entidad	13
Tabla 2. Evolución de los elementos habilitadores de la PGD por tipo de entidad	14
Tabla 3. Evolución de las líneas de acción de la PGD por tipo de entidad.....	15
Tabla 4. Principales razones para no realizar trámites en línea	18

Relación de gráficas

Gráfica 1. Utilización de la IA en grupos poblacionales en el tiempo.....	12
Gráfica 2. Porcentaje de personas mayores de 18 años que utilizan Internet para realizar trámites con el gobierno en línea total y por zona.....	16
Gráfica 3. Porcentaje de personas mayores de 18 años que utilizan Internet para realizar trámites con el gobierno en línea por género.....	16
Gráfica 4. Porcentaje de personas mayores de 18 años que utilizan Internet para realizar trámites con el gobierno en línea, por grupo etario, 2024	17
Gráfica 5. Proporción de las personas que usaron Internet para buscar información o realizar trámites con entidades públicas, según tipo de trámite.....	18

Resumen ejecutivo

El Índice de Gobierno Digital (IGD) es una herramienta de seguimiento anual que mide el nivel de implementación y madurez de la Política de Gobierno Digital en las entidades públicas. Se construye a partir de la información reportada en el formulario único de reporte de avances de la gestión (FURAG) y se basa en un modelo estadístico de Teoría de Respuesta al Ítem (Modelo de Respuesta Graduada), lo cual permite resultados comparables y técnicamente robustos. El índice integra cuatro componentes estratégicos: elementos transversales (gobernanza e innovación pública digital), habilitadores (arquitectura institucional TIC, seguridad y privacidad de la información, cultura y apropiación digital, y servicios ciudadanos digitales), líneas de acción (servicios y procesos inteligentes, decisiones basadas en datos y estado abierto) e iniciativas dinamizadoras, que reflejan los proyectos concretos con los cuales las entidades materializan la política.

El IGD muestra avances sostenidos, con brechas persistentes entre niveles de gobierno. Entre 2022 y 2024, el IGD nacional aumentó de 72.24 a 79.69, mientras que el territorial pasó de 47,98 a 54,82. Aunque se observa una recuperación importante en los territorios en 2024, la brecha estructural se mantiene, evidenciando desigualdades persistentes en capacidades institucionales y recursos para la transformación digital.

El uso ciudadano de trámites digitales creció hasta 2022 y luego se estancó, con una brecha rural crítica. En 2024, solo 3,45 % de la población rural utilizó Internet para trámites con el gobierno, frente a niveles significativamente mayores en zonas urbanas. Esta brecha territorial limita el impacto real del Gobierno Digital sobre inclusión y acceso a derechos.

Existen brechas de género y edad en el uso de trámites digitales. Los hombres superan de forma constante a las mujeres por cerca de un punto porcentual en el uso de trámites en línea. Por edad, los millennials lideran con 13,43 %.

La baja adopción del Gobierno Digital responde más a confianza y cultura que a disponibilidad tecnológica. El 83 % de las personas prefiere la atención presencial; el 61.6 % desconfía del uso de sus datos y el 60.4 % duda de la efectividad del trámite digital. Además, el 50.9 % no sabe cómo realizar trámites en línea, evidenciando que la alfabetización digital y la confianza son cuellos de botella centrales.

1 Introducción

El Gobierno Digital constituye el eje estratégico con el cual, el Estado integra las tecnologías de la información, los datos y la innovación en sus procesos internos, en la prestación de servicios públicos y en su relación con la ciudadanía. En un contexto de acelerada transformación tecnológica, la digitalización del sector público no solo representa una oportunidad para modernizar la gestión estatal, sino también, un mecanismo para ampliar derechos, reducir barreras de acceso, fortalecer la transparencia y promover la participación ciudadana. La adopción de tecnologías digitales, acompañada de cambios organizacionales y nuevas capacidades institucionales, permite que las entidades públicas operen de manera más eficiente, interoperable y orientada al ciudadano, facilitando una gestión pública más ágil, confiable y basada en datos.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Digital (GD) trasciende la simple digitalización de trámites o la automatización de procesos administrativos. Implica construir un Estado capaz de tomar decisiones basadas en evidencia, articular instituciones mediante interoperabilidad de datos, garantizar condiciones de seguridad digital, promover la innovación pública y asegurar que todos los ciudadanos puedan acceder a servicios y trámites en línea de forma equitativa. Asimismo, supone desarrollar capacidades digitales en servidores públicos, adaptar marcos regulatorios y fortalecer infraestructuras que permitan implementar soluciones eficientes, seguras y sostenibles. En suma, el GD se configura como un componente fundamental para cerrar brechas territoriales, mejorar la calidad del gasto público y avanzar hacia un Estado más transparente, abierto e inclusivo.



En coherencia con estos objetivos, este documento presenta un análisis integral del componente del GD en el país, identificando sus avances, desafíos y oportunidades en el marco de la Misión de Transformación Digital. El artículo contempla aspectos clave como el estado de la digitalización institucional, los procesos de interoperabilidad, la provisión de servicios digitales, la gobernanza del dato, la seguridad y confianza digital, así como las capacidades humanas y organizacionales necesarias para consolidar un ecosistema público digital robusto. A partir de este análisis, se busca aportar insumos estratégicos para orientar políticas públicas que fortalezcan la modernización del Estado, garantizando que la transformación digital sea inclusiva, centrada en las personas y alineada con las necesidades del país.

2 Marco conceptual

El Gobierno Digital se refiere al uso de tecnologías digitales (especialmente Internet) para gestionar información y prestar servicios públicos, buscando mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública (Fernández et al., 2023). En América Latina (LATAM), los gobiernos han impulsado con fuerza la transformación digital del sector público como parte de sus agendas de modernización del Estado. Este proceso ha sido motivado por la necesidad de simplificar trámites, aumentar la transparencia y recuperar la confianza ciudadana, ofreciendo servicios con la agilidad y calidad que la ciudadanía ya experimenta en el sector privado (Arnold et al., 2025). La pandemia del Covid-19 actuó, además, como catalizador, acelerando la adopción de soluciones digitales para garantizar la continuidad de los servicios públicos durante la crisis e impulsando la innovación en la prestación en línea de trámites esenciales (CAF, 2024).

Pese a estos avances, la literatura señala que la región enfrenta aun, desafíos estructurales que limitan la consolidación del GD. Persisten brechas de infraestructura y capacidades tecnológicas, especialmente, en zonas rurales y entre poblaciones vulnerables, que dificultan una adopción homogénea (Rodríguez-Román, 2021). Asimismo, muchas iniciativas digitales han tenido un enfoque más técnico que participativo, automatizando procesos sin integrar plenamente a la ciudadanía en su diseño o uso (Zamora-Mendoza, 2025). En algunos casos, la modernización digital mal planificada generó incluso, efectos adversos, como, por ejemplo: la automatización deficiente de trámites ha creado nuevas barreras de acceso a derechos básicos, afectando en forma desproporcionada los sectores más vulnerables y perpetuando la exclusión social en lugar de reducirla (Morillo y Alegría, 2025).

Dado lo anterior, en esta investigación se considera relevante analizar, desde una perspectiva teórica y empírica, la evidencia sobre las intervenciones de transformación digital del Estado, puesto que, sus efectos potenciales trascienden el ámbito tecnológico y se manifiestan en múltiples dimensiones clave del desarrollo. En concreto, examinar su impacto en la gestión de las entidades públicas permite comprender en qué medida, la digitalización contribuye con mejorar la eficiencia, la coordinación institucional y la toma de decisiones. Asimismo, evaluar sus efectos sobre la competitividad y eficiencia de las empresas resulta fundamental para entender cómo el Estado digital puede reducir costos de transacción, simplificar regulaciones y dinamizar la actividad productiva. Por último, es crucial analizar las implicaciones sobre variables de calidad de vida de los ciudadanos, para valorar si, la transformación digital efectivamente amplía el acceso a servicios, reduce desigualdades y fortalece el bienestar y la inclusión social.

2.1 La gestión de las entidades públicas

Desde una perspectiva teórica, la transformación digital del Estado se basa en la integración de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para mejorar los procesos internos de las instituciones públicas, haciéndolos más eficientes y transparentes. La digitalización permite a los gobiernos automatizar y agilizar trámites, así como gestionar y analizar grandes volúmenes de datos para mejorar la toma de decisiones (Schuppan, 2020). Sin embargo, los avances en esta área han sido desiguales en LATAM, y en muchos países, la digitalización sigue enfrentando obstáculos importantes, como, la falta de infraestructura tecnológica adecuada, la resistencia cultural dentro de las instituciones y la escasa capacitación de los funcionarios públicos (OECD, 2020).

