

Guía Técnica

Auditoría de Carácter Especial sobre la Cultura y
Habilidades Digitales en entidades públicas

DFOE-CAP-GT-0001-2026
Versión 1.0

¿Para qué sirve esta guía?

- Brindar a las Unidades de Auditoría Interna (UAI) un marco orientador para realizar auditorías de carácter especial sobre la gestión de la cultura y las habilidades digitales en entidades públicas, considerando el liderazgo institucional, la gestión del cambio, la toma de decisiones basada en datos y el desarrollo de competencias digitales, como elementos que contribuyen a la transformación digital y a la generación de valor público.

En su aplicación, la guía orienta al auditor a:

- **Evaluar** el cumplimiento de la normativa aplicable y, cuando corresponda, examinar la adopción de buenas prácticas relacionadas con la gestión de la cultura y las habilidades digitales, según los riesgos y las características de cada institución.
- **Facilitar** la selección de criterios, la obtención y el análisis de evidencia mediante una herramienta estructurada, cuyo uso se fundamenta en el juicio profesional y se articula con el Marco de Referencia para Auditoría Interna (MARPAI).
- Generar resultados de auditoría que permitan identificar oportunidades de mejora y contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales para gestionar el cambio y aprovechar la transformación digital en la prestación de servicios públicos.

Consideraciones importantes sobre esta guía:



- Está dirigida a las UAI que deseen auditar el componente de cultura y habilidades digitales. Los otros 2 componentes de la transformación digital: [infraestructura digital](#) y [modelo de negocio digital](#), fueron abordados en guías previas.
- La guía no tiene carácter vinculante ni exhaustivo y no sustituye el proceso de auditoría que corresponde desarrollar a cada UAI. Constituye un instrumento técnico orientador que puede adaptarse según los riesgos, las características institucionales y los objetivos del servicio, en concordancia con el MARPAI y la normativa aplicable.
- La herramienta adjunta contiene criterios y actividades sugeridas, cuya selección y aplicación corresponde determinar a cada UAI mediante su juicio profesional. No requiere evaluar la totalidad de los criterios ni constituye un instrumento para reproducir la medición oficial del Índice de Transformación Digital (ITD).

¿Qué normativa y buenas prácticas respaldan esta guía?

La guía se fundamenta en el marco jurídico y técnico aplicable a la auditoría interna y utiliza como referencia la normativa y las buenas prácticas relacionadas con la transformación digital, la gestión del talento humano y el control interno.

La herramienta adjunta reúne las principales fuentes de consulta y permite distinguir entre disposiciones normativas, referencias técnicas y buenas prácticas. Corresponde a cada UAI verificar su vigencia, aplicabilidad y pertinencia para el servicio que desarrolla.

La metodología del ITD constituye una referencia conceptual para comprender la cultura y las habilidades digitales.

¿QUÉ NECESIDAD DIO LUGAR A ESTA GUÍA?

La Contraloría General de la República (CGR), en su Plan Estratégico Institucional 2021-2026, ha definido la “Transformación Digital del sector público” como un desafío crítico para fortalecer la Hacienda Pública.

La transformación digital representa una oportunidad para la Hacienda Pública de hacer que los procesos sean más eficientes y accesibles para dar respuesta a las necesidades ciudadanas en un entorno cambiante.

Esta transformación trasciende la incorporación de tecnologías, pues requiere cambios en las capacidades institucionales, la cultura organizacional, los procesos y la manera en que se prestan los servicios públicos. Su propósito es contribuir a la generación de valor público y mejorar la experiencia de las personas usuarias.

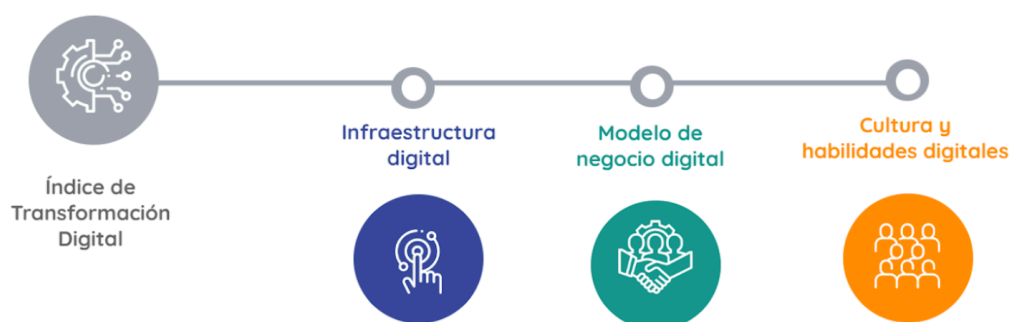
Como parte de esta estrategia, la CGR diseñó y aplicó en 2022 el [Índice de Transformación Digital](#) (ITD), una herramienta que mide el nivel de transformación digital en las instituciones del sector público. El ITD evalúa prácticas en tres componentes clave: infraestructura digital, modelo de negocio digital, y cultura y habilidades digitales, proporcionando información para que las instituciones definan acciones de mejora en la experiencia ciudadana y en la calidad de los servicios públicos. Actualmente, la CGR se encuentra en proceso de elaboración del nuevo ITD 2026. Una vez concluido este proceso y obtenidos los resultados definitivos, los mismos serán publicados en la [plataforma](#) del ITD, como un recurso complementario a la edición 2022.