Empíricamente, estudios de caso en países como Colombia y México muestran que, aunque las iniciativas de GD han sido exitosas en términos de ofrecer servicios básicos en línea, como el pago de impuestos o la obtención de documentos oficiales, todavía existen desafíos significativos en cuanto a la integración de los procesos entre las distintas entidades gubernamentales y la creación de una infraestructura que permita la interoperabilidad entre plataformas digitales (CONPES, 2021). El caso de Colombia, con su Política de Gobierno Digital (PGD) y el Decreto 767 de 2022, refleja un avance importante en la creación de una infraestructura más robusta, pero persisten brechas significativas, particularmente, en áreas rurales, donde el acceso a Internet y la capacitación digital son limitados.

2.2 La competitividad y eficiencia de las empresas

En términos de competitividad, la transformación digital del Estado juega un papel crucial en la mejora del entorno empresarial, al proporcionar un marco normativo digital que reduce la burocracia y facilita la interacción entre las empresas y el gobierno. La digitalización permite a las empresas acceder a servicios públicos de manera más ágil, como, obtener licencias, permisos o presentar y pagar impuestos, que, en teoría, reduce los costos transaccionales y fomenta la inversión privada (Brynjolfsson y McAfee, 2014). La eficiencia de las empresas también se ve beneficiada por el acceso a datos abiertos, la posibilidad de interactuar con el Estado en tiempo real y la digitalización de los trámites.

Empíricamente, países como Chile, han implementado plataformas digitales que permiten a las empresas registrar su actividad económica, obtener permisos y pagar impuestos en línea de manera más eficiente, lo cual ha contribuido con mejorar su clasificación en los índices internacionales de facilidad para hacer negocios (World Bank, 2021). Sin embargo, la adopción de estas plataformas sigue siendo desigual, especialmente, entre las pequeñas y medianas empresas (MiPymes), que enfrentan dificultades para adaptarse a la tecnología disponible.

2.3 Variables de calidad de vida de los ciudadanos

En la dimensión de la calidad de vida, la transformación digital del Estado tiene el potencial de mejorar el acceso de los ciudadanos a servicios esenciales como, educación, salud, seguridad social y justicia. La digitalización de estos servicios puede reducir las barreras físicas y geográficas que limitan el acceso, especialmente, en regiones rurales o en áreas de bajos recursos. Mediante plataformas digitales, los ciudadanos pueden acceder a información, presentar trámites y recibir servicios de manera más eficiente, lo cual contribuye con una mayor inclusión social y la mejora de la calidad de vida (Mossberger et al., 2013).

En términos empíricos, iniciativas como el Sistema de Salud Digital en Brasil y la plataforma de educación en línea *Enlace Colombia* han demostrado ser efectivas en mejorar el acceso a servicios de salud y educación en comunidades marginadas (Barrett y Truffer, 2020). No obstante, la falta de infraestructura adecuada y de alfabetización digital sigue siendo un obstáculo para la plena inclusión de sectores vulnerables. En Colombia, por ejemplo: pese a los esfuerzos por digitalizar los servicios de salud y educación, las brechas digitales entre zonas urbanas y rurales siguen siendo una limitante importante (Min TIC, 2021). Además, la desconfianza en el uso de datos personales sigue siendo una barrera significativa para la plena adopción de los servicios digitales, en especial, en contextos donde la privacidad y la seguridad digital no están suficientemente garantizadas (González et al., 2020).

En síntesis, la transformación digital del Estado en LATAM ha mostrado avances importantes en términos de la digitalización de trámites y servicios, pero la verdadera transformación de la gestión pública, la competitividad empresarial y la calidad de vida de los ciudadanos todavía enfrentan desafíos significativos. Para avanzar en estas áreas, es fundamental que los gobiernos no solo inviertan en infraestructura digital, sino también, en la creación de un entorno de confianza, en la mejora de las capacidades digitales de los funcionarios públicos y de los ciudadanos, y en el fortalecimiento de las políticas públicas que promuevan una digitalización inclusiva y accesible. La experiencia de Colombia y



otros países de la región sugiere que, aunque la digitalización puede ser una herramienta poderosa para mejorar la eficiencia del Estado y la calidad de vida, su implementación debe ser acompañada de esfuerzos concertados para cerrar las brechas digitales y garantizar que todos los sectores de la población puedan beneficiarse de sus ventajas.

2.4 Marco normativo

La evolución de la política digital en Colombia refleja un proceso gradual de maduración institucional acerca del uso estratégico de las tecnologías digitales como herramienta de modernización del Estado. Este proceso no ha sido lineal, sino que ha respondido a cambios tecnológicos globales y aprendizajes institucionales internos. En términos generales, puede identificarse una transición desde una lógica inicial de digitalización orientada a la visibilidad y el acceso a la información, hacia un enfoque más integral de transformación digital, centrado en la interoperabilidad, el uso de datos, la innovación pública y la experiencia del ciudadano.

Etapas 1. Gobierno en Línea (GEL). La política de GEL, adoptada hacia comienzos de la década de los 2000, constituyó el primer esfuerzo estructurado del Estado colombiano por incorporar el uso de Internet y las tecnologías de la información (TIC) en la gestión pública. Su objetivo principal fue mejorar el acceso a la información pública, aumentar la transparencia, facilitar la realización de trámites en línea y promover mecanismos básicos de participación ciudadana (CONPES 3072, 2000; CONPES 3650, 2010).

En esta etapa, la acción estatal se concentró en desarrollar portales web institucionales, digitalizar algunos trámites y publicar información administrativa y normativa. Si bien, estos avances representaron un cambio importante frente a esquemas tradicionales de atención presencial, el enfoque de GEL se caracterizó por una lógica predominantemente informativa y fragmentada, con escasa integración entre entidades y una limitada transformación de los procesos internos del Estado.

En consecuencia, aunque GEL sentó las bases técnicas y normativas para digitalizar el sector público, su alcance fue restringido en términos de interoperabilidad, uso estratégico de datos y rediseño organizacional, evidenciando la necesidad de una política más ambiciosa y transversal.

Etapas 2. Transición hacia la Política de Gobierno Digital (PGD). El cambio hacia un enfoque más integral se materializó con la expedición del Decreto 1008 de 2018, mediante el cual se estableció formalmente la Política de Gobierno Digital (PGD), reemplazando el esquema de Gobierno en Línea. Esta política respondió a la creciente complejidad del entorno digital, al surgimiento de nuevas tecnologías y a la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para adaptarse de manera continua.

La PGD se estructura sobre dos ejes centrales. El primero, la transformación digital del Estado, orientada a modernizar la gestión pública, los procesos internos y la toma de decisiones mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC. El segundo, la provisión de servicios ciudadanos digitales, con un énfasis explícito en la experiencia del usuario, la accesibilidad, la confianza y la simplificación de trámites.

Además, la PGD introduce habilitadores transversales clave, como la interoperabilidad entre entidades, la seguridad digital, la gestión y aprovechamiento de datos y la innovación pública. Un elemento fundamental de esta etapa es la articulación de la política con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), lo cual permitió su institucionalización y exigibilidad en todas las entidades del sector público, superando la lógica voluntaria o aislada de etapas anteriores.

Etapas 3. Ajustes recientes y consolidación – Decreto 767 de 2022. En un contexto marcado por la aceleración de la transformación digital, el auge de la inteligencia artificial (IA) y la creciente relevancia de la gobernanza de datos, el Gobierno nacional expidió el Decreto 767 de 2022, que actualiza y fortalece la Política de Gobierno Digital. Este ajuste responde a la necesidad de contar con un marco más flexible, adaptativo y alineado con estándares internacionales en materia de gobierno digital.



El decreto amplía el alcance de la PGD con la promoción de servicios ciudadanos digitales interoperables y universales, como la Carpeta Ciudadana Digital, que busca consolidar la relación entre el Estado y los ciudadanos en entornos digitales integrados. Asimismo, fortalece la cultura de innovación pública y enfatiza el uso ético y responsable de tecnologías emergentes, incluida la IA.

Otro avance relevante es la incorporación explícita de principios de arquitectura empresarial, seguridad digital y gobernanza de datos durante todo el ciclo de vida de los servicios públicos digitales. Además, se refuerza la obligatoriedad de alineación con el MIPG y la generación de capacidades internas en las entidades públicas, reconociendo que la transformación digital no depende solo de tecnología, sino también, de talento humano, liderazgo y cambios organizacionales sostenibles

2.5 Componentes estratégicos de la PGD

En la actualidad, la PGD se desarrolla por medio de un esquema compuesto por cuatro componentes: elementos transversales, habilitadores, líneas de acción e iniciativas dinamizadoras. Cada elemento define un aspecto clave de la política, como se describe a continuación:

Elementos transversales: establecen los principios y criterios que guían todas las acciones de la política, los cuales son los siguientes:

- *Gobernanza:* la PGD establece un modelo de gobernanza multinivel para su implementación. Implica un relacionamiento coordinado entre el orden nacional y el territorial, así como entre el nivel central y el descentralizado, de forma tal, que todas las entidades públicas avancen de manera articulada. La gobernanza de la política promueve la participación de los grupos de interés (entidades, ciudadanos, sector privado, etc.) en la toma de decisiones sobre la agenda digital, definiendo en conjunto, los focos estratégicos de acción y la distribución eficiente de recursos. El resultado que se busca es una gestión pública más colaborativa y ágil, donde haya alineación estratégica en materia digital, desde el gobierno nacional hasta las entidades locales.
- *Innovación pública digital:* la PGD incorpora la innovación como principio transversal para generar valor público. Las entidades deben adoptar un enfoque de innovación pública digital, que implica la introducción de soluciones novedosas y creativas apoyadas en las TIC para resolver problemáticas públicas, siempre, con una perspectiva centrada en las personas. Este componente enfatiza en que la transformación digital no es solo tecnológica sino también, de procesos y cultura. Se busca métodos nuevos (*design thinking*, laboratorios de innovación, retos públicos) que permitan cocrear servicios más efectivos con la participación de la ciudadanía. Además, la PGD impulsa mecanismos, como la compra pública para la innovación, con el fin de que el Estado adquiera tecnologías o desarrolle proyectos piloto que respondan a desafíos públicos, donde las soluciones tradicionales no existen o resultan insuficientes. Así, la innovación pública digital actúa como un catalizador para que el Estado evolucione y adopte prácticas de vanguardia en beneficio de los ciudadanos.
- *Habilitadores:* son las capacidades transversales que las entidades públicas deben desarrollar para ejecutar las líneas de acción de la PGD. El decreto vigente define cuatro habilitadores principales.
- *Arquitectura institucional TIC,* que busca alinear la estrategia, los procesos y los sistemas de tecnología de cada entidad, bajo un enfoque de arquitectura empresarial.
- *Seguridad y privacidad de la información,* orientado a garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos públicos y personales, con la adopción de estándares de seguridad digital en todos los procesos.
- *Cultura y apropiación digitales,* enfocado en desarrollar las competencias y el cambio cultural necesarios en los servidores públicos y en los ciudadanos, para el uso y aprovechamiento de las

TIC. Este habilitador fue incorporado como novedad en la versión 2022 de la política, reconociendo la importancia del factor humano en la transformación digital.

- *Servicios ciudadanos digitales*, consiste en desarrollar plataformas y soluciones tecnológicas comunes para todas las entidades (servicios de identificación digital, autenticación, interoperabilidad, carpeta ciudadana, notificaciones electrónicas, pagos en línea, etc.), facilitando la interacción Estado-ciudadano de manera segura y eficiente. Estos habilitadores proporcionan la infraestructura física, lógica, normativa y humana necesaria para que la digitalización del Estado sea posible y sostenible en el tiempo.

Líneas de acción: son los ejes estratégicos que orientan las acciones concretas de las entidades en materia de gobierno digital. La PGD define tres líneas de acción principales que articulan las distintas iniciativas digitales:

- *Servicios y procesos inteligentes*, enfocada en que las entidades ofrezcan trámites y servicios totalmente digitales, automatizados, accesibles y basados en la experiencia del usuario, usando incluso, analítica de datos e IA para anticipar necesidades.

- *Decisiones basadas en datos*, destinada a promover el uso estratégico de los datos, como activos para la toma de decisiones informada, mediante sistemas de analítica, apertura de datos públicos, intercambio de información entre entidades y cumplimiento de estándares de protección de datos personales

- *Estado abierto*, orientada a garantizar la transparencia por defecto en la gestión pública y, a fortalecer la participación ciudadana y la colaboración en la solución de problemas públicos, apoyándose en plataformas de datos abiertos, rendición de cuentas en línea y espacios virtuales de diálogo gobierno-ciudadano.

Cada línea de acción se materializa en proyectos e iniciativas dentro de las entidades (desarrollo de nuevas aplicaciones o portales, implementación de analítica de datos, publicación de datos abiertos, mecanismos de participación digital, etc.), los cuales suelen plasmarse en las sedes electrónicas o portales web de cada entidad, siguiendo los estándares definidos por la política. En conjunto, las líneas de acción marcan el rumbo temático de la transformación digital estatal: servicios digitales centrados en el usuario, gobierno basado en datos, y apertura y colaboración con la ciudadanía.

Iniciativas dinamizadoras: este componente agrupa los programas y proyectos concretos mediante los cuales se lleva a cabo la PGD en todo el país. Se agrupan principalmente en dos tipos: Proyectos de Transformación Digital y Estrategias de Ciudades y Territorios Inteligentes. Los *proyectos de transformación digital* son aquellas iniciativas implementadas por las entidades públicas (individual o en conjunto), para aprovechar las capacidades tecnológicas y lograr sus objetivos misionales con mayor eficiencia. Estos proyectos deben alinearse con los planes estratégicos institucionales (Plan Estratégico de TIC de cada entidad) y buscan generar valor público con soluciones digitales innovadoras. Por su parte, las *estrategias de ciudades y territorios inteligentes* son iniciativas lideradas por entidades territoriales (gobernaciones, alcaldías) para aplicar las TIC en la solución de retos urbanos y regionales, impulsando el desarrollo sostenible de sus comunidades. Ejemplos de estas estrategias incluyen proyectos de ciudades inteligentes en movilidad, seguridad, gestión ambiental y, gobierno abierto local, entre otros.

Instrumentos y mecanismos de implementación. Para asegurar que la PGD se ejecute en todas las entidades, el Gobierno Nacional ha dispuesto diversos instrumentos y mecanismos de implementación, de naturaleza normativa, técnica e institucional. En primer lugar, la política cuenta con un marco jurídico y reglamentario sólido que orienta su ejecución, como ya se mencionó.

En segundo lugar, el aparato administrativo y técnico para la implementación está respaldado por guías y herramientas elaboradas por el Min TIC. En efecto, el Ministerio expide lineamientos, manuales, guías y estándares técnicos que facilitan la comprensión y aplicación integral de la PGD en todas las entidades, los cuales incluyen el *Manual de Gobierno Digital* y guías metodológicas sobre cada habilitador

(arquitectura empresarial, seguridad de la información, datos abiertos, servicios digitales, etc.), donde se establecen los requisitos mínimos que las entidades deben cumplir y, se sugiere mejores prácticas. Tales documentos operan como instrumentos de difusión de conocimiento y homogenización de procedimientos, para asegurar que la implementación de la política sea coherente en el ámbito nacional. Además, el Min TIC mantiene una plataforma web de Gobierno Digital (Portal gov.co) donde se centralizan recursos, se ofrece capacitaciones (*Talento Digital/GovTech*) y se provee asistencia técnica a las entidades en el proceso de transformación digital.

En cuanto a los mecanismos institucionales, la PGD está integrada en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) del país, lo cual robustece su adopción. En específico, la PGD fue declarada una Política de Gestión y Desempeño Institucional liderada por el Min TIC, de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas. Esto implica que cada entidad debe incluir objetivos e iniciativas de transformación digital en sus planes de acción institucional y evaluarlos en sus informes de gestión, bajo la supervisión de sus órganos de dirección. De hecho, los Comités Institucionales de Gestión y Desempeño (instancia directiva de alto nivel en cada organismo, según el MIPG) son responsables de orientar la implementación de la Política de Gobierno Digital en cada entidad.

Un componente fundamental de la implementación es el seguimiento y evaluación del avance de la política. Para tal fin, el Gobierno cuenta con herramientas de medición como el Índice de Gobierno Digital, que mide el nivel de desempeño e implementación de la PGD en las entidades públicas. Este índice se calcula cada año, con base en datos que reportan las entidades (FURAG) y permite comparar resultados, identificar fortalezas y debilidades en ámbitos de digitalización, así como enfocar esfuerzos de mejora. Su construcción se sustenta en un modelo estadístico de la Teoría de Respuesta al Ítem, el Modelo de Respuesta Graduada (MRG), que pondera la dificultad y la capacidad discriminante de cada lineamiento, garantizando resultados comparables y técnicamente robustos. De esta manera, el IGD se convierte en un termómetro del grado de madurez digital del Estado. Más allá de ser un ranking, el IGD funciona como una herramienta de diagnóstico que facilita la toma de decisiones y el diseño de estrategias de acompañamiento.

Para concluir el análisis desarrollado en este artículo, es evidente que Colombia cuenta con un marco conceptual, normativo e institucional sólido para implementar el Gobierno Digital, como resultado de un proceso progresivo de aprendizaje y maduración de la política pública. La transición desde el Gobierno en Línea hacia la Política de Gobierno Digital y, su posterior fortalecimiento con el Decreto 767 de 2022, refleja un cambio estructural en la forma como el Estado concibe la digitalización, ya no, como un ejercicio meramente instrumental o tecnológico, sino como un componente estratégico de la gestión pública, orientado a la generación de valor público, la toma de decisiones basada en datos y la mejora de la relación Estado-ciudadanía.