Los resultados del ITD constituyen una referencia para contextualizar los riesgos y las oportunidades de mejora institucional. Su utilización en los servicios de auditoría debe considerar el período evaluado, la metodología utilizada y su pertinencia respecto del objeto de examen.

Los resultados de nuevas ediciones del ITD podrán incorporarse como información complementaria una vez que se encuentren disponibles sus resultados definitivos y se haya determinado la comparabilidad metodológica correspondiente.

Figura N° 1

Componentes del Índice de Transformación Digital



Fuente: Elaboración CGR

Los resultados del ITD 2022 revelan que 198 instituciones del sector público (74.2% de las 267 evaluadas) están en los niveles inicial o básico de cultura y habilidades digitales; 51 están en el nivel intermedio, y solo 18 alcanzan los niveles avanzados. Estos resultados, correspondientes a la medición de 2022, evidencian que, para ese período, existían desafíos importantes en la gestión de la cultura y las habilidades digitales del sector público.

La presente Guía Técnica, al enfocarse en la cultura y habilidades digitales, busca posicionar a las personas como parte esencial de la transformación digital. Este componente abarca la gestión de la cultura, entendida como el conjunto de valores, creencias y formas de actuación que facilitan la adaptación al cambio; así como la toma de decisiones basadas en datos y el liderazgo institucional.

Además, incorpora las habilidades digitales, definidas como el conjunto de conocimientos orientados a transformar los estándares, las prácticas, los procesos y la tecnología, para generar valor público de cara a la transformación digital.

Desde esta perspectiva, la auditoría puede examinar cómo la Administración gestiona los factores humanos y organizacionales que favorecen o dificultan la adopción efectiva de las iniciativas de transformación digital.

Así las cosas, la CGR, como entidad responsable de diseñar, emitir y actualizar los insumos necesarios, lideró la creación de esta guía y su herramienta en una fase piloto, con la colaboración de 18 unidades de auditoría interna de instituciones de distintas naturalezas jurídicas. Dichas UAI participaron en la elaboración de la herramienta e iniciaron su implementación, con el propósito de aportar experiencias y retroalimentación que permitan ajustar los insumos a las características y necesidades de las instituciones públicas.

La labor de las UAI en esta temática es fundamental, ya que permite examinar la gestión de los factores humanos y culturales asociados con la transformación digital, identificar riesgos y formular recomendaciones que contribuyan a mejorar las capacidades de la Administración para adoptar iniciativas que generen valor público.

¿EN QUÉ PRINCIPIOS SE BASA ESTA GUÍA?

Enfoque centrado en las personas: Posiciona al talento humano, sus habilidades, competencias y valores organizacionales como pilar relevante de la transformación digital. Reconoce que el desarrollo de capacidades y la adopción de nuevas formas de trabajo son elementos necesarios para aprovechar las oportunidades que ofrece la tecnología.

Generación de valor público y experiencia ciudadana: Orienta la labor de aseguramiento a examinar la capacidad institucional en materia de cultura y habilidades digitales, con el propósito de fortalecer la transformación digital, de manera que se traduzca en servicios públicos más eficientes y satisfactorios para la ciudadanía. El examen debe considerar la relación entre los factores culturales y humanos evaluados y los resultados institucionales que se pretende alcanzar.

Rigor y adaptabilidad técnica: Se ofrece un esquema orientador general para la evaluación de la cultura y habilidades digitales, con base en criterios técnicos normativos y buenas prácticas, el cual es posible adaptar a los recursos, capacidades y nivel de madurez digital de las entidades auditadas. Su aplicación se fundamenta en un enfoque basado en riesgos y en el juicio profesional, de manera que cada UAI determine el alcance, los criterios, la naturaleza y la profundidad de sus procedimientos según la relevancia de los asuntos examinados.

Independencia y responsabilidad institucional: La aplicación de esta guía debe preservar la independencia y objetividad de las UAI. La auditoría examina la gestión institucional y comunica sus resultados, mientras que corresponde a la Administración activa decidir, implementar y dar seguimiento a las acciones de mejora bajo su responsabilidad, sin perjuicio del seguimiento que compete a la auditoría interna.

¿QUÉ ELEMENTOS APORTA ESTA GUÍA?