No obstante, la existencia de un marco normativo no garantiza, por sí sola, una implementación efectiva ni resultados homogéneos en todo el territorio. En este contexto, resulta necesario caracterizar y evaluar de manera sistemática, los avances reales del GD, en términos de capacidades institucionales y de uso y apropiación por parte de la ciudadanía. Este ejercicio permite identificar brechas, heterogeneidades y rezagos persistentes entre entidades, niveles de gobierno y grupos poblacionales, y constituye un insumo clave para orientar decisiones de política pública que fortalezcan la efectividad, equidad y sostenibilidad del proceso de transformación digital del Estado.

3 Metodología

3.1 Metodología cuantitativa

La metodología que se empleó para elaborar este estudio se basa, principalmente, en un enfoque descriptivo orientado a identificar el grado de avance de la digitalización en las entidades del Estado, así como el uso que la ciudadanía hace de los servicios digitales gubernamentales. Para ello, se utilizaron fuentes de información oficiales como la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, ENCV, 2024), el

Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), y otras bases de datos sectoriales que reportan experiencias de incorporación de tecnologías digitales en la administración pública.

Este enfoque permitió documentar patrones de uso, hábitos, percepciones y barreras de adopción del GD, así como identificar heterogeneidades relevantes según características sociodemográficas, tipo y nivel de entidad pública, tamaño institucional y región geográfica. El análisis se centró en comprender la penetración actual de tecnologías digitales en la gestión pública y en su evolución en los últimos años, con el fin de identificar tendencias estructurales y posibles brechas que deben ser tratadas desde la política pública.

3.2 Metodología cualitativa

Se empleó una metodología cualitativa para investigar los avances, desafíos y usos del GD en Colombia, con énfasis en su aplicación en entidades públicas, servicios ciudadanos y procesos administrativos. La investigación se desarrolló empleando técnicas cualitativas y analíticas orientadas a identificar percepciones, brechas, capacidades institucionales y oportunidades acerca de la transformación digital del Estado. Este enfoque permitió recopilar y triangular información desde diversos actores (entidades gubernamentales, empresas tecnológicas, organizaciones sociales y territorios) con el propósito de construir un diagnóstico integral y contextualizado que sirviera como insumo para la hoja de ruta de la Misión de Transformación Digital.

Se realizaron entrevistas nacionales y territoriales semiestructuradas, seleccionando actores clave del sector productivo, del mercado laboral y del sector educativo, incluidos funcionarios públicos, representantes de cámaras de comercio, líderes empresariales, formadores, emprendedores y trabajadores. Cada entrevista fue sistematizada en fichas analíticas que condensan ideas centrales, citas textuales, barreras, capacidades y recomendaciones propuestas por los actores. Esta información se complementó con talleres y cafés de conversación territoriales realizados en Cali, Tocancipá, Barranquilla, Villavicencio, Tunja, Orito, Medellín, Pasto, Mocoa y Puerto Gaitán, donde los participantes discutieron tres preguntas orientadoras relacionadas con: (1) la visión compartida de la transformación digital hacia 2030, (2) los avances y dificultades actuales, y (3) las acciones prioritarias para la transformación digital del sector educativo, empresarial y GD.

Además, se llevaron a cabo mesas intersectoriales temáticas con la participación de representantes del sector privado, estatal y académico. Estas mesas aportaron perspectivas macro sobre la evolución de la digitalización del Estado, la adopción de tecnologías emergentes en la gestión pública, la pertinencia de la oferta de talento digital para el sector público, las condiciones estructurales que afectan el acceso y uso de plataformas gubernamentales, y la implementación de trámites y servicios digitales.

De este modo, la información cualitativa fue categorizada en dimensiones analíticas (fortalezas, barreras, brechas, oportunidades) para facilitar la comparación entre actores nacionales y territoriales. La triangulación entre entrevistas, talleres, cafés y documentos técnicos permitió construir un diagnóstico robusto, identificar fortalezas y barreras diferenciadas entre los sectores público y privado, y comprender las dinámicas particulares de ámbito territorial frente al nacional. Las citas incluidas en el documento provienen de esos espacios.

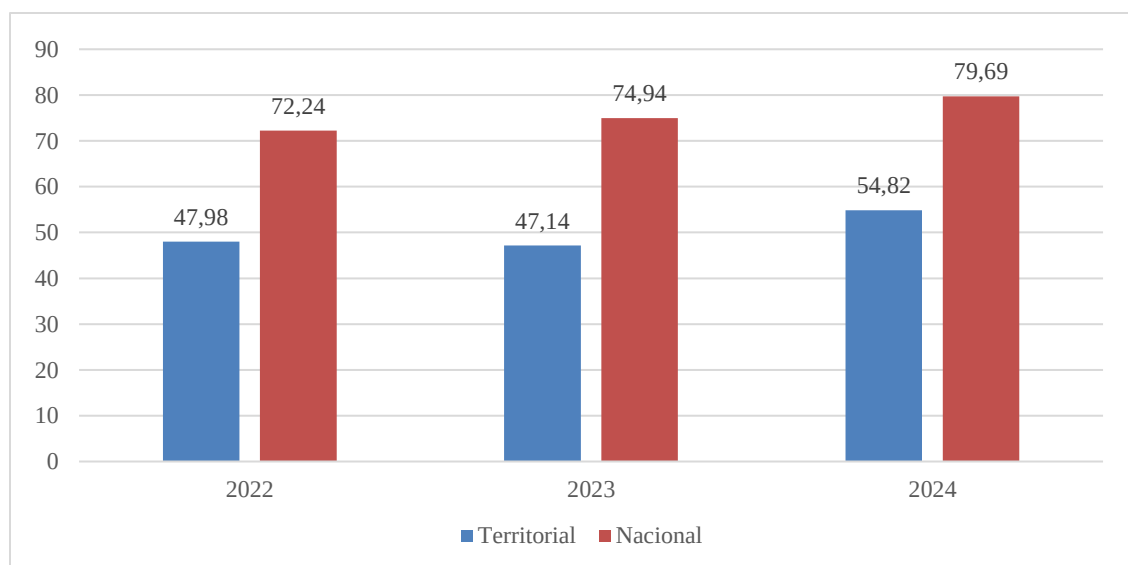
3.3 Principales resultados

Avance de la digitalización de las entidades públicas. Para identificar el grado de avance de digitalización general de las entidades públicas, es necesario examinar el comportamiento del ÍGD. Para este análisis, se tuvo en cuenta, únicamente, la información entre 2022 a 2024, teniendo en cuenta la actualización metodológica que experimentó este índice.

La gráfica 1 muestra una mejora sostenida del ÍGD nacional y territorial entre 2022 y 2024, aunque con brechas persistentes entre ambos niveles. En el ámbito nacional, el índice presenta un crecimiento continuo, pasando de 72,24 en 2022 a 79,69 en 2024, lo cual sugiere un avance progresivo en la adopción

e implementación de la Política de Gobierno Digital por parte de las entidades del orden central. En contraste, el nivel territorial parte de valores significativamente más bajos y exhibe una evolución más heterogénea: tras una leve caída entre 2022 y 2023 (de 47,98 a 47,14), se observa un aumento importante en 2024, cuando el índice alcanza 54,82. Este comportamiento indica que, si bien, las entidades territoriales han comenzado a cerrar parcialmente la brecha en los últimos años, persisten rezagos estructurales frente al nivel nacional, probablemente, asociados a menores capacidades institucionales, limitaciones de talento humano y restricciones presupuestales. En conjunto, los resultados reflejan avances agregados en la madurez digital del Estado, pero también, subrayan la necesidad de estrategias diferenciadas de acompañamiento y fortalecimiento para acelerar la transformación digital en los territorios.

Gráfica 1 Utilización de la IA en grupos poblacionales en el tiempo



Fuente: elaboración propia con base en datos del FURAG 2022-2024

A continuación, se procede a profundizar este análisis, a partir de los componentes del IGD

Elementos transversales. Al respecto, la tabla 1 presenta la evolución de los elementos transversales de la Gobernanza e Innovación Pública Digital (PGD) entre 2022 y 2024, diferenciando el desempeño de las entidades territoriales y nacionales, así como la brecha entre ambos niveles. En términos generales, los resultados muestran avances en ambos componentes, aunque con diferencias marcadas en el ritmo de adopción y consolidación, lo cual evidencia retos persistentes para la implementación homogénea de la política en un esquema de gobernanza multinivel.

En el componente de Gobernanza, las entidades nacionales mantienen un desempeño alto y creciente durante todo el periodo, pasando de 71,59 en 2022 a 80,8 en 2024. Este comportamiento sugiere una mayor capacidad para coordinar actores, definir lineamientos estratégicos y articular la agenda digital de manera coherente. Las entidades territoriales, por su parte, muestran una evolución menos estable: tras una leve caída en 2023, se observa una recuperación significativa en 2024. No obstante, la brecha entre niveles se amplía en 2023 y, aunque se reduce en 2024, se mantiene en niveles elevados, lo cual indica que los avances en gobernanza no se han traducido plenamente en una alineación efectiva entre el nivel nacional y el territorial.

En cuanto a la Innovación Pública Digital, los resultados evidencian una dinámica de crecimiento mucho más acelerada en las entidades nacionales que prácticamente, duplican su puntaje entre 2022 y 2024. Este patrón refleja una mayor capacidad para incorporar enfoques innovadores, metodologías ágiles y soluciones digitales orientadas a generar valor público. En contraste, las entidades territoriales parten de



niveles significativamente más bajos y, aunque muestran una mejora notable en 2024, su avance es más lento y discontinuo. Como consecuencia, la brecha se amplía de forma considerable entre 2022 y 2023 y se mantiene alta en 2024, lo cual sugiere que, la innovación pública digital sigue siendo un ámbito muy concentrado en el nivel nacional.

Tabla 1 Evolución de los elementos transversales de la PGD por tipo de entidad

Panel A: Gobernanza			
	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	53,11	50,13	59,80
<i>Nacional</i>	71,59	74,89	80,8
Brecha	18,48	24,76	21
Panel B: Innovación Pública Dil			
	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	19,81	19,71	33,48
<i>Nacional</i>	51,13	64,11	76,01
Brecha	31,32	44,4	42,53

Fuente: elaboración propia con base en datos del FURAG 2022-2024

Habilitadores. La tabla 2 señala la evolución de los elementos habilitadores de la PGD entre 2022 y 2024, diferenciando entre entidades territoriales y nacionales, así como la brecha entre ambas. En términos generales, los resultados evidencian avances heterogéneos entre componentes y un patrón persistente de desigualdad en capacidades digitales, con una ventaja sistemática de las entidades nacionales.

En primer lugar, en el componente de Arquitectura, las entidades nacionales presentan un crecimiento sostenido durante el periodo, pasando de 65,47 en 2022 a 70,56 en 2024, lo cual sugiere una mayor consolidación de lineamientos, estándares y capacidades técnicas para soportar la transformación digital. En contraste, las entidades territoriales muestran un comportamiento prácticamente estancado, con leves fluctuaciones y una caída en 2024. Como resultado, la brecha entre niveles se amplía de manera continua, indicando dificultades persistentes en la apropiación de la arquitectura empresarial y de TI en el ámbito territorial, posiblemente, asociadas a limitaciones técnicas, financieras e institucionales.

Por su parte, en el componente de Seguridad y privacidad, se observa un patrón distinto. Tanto las entidades nacionales como las territoriales mejoran de forma sostenida, con un avance particularmente significativo en el nivel territorial, que pasa de 37,05 a 50,63 entre 2022 y 2024. Este comportamiento se traduce en una reducción progresiva de la brecha, lo cual sugiere un proceso de convergencia en este componente. Este resultado puede interpretarse como un efecto positivo de lineamientos normativos claros, exigencias regulatorias y esquemas centralizados de política pública que facilitan una implementación más homogénea en todo el Estado. De manera similar, el componente de Servicios Ciudadanos Digitales muestra una dinámica de crecimiento marcada, especialmente, en 2024. Aunque ambos niveles mejoran, el avance de las entidades nacionales es considerablemente mayor, lo cual hace que la brecha, tras reducirse en 2023, aumente de forma significativa en 2024. Esto revela que, si bien, los territorios están avanzando en la digitalización de servicios, el ritmo de innovación, escalamiento y sofisticación es mucho más acelerado en el nivel nacional, lo cual podría estar reflejando diferencias en capacidades de diseño, interoperabilidad y enfoque centrado en el usuario.

Por último, en Cultura y apropiación digitales, los resultados evidencian una alta volatilidad en las entidades territoriales, con una caída pronunciada en 2023 y una recuperación en 2024. Las entidades nacionales, por su parte, muestran un crecimiento fuerte y sostenido, alcanzando su valor más alto en 2024. La brecha, aunque disminuye ligeramente en 2023, vuelve a ampliarse en 2024, sugiriendo que los procesos

de cambio cultural, adopción de nuevas formas de trabajo e incorporación de prácticas de innovación digital siguen siendo más sólidos y estables en el nivel nacional que en el territorial.

Tabla 2 Evolución de los elementos habilitadores de la PGD por tipo de entidad

0020Panel A: Arquitectura			
	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	26,44	27,3	26,1
<i>Nacional</i>	65,47	68,82	70,56
<i>Brecha</i>	39,03	41,52	44,46
Panel B: Seguridad y privacidad			
	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	37,05	45,12	50,63
<i>Nacional</i>	68,01	72,77	76,14
<i>Brecha</i>	30,96	27,65	25,51
Panel C: Servicios Ciudadanos Digitales			
	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	8,72	10,58	16,32
<i>Nacional</i>	15,56	15,62	28,22
<i>Brecha</i>	6,84	5,04	11,9
Panel D: Cultura y apropiación			
	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	43,06	30,82	44,04
<i>Nacional</i>	67,98	66,59	80,19
<i>Brecha</i>	24,92	35,77	36,15

Fuente: elaboración propia con base en datos del FURAG 2022-2024

Líneas de acción. En relación con las líneas de acción, la información de la tabla 3 presenta la evolución de las líneas de acción de la PGD entre 2022 y 2024, diferenciando el desempeño de las entidades territoriales y las nacionales, así como la brecha entre ambos niveles. En conjunto, los resultados evidencian avances desiguales entre líneas de acción y una persistente asimetría en las capacidades de implementación, con un claro liderazgo del nivel nacional.

En la línea de Servicios y procesos inteligentes, las entidades nacionales muestran un avance moderado pero sostenido, alcanzando su nivel más alto en 2024. En contraste, las entidades territoriales presentan un desempeño bajo y volátil, con una reducción del puntaje en 2024 frente a años anteriores. Como consecuencia, la brecha entre niveles se amplía durante el periodo, lo cual sugiere que la automatización de trámites, la digitalización de servicios y la incorporación de analítica e IA para mejorar la experiencia del usuario, siguen siendo procesos muy concentrados en el nivel nacional, con limitaciones significativas para su escalamiento en el ámbito territorial.

En cuanto al Estado abierto, se observa un desempeño relativamente alto y estable en ambos niveles, aunque con una ventaja constante de las entidades nacionales. Las entidades territoriales muestran una leve recuperación en 2024 tras la caída que se observó en 2023, mientras que, el nivel nacional mantiene una trayectoria ascendente. La brecha, aunque significativa, se mantiene relativamente estable y presenta una ligera reducción en 2024, sugiriendo que, los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas digital han logrado una difusión más homogénea que otras líneas de acción, tal vez, debido a la existencia de marcos normativos y plataformas comunes que facilitan su adopción.

Por su parte, la línea de Decisiones con base en datos, evidencia una de las brechas más amplias y crecientes del periodo. Aunque las entidades territoriales muestran una mejora gradual, su avance es considerablemente menor al del nivel nacional, que registra un crecimiento acelerado y sostenido hasta



2024. El aumento continuo de la brecha indica que, el uso estratégico de los datos (incluidos analítica avanzada, interoperabilidad, apertura de datos y cumplimiento de estándares de protección) se ha consolidado principalmente, en las entidades nacionales, mientras que los territorios enfrentan mayores restricciones técnicas, institucionales y de capacidades para integrar los datos en los procesos de toma de decisiones.

Tabla 3 Evolución de las líneas de acción de la PGD por tipo de entidad

	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	19,1	19,5	15,07
<i>Nacional</i>	46,63	47,17	47,72
<i>Brecha</i>	27,53	27,67	32,65
Panel B: Estado abierto			
	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	62,85	61,52	66,83
<i>Nacional</i>	86,41	87,74	89,67
<i>Brecha</i>	23,56	26,22	2284
Panel C: Decisiones basadas en datos			
	2022	2023	2024
<i>Territorial</i>	30,02	29,84	32,86
<i>Nacional</i>	62,42	68,01	71,9
<i>Brecha</i>	32,4	38,17	39,04

Fuente: elaboración propia con base en datos del FURAG 2022-2024

Iniciativas dinamizadoras. Con respecto de este último componente, en la base de datos del FURAG se evidencia la presencia de numerosos valores vacíos, lo cual impide realizar una comparación adecuada de los puntajes entre las entidades y periodos, puesto que, la ausencia de información genera asimetrías en la medición y compromete la consistencia y validez del análisis comparativo¹.

3.4 Utilización de servicios digitales por parte de la ciudadanía.

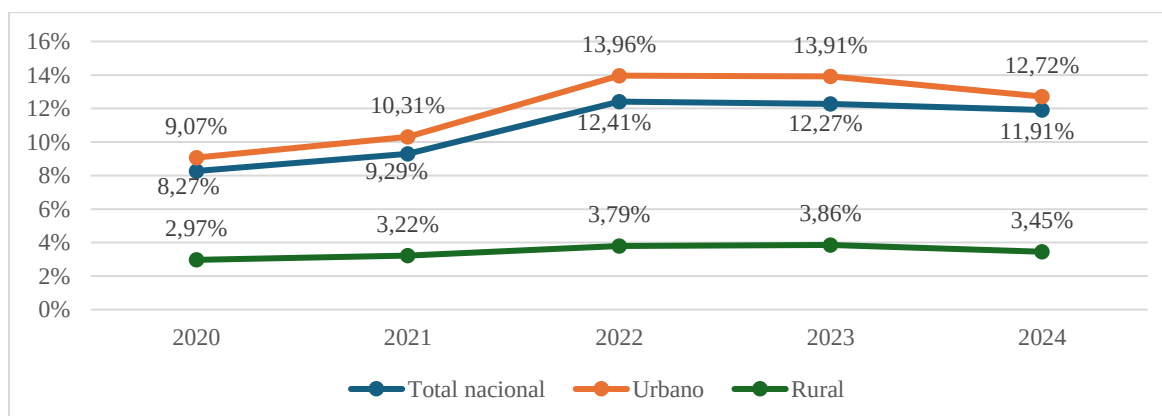
Al respecto, en la gráfica 2, se incluye el porcentaje de personas mayores de 18 años que utilizaron Internet para realizar trámites con el gobierno en línea en Colombia. Se observa un crecimiento sostenido entre 2020 y 2022, seguido por una fase de estancamiento entre 2023 y 2024. Al desagregar los resultados por zona, se evidencia que dicho aumento se concentró casi exclusivamente, en áreas urbanas. En contraste, las zonas rurales mantuvieron niveles notablemente más bajos durante todo el periodo, con una participación de apenas 3,45 % en 2024². Esta brecha territorial persistente en el uso del gobierno digital subraya la necesidad de políticas diferenciadas que garanticen infraestructura adecuada, formación digital y acceso pertinente en contextos rurales, con el fin de avanzar hacia una inclusión digital efectiva y equitativa.

¹ Por ejemplo: para 2022, existe puntaje en el indicador de proyectos de transformación digital para el 71 % de las entidades nacionales y el 20 % de las territoriales.

² Al contrastar esta información con la ENTIC Hogares, disponible para los años 2021 y 2024, se evidencia que esta encuesta reportó valores ligeramente superiores en utilización de trámites en línea, pero con la misma diferencia y tendencia. En 2021, el valor es 12.2 %, y en 2024 de 14.9 %.



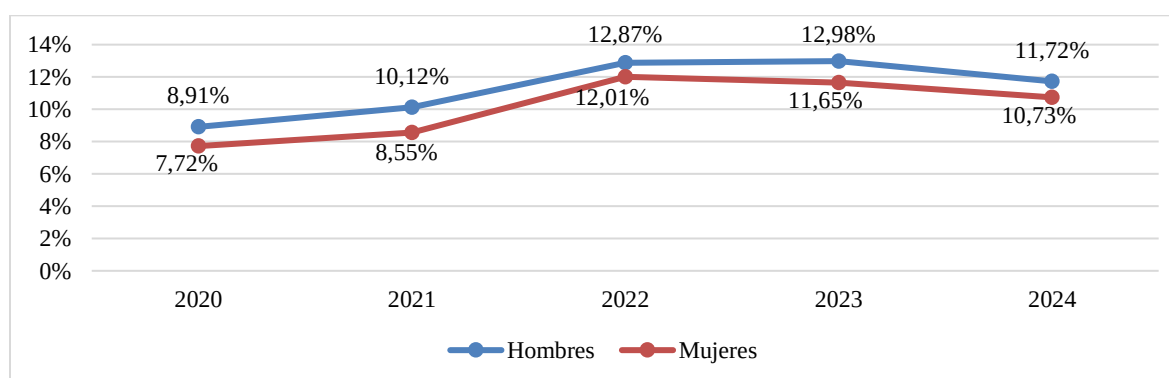
Gráfica 2 Porcentaje de personas mayores de 18 años que utilizan Internet para realizar trámites con el gobierno en línea total y por zona



Fuente: elaboración propia con base en la ECV 2020-2024

Por otra parte, al analizar estas tendencias por género (gráfica 3) se evidencia que, los hombres han registrado de forma constante una mayor participación que las mujeres en el uso de Internet para realizar trámites con el gobierno en línea. Aunque la diferencia no es amplia (cerca de un punto porcentual), la brecha se ha mantenido estable durante el periodo analizado, sin mostrar señales claras de reducción. Esto sugiere una persistente desigualdad de acceso o apropiación digital entre hombres y mujeres que debe considerarse en el diseño de políticas públicas inclusivas.

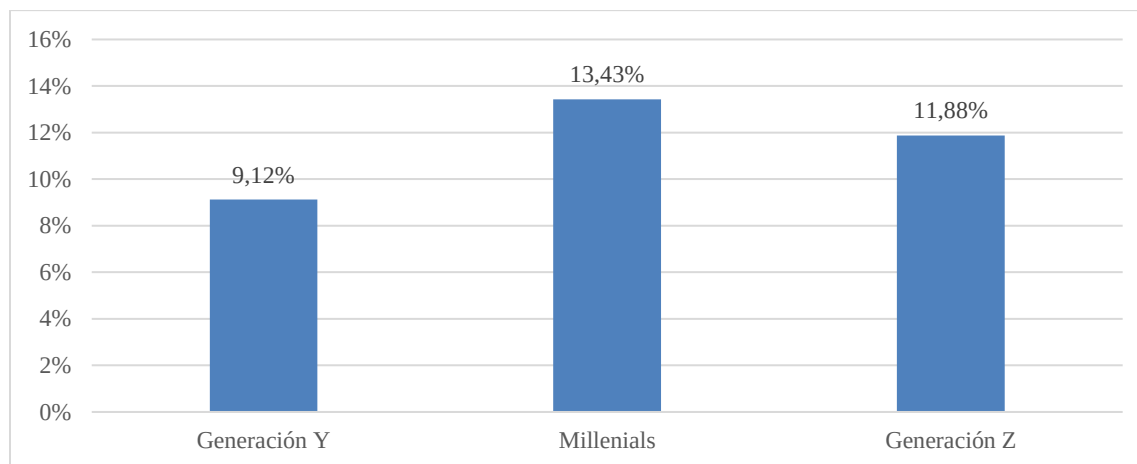
Gráfica 3 Porcentaje de personas mayores de 18 años que utilizan Internet para realizar trámites con el gobierno en línea por género



Fuente: elaboración propia con base en la ECV 2020-2024

Como complemento, la gráfica 4 presenta este análisis segmentado por grupo etario. De acuerdo con la información de la gráfica en comentario, los *millennials* encabezan el uso de estos servicios con un 13,43 %, seguidos por la *Generación X* con 11,88 %. Sorprende que, la *Generación Z*, que representa los adultos más jóvenes dentro del análisis, registra el porcentaje más bajo con 9,12 %. Este resultado sugiere que, a pesar de su familiaridad con las tecnologías digitales, los más jóvenes podrían no estar todavía, suficientemente involucrados en los trámites del Estado.

Gráfica 4 Porcentaje de personas mayores de 18 años que utilizan Internet para realizar trámites con el gobierno en línea, por grupo etario, 2024



Fuente: elaboración propia con base en la ECV 2020-2024

Para profundizar en el análisis del uso de trámites con el gobierno en línea, es necesario complementar la información con los datos de la encuesta ENTIC Hogares (DANE, 2024), porque esta encuesta se concentra en los patrones generales de uso de Internet, sin detallar aspectos específicos relacionados con la interacción digital con el Estado.

Al respecto, la gráfica 5 presenta la proporción de personas que en Colombia usaron Internet en 2024 para buscar información o realizar trámites con entidades públicas, desagregada por tipo de trámite. La información revela una gran diversidad en los niveles de digitalización y apropiación por parte de la ciudadanía, con un claro predominio de trámites de consulta o descarga frente a procesos más complejos o personalizados.

Los trámites más frecuentes se relacionan con procesos de consulta general y certificación. La consulta del puesto de votación lidera con un 57 %, seguida por el registro o actualización del RUT (48,8 %) y la obtención del certificado de antecedentes (46 %). Estas gestiones tienen en común su amplia difusión, relativa simplicidad y automatización, que facilitan su acceso digital. También es destacable el uso elevado de plataformas para enviar formularios en línea (43,7 %) y para trámites asociados al SISBEN o impuestos, lo cual demuestra avances importantes en digitalización de servicios masivos. En el otro extremo, algunos trámites todavía presentan niveles muy bajos de realización por Internet. Por ejemplo: solicitudes de expedición o duplicado del certificado de defunción (2,8 %), certificados de libreta militar (2,2 %) o denuncias de irregularidades de servidores públicos (6,4 %) muestran una adopción digital muy limitada, lo cual podría explicarse por la baja frecuencia de estos trámites en la población, la complejidad normativa o la inexistencia de canales completamente digitales para su realización.

En conjunto, el gráfico sugiere que, si bien, hay un conjunto importante de servicios públicos con alto uso digital, persisten amplias oportunidades para mejorar la oferta, automatización y confianza en otros trámites menos utilizados. El reto para las políticas de GD será cerrar esa brecha funcional, priorizando la simplificación normativa, la interoperabilidad entre entidades y el fortalecimiento de canales digitales en los trámites con baja digitalización.

Gráfica 5 Proporción de las personas que usaron Internet para buscar información o realizar trámites con entidades públicas, según tipo de trámite



Fuente: elaboración propia con base en datos DANE ENTIC Personas, 2024

De forma paralela, en la tabla 4 se incluyen las principales razones por las cuales las personas no hicieron trámites en línea. La mayoría de las personas que no realiza trámites en línea lo hace por preferencia por la atención presencial (83 %) y por desconfianza, bien sea en el uso de sus datos (61,6 %) o en la efectividad del trámite digital (60,4 %). Además, muchas personas enfrentan barreras de conocimiento (50,9 %) o simplemente, no les gusta este canal (49,8 %). Un 36,7 % indica que el trámite que necesita no está disponible en línea. Estos datos evidencian la necesidad de fortalecer la confianza, ampliar la cobertura digital y mejorar la alfabetización digital para aumentar la adopción del gobierno en línea.

Tabla 4 Principales razones para no realizar trámites en línea

Categoría	Porcentaje
Prefiere hacer el trámite de manera presencial	83,0%
Desconfianza del uso que le den a sus datos	61,6%
Desconfianza de que el trámite en línea o digital se realice correctamente	60,4%
No sabe cómo realizar los trámites en línea	50,9%
No le gusta realizar trámites en línea	49,8%
El trámite no está disponible en línea	36,7%

Fuente: elaboración propia con base en datos DANE ENTIC Personas, 2024

Nota: las opciones de respuesta no son excluyentes

3.5 *Dificultades y brechas en la voz de las personas.*

Los resultados de la indagación cualitativa revelan que, en el nivel nacional, se repiten tres tipos de debilidades: (i) fragmentación e interoperabilidad insuficiente; (ii) rezagos normativos/organizacionales; y (iii) brechas de talento y especialización. Por una parte, se describen ecosistemas tecnológicos fragmentados: “tenemos muchos sistemas, pero todos desconectados”, lo cual obliga a solicitar información a alguien en lugar de disponerla como activo interoperable. Por otra parte, aparecen límites institucionales y jurídicos para compartir/usar datos con seguridad: “El tema legal no es claro”, afirma otro entrevistado, especialmente, cuando se trata de intercambio de información entre entidades, uso secundario de datos o automatización de flujos que hoy se sostienen en interpretaciones dispares.

A lo anterior se suma un desafío transversal: la especialización técnica en áreas críticas no crece al ritmo de las necesidades (ejemplo: en seguridad digital). Desde el sector salud, se enuncia como una carencia estructural: “falta especialización en nuevas tecnologías en el sector público” y, en particular, en “ciberseguridad”. En conjunto, estas debilidades configuran un escenario en donde la transformación digital avanza *a tramos*: existen experiencias y equipos con alto desempeño, pero el sistema completo no logra estandarizarse ni escalar con la misma velocidad.

En territorio, las debilidades se vuelven más materiales y operativas: conectividad, energía, dispositivos, capacidad instalada mínima y continuidad política. En Cabuyaro, el diagnóstico se formula como aislamiento estructural: “Nosotros aquí estamos aislados”, y ese aislamiento se asocia a vías, dispersión rural y brechas para enterarse/participar de ofertas nacionales (“no se entiende de esos programas”). En Puerto Concordia, por ejemplo: la barrera se expresa con crudeza en clave educativa: “el gran impedimento para nosotros fue la conectividad”; la fragilidad técnica aparece como experiencia cotidiana (caídas por eventos climáticos y afectación en cadena). En El Cerrito, por poner otro ejemplo: además de conectividad, la debilidad se atribuye a voluntad política y priorización: pese a esfuerzos técnicos, “desafortunadamente no hemos contado con una Alcaldía que de verdad le interese el tema de tecnologías” (entrevista alcaldía).

Por último, en territorios más centrales, el diagnóstico incorpora debilidades de gobernanza multinivel: falta de dirección, control y acompañamiento del centro hacia territorios. Se sintetiza en una crítica a la ausencia de compromiso y de *dirección*: “*Creo que falta mucho más compromiso por parte de las entidades nacionales*” y “*no hay una dirección*” (entrevista alcaldía). En términos prácticos, se percibe dispersión de iniciativas, baja visibilidad, discontinuidad entre administraciones y capacidades técnicas insuficientes para sostener proyectos complejos.

Las brechas, por su parte, se describen como *distancias* simultáneas: (1) distancia de infraestructura (conectividad, energía, dispositivos); (2) distancia de capacidades (alfabetización digital básica vs. oferta avanzada); (3) distancia institucional (priorización, continuidad, gobernanza); y (4) distancia de confianza/uso (para qué se usa Internet y qué tan legítimos son los canales digitales). En el componente de capacidades, el contraste más marcado aparece en la demanda de alfabetización digital *desde cero*. Por ejemplo: un colectivo de jóvenes afirma: “La gente necesita primero aprender a usar el computador, aprender a digitar, aprender la navegación antes de entrar a un curso avanzado”. Esta brecha no es menor, implica que una parte de la oferta pública (cursos, programas y convocatorias) puede estar *bien diseñada* en abstracto, pero mal calibrada para el punto de partida real de la población.

En infraestructura, la brecha se experimenta como discontinuidad espacial: el acceso cambia drásticamente a pocos metros del casco urbano (“ya si salimos unos 300 metros más adelante ya no tenemos servicio de datos”; Entrevista alcaldía). En gobernanza y apropiación, Puerto Concordia muestra que no solo falta red: también falta decisión institucional y legitimidad cultural para usar lo digital en trámites, educación o comercio. La percepción se expresa como resistencia instalada: “todavía hay un tabú por parte de las administraciones”.

En síntesis, las brechas no se reducen a *conectar*, sino a crear condiciones sociales, institucionales y pedagógicas para que la conectividad se traduzca en uso productivo y acceso efectivo a derechos y servicios. En los territorios, las brechas se expresan con mayor fuerza en clave de condiciones habilitantes: conectividad, continuidad, dispositivos y capacidades locales mínimas. Por ejemplo: se reporta aislamiento y distancia entre lo rural y el casco urbano:

Nosotros aquí estamos aislados, el municipio más cercano queda a 40 minutos y pues aquí en el Llano no se ha desarrollado tanto el país como el occidente, al otro lado de la montaña... Por aquí no hay buenas vías, no hay educación en tecnología en el municipio, yo sé que Mintic oferta programas para que los jóvenes tengan acceso a la información, pero es complicado porque hay personas que viven en el área rural y hay una brecha en la comunicación, no se entiende de esos programas. Entonces hay ese espacio entre lo rural y el casco urbano o ciudades desarrolladas (entrevista alcaldía).

También se reporta la persistencia de brechas de acceso, a pesar de que existe fibra óptica en buena parte del territorio:

A pesar de que tenemos casi en todo el municipio fibra óptica, no hay acceso a Internet para todos ni en dónde tomar las clases, hay personas que no tienen acceso a un equipo, a un computador, aquí en el casco urbano no tenemos problemas, pero ya si salimos unos 300 metros más adelante ya no tenemos servicio datos, ni señal empieza a dificultarse todo, no tenemos centralizada la información, no tenemos herramientas de comunicación como la intranet y esto dificulta el acceso a la información y capacitación (entrevista alcaldía).

Las brechas sentidas no se reducen a cobertura, también involucran alfabetización digital, calibración de la oferta formativa al punto de partida real de la población y barreras económicas para sostener la participación. En una organización territorial se plantea la necesidad de rutas desde lo básico.

En los territorios, la brecha de conectividad se identifica como una barrera concreta para el acceso a la educación y a otras oportunidades. A ello se suman resistencias culturales y obstáculos institucionales que dificultan la adopción y el aprovechamiento pleno de las iniciativas digitales.

Experiencias exitosas. Las experiencias consideradas *exitosas* tienden a agruparse en tres familias. La primera con mejoras de eficiencia (reducción de tiempos y fricciones) asociadas a digitalización de flujos, automatización y disponibilidad de datos para procesos internos. Allí se ubican relatos como: “Reducimos procesos de meses a días y de días a minutos”, que sugiere beneficios claros para operación estatal.

La segunda familia corresponde a canales de interacción y transparencia, donde el *éxito* se entiende como tener una sede electrónica funcional, certificada y usada, y avanzar en cumplimiento normativo y acceso ciudadano. En una de las alcaldías entrevistadas, por ejemplo: se presenta como logro el salto de plataforma a estándar y prácticas de transparencia.

La tercera familia está asociada a la apropiación social y usos productivos de la innovación pública (educación, comercio local, redes y plataformas). En uno de los territorios visitados, por ejemplo: se relata un cambio en dinámicas económicas cotidianas: “Ellos empezaron a comercializar sus productos... Por redes sociales”, y también un uso educativo reforzado por plataformas. En el nivel territorial, esta línea de experiencias exitosas suele estar mediada por conectividad mínima, dispositivos disponibles y acompañamiento.

Factores de éxito y diferencias entre niveles. En las entrevistas, los factores de éxito aparecen menos como *soluciones tecnológicas* y más, como condiciones de implementación. En el nivel nacional se subraya que la transformación requiere gestión del cambio y capacidades internas (no solo proveedores): el punto de partida es reconocer la resistencia (“es que siempre lo hemos hecho así”) y trabajar el cambio de mentalidad y el fortalecimiento de equipos para identificar necesidades.



TIC



CNC

Desde el ángulo de gestión pública, se menciona como factor clave que la digitalización se subordine a objetivos y problemas reales del usuario/ciudadanía. La idea de alineación se formula explícitamente: la necesidad de que “los sistemas de información estén muy alineados” (con propósitos y objetivos). En territorios, los factores de éxito dependen, además, de la pertinencia territorial y del trabajo con la comunidad. Un aprendizaje reiterado es que los proyectos *desde arriba* no logran apropiación: “No se puede construir un proyecto desde el centro”, porque se desconectan de necesidades concretas, condiciones de acceso y formas locales de uso.

Dificultades y diferencias entre niveles. Las experiencias exitosas no están exentas de obstáculos. En el nivel nacional, uno de los problemas más persistentes es la adopción (uso y continuidad). Una de las entidades entrevistadas anota la existencia de resistencia a ofertas formativas percibidas como poco prácticas: “La ciudadanía a veces le tiene a pereza esos cursos”. En el plano tecnológico, aparecen temores y narrativas de riesgo frente a tecnologías emergentes: “siempre hay como temor a la inteligencia artificial”.

En territorios, la principal dificultad sentida sigue siendo la conectividad (como condición habilitante) y la continuidad institucional. Uno de los entrevistados la sintetiza desde la experiencia docente: “el gran impedimento para nosotros fue la conectividad”. En ciudades grandes, en cambio, la dificultad se narra como problema de gobernanza multinivel: falta de compromiso, acompañamiento, control y dirección estratégica para que los esfuerzos territoriales no sean *vueltas* desordenadas: “Creo que falta mucho más compromiso...” Y “no hay una dirección”.

En suma, las dificultades varían por nivel: en el centro predominan problemas de interoperabilidad, talento especializado y adopción; en territorios predominan condiciones materiales (conectividad, energía, dispositivos), capacidad institucional mínima, y discontinuidad política.

4 Conclusiones, retos y perspectivas

El análisis del componente de Gobierno Digital evidencia que Colombia cuenta hoy con un marco conceptual, normativo e institucional robusto para avanzar en la transformación digital del Estado. La evolución desde el esquema de Gobierno en Línea hacia la Política de Gobierno Digital, y su fortalecimiento mediante el Decreto 767 de 2022, refleja un proceso de maduración que ha permitido pasar de una lógica centrada en la digitalización de trámites a una visión más estratégica, orientada a la interoperabilidad, el uso de datos, la innovación pública y la mejora de la relación Estado-ciudadanía.

Este marco ha contribuido con mejoras sostenidas en el desempeño de las entidades del orden nacional, tal como lo muestran los avances del Índice de Gobierno Digital entre 2022 y 2024.

No obstante, los resultados cuantitativos y cualitativos ponen en evidencia que estos avances no se distribuyen de manera homogénea. Persisten brechas significativas entre el nivel nacional y el territorial, así como entre zonas urbanas y rurales, tanto en capacidades institucionales como en el uso efectivo de los servicios digitales por parte de la ciudadanía. Desde la voz de los actores, el Gobierno Digital se percibe menos como un problema tecnológico y más como un desafío organizacional, cultural y de capacidades, donde la gestión del cambio, la interoperabilidad real y la apropiación social siguen siendo los principales cuellos de botella.

Retos. Uno de los retos centrales identificados es la persistente fragmentación de los sistemas de información y las limitaciones para la interoperabilidad entre entidades, asociada tanto a barreras técnicas como normativas y organizacionales. A ello se suma la escasez de talento especializado en áreas críticas como analítica de datos, arquitectura empresarial y seguridad digital, lo cual dificulta escalar y sostener los avances alcanzados, especialmente, en entidades con menores capacidades institucionales.

En el nivel territorial, los retos adquieren un carácter más estructural y material. La conectividad limitada, la inestabilidad del servicio, la falta de dispositivos, la baja alfabetización digital y la discontinuidad política afectan la sostenibilidad de las iniciativas de Gobierno Digital. Incluso, en contextos



donde existe infraestructura básica, persisten barreras de uso, confianza y apropiación que restringen el impacto real de los servicios digitales en el acceso a derechos y en la calidad de vida de la población.

Estos desafíos ponen de manifiesto la necesidad de políticas diferenciadas y de acompañamiento más intenso a los territorios.

Perspectivas. De cara al horizonte 2030, el documento plantea que la consolidación del Gobierno Digital en Colombia dependerá de la capacidad del Estado para profundizar un enfoque centrado en las personas, que articule infraestructura, capacidades, gobernanza y confianza. Más allá de ampliar la oferta de trámites digitales, la perspectiva estratégica apunta a fortalecer la interoperabilidad, el uso efectivo de datos para la toma de decisiones y la integración de tecnologías emergentes (IA) bajo principios de ética, seguridad y responsabilidad pública.

Como prioridad, se vislumbra avanzar hacia una gobernanza multinivel más efectiva, que reduzca las brechas entre el centro y los territorios, y que incorpore de manera sistemática la participación de la ciudadanía, el sector privado y la academia en el diseño y evaluación de las soluciones digitales. En esta perspectiva, el Gobierno Digital se consolida no solo como una política tecnológica, sino como un instrumento clave para modernizar el Estado, mejorar la eficiencia del gasto público y ampliar el acceso equitativo a servicios y derechos en todo el territorio nacional.

Referencias bibliográficas

- Arnold, T., Lee, M., y González, J. (2025). *Transforming governance: Digital government in Latin America*. *Journal of Public Administration Research*, 42(3), 12–33.
- Barrett, C., y Truffer, B. (2020). *Digitalization in public services: A Brazilian perspective on the role of technology*. *Public Administration Review*, 80(4), 520–537. <https://doi.org/10.1111/puar.13215>
- Banco de Desarrollo de América Latina – CAF (2024). *Gobierno digital en América Latina: Avances, desafíos y oportunidades*.
- Brynjolfsson, E., y McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. W. W. Norton & Company.
- DNP (2000). *CONPES 3072: Agenda de conectividad*.
- DNP (2010) *CONPES 3650: Importancia de la estrategia de Gobierno en Línea*.
- DNP (2021) *CONPES. Informe sobre la implementación de la Política de Gobierno Digital en Colombia*.
- Fernández, A., Reyes, R., Y Sánchez, D. (2023). *Government digitalization: From online services to public sector innovation*. *International Review of Administrative Sciences*, 89(2), 231–245. <https://doi.org/10.1177/00208523221101234>
- González, J., Torres, F., Y Ramírez, M. (2020). *Challenges to public service digitalization: A Latin American perspective*. *Latin American Journal of Digital Governance*, 5(2), 72–90.
- Min TIC (2018). *Decreto 1008 por el cual se establece la Política de Gobierno Digital*.
- Min TIC (2021). *Plan Nacional de Transformación Digital 2021–2024*.
- Min TIC (2022). *Decreto 767 por el cual se modifican lineamientos de la Política de Gobierno Digital*.
- Morillo, P., y Alegría, S. (2025). *Digital exclusion and unintended effects of administrative automation in Latin America*. *Journal of Social Policy and Technology*, 3(1), 45–67.
- Mossberger, K., Tolbert, C. J., y McNeal, R. S. (2013). *Digital citizenship: The Internet, society, and participation*. MIT Press.
- OECD (2020). *Digital government in Latin America: Opportunities and challenges*. <https://doi.org/10.1787/0a0c2f54-en>
- Rodríguez-Román, A. (2021). *Brechas digitales y capacidades institucionales en América Latina*. *Revista de Administración Pública Latinoamericana*, 15(2), 89–112.



TIC



CNC

- Schuppan, T. (2020). *Digital governance and public administration: A global overview*. *Public Administration Review*, 79(2), 155–167. <https://doi.org/10.1111/puar.13116>
- World Bank (2021). *Doing business 2021: Reforming to create jobs*.
- Zamora-Mendoza, L. (2025). *Citizen-centered digital government: Lessons from Latin America*. *Government Information Quarterly*, 42(1), 101–118. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101118>

**TIC****CNC**