Esta guía proporciona a las UAI un conjunto de insumos técnicos orientadores para desarrollar servicios de auditoría sobre la gestión de la cultura y las habilidades digitales en las entidades

públicas. Para ello, aporta un esquema de evaluación estructurado que contiene criterios orientadores y actividades sugeridas para examinar el factor humano, la cultura, el liderazgo, la toma de decisiones basada en datos y el desarrollo de competencias digitales de manera objetiva, sistemática y fundamentada.

La herramienta organiza estos aspectos en cuatro prácticas de análisis: gobernanza y liderazgo; evaluación de la transformación digital y gestión de la cultura organizacional; desarrollo de capacidades y talento digital; y experiencia y acompañamiento de las personas usuarias. Estas prácticas pueden seleccionarse y combinarse según los objetivos y riesgos del servicio. Su aplicación debe concentrarse en los factores humanos y organizacionales, sin duplicar innecesariamente las evaluaciones de infraestructura tecnológica y modelo de negocio digital.

Asimismo, integra en un solo instrumento, un marco compilado de normas y buenas prácticas, lo que agiliza la labor del personal auditor mediante la consulta directa y la determinación de los parámetros de evaluación aplicables, junto con glosario técnico especializado que orienta la interpretación conceptual del equipo auditor.

Los insumos proporcionados no sustituyen la identificación y justificación de los criterios de auditoría ni la obtención de evidencia suficiente y apropiada para sustentar las conclusiones.

¿CÓMO SE APLICA ESTA GUÍA EN LA PRÁCTICA?

La ejecución de las auditorías de carácter especial debe realizarse en cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa técnica aplicable, así como en coherencia con el marco metodológico definido por cada UAI. En esta línea, esta Guía constituye un instrumento complementario al MARPAI que orienta la gestión y ejecución de los servicios de auditoría, sin sustituir el proceso completo que las UAI deben desarrollar.

Su aplicación es flexible y proporcional. Cada UAI determina cómo utilizar los insumos disponibles de acuerdo con los riesgos identificados, el alcance del servicio, los criterios pertinentes y su juicio profesional.

Para materializar este enfoque, la guía ofrece la siguiente [herramienta de auditoría](#) como el instrumento operativo que orienta a las UAI en la recopilación y evaluación de información relativa a las prácticas y elementos de la cultura y habilidades digitales.

Se sugiere considerar los siguientes elementos durante la utilización de la guía y su herramienta, sin que constituyan una secuencia obligatoria:

Figura N° 2

Orientaciones para utilizar la guía técnica y su herramienta



Fuente: Elaboración CGR

A nivel general, la herramienta documenta las fuentes de criterios, los resultados de evaluación del cumplimiento de dichos criterios y las acciones para verificar este cumplimiento. La información se utiliza según el alcance definido por cada UAI y permite documentar la evaluación de los criterios seleccionados, sin requerir la aplicación integral del instrumento. Los principales insumos que se incorporan son los siguientes:

- **Instrucciones:** Pautas generales para interpretar y usar los insumos proporcionados por la CGR sobre la cultura y habilidades digitales, considerando su carácter orientador y los principios del MARPAI.
- **Herramienta:** Recomendaciones específicas para que las UAI evalúen la cultura y habilidades digitales, mediante auditorías de carácter especial, con criterios y actividades sugeridas que pueden seleccionarse y adaptarse según el alcance y los riesgos del servicio.
- **Glosario de términos:** Definición de los conceptos clave y/o de carácter técnico utilizados en la Herramienta, a fin de facilitar una mejor comprensión y aplicación por parte de las UAI.

- **Marco de criterios y prácticas:** Detalle de leyes, normativas, regulaciones y buenas prácticas aplicables a la cultura y habilidades digitales, que deben valorarse según su naturaleza, vigencia, ámbito de aplicación y pertinencia para la auditoría.
- **Comunicación:** Descripción del procedimiento para gestionar consultas y retroalimentación sobre esta Guía Técnica y su herramienta adjunta, facilitando el apoyo continuo y la mejora del proceso.

¿QUÉ DEBE CUIDARSE DURANTE LA EJECUCIÓN?

Para la aplicación de la herramienta, se identificaron prácticas y aprendizajes que facilitan su comprensión, adaptación y aplicación:

- **Consultar los insumos del ITD:** Es recomendable revisar los insumos del ITD sugeridos por la CGR en la Herramienta, para mejorar la comprensión de la cultura y habilidades digitales en las instituciones, así como del contexto y nivel de transformación digital. Los resultados del ITD pueden utilizarse como información de contexto y como insumo para identificar riesgos, pero no sustituyen las pruebas de auditoría ni constituyen evidencia suficiente para determinar incumplimientos específicos.
- **Consultar el glosario de términos:** Se recomienda, el uso y consulta del glosario facilitado como parte de la Herramienta, para una mayor comprensión de los temas de carácter técnico.
- **Adaptar las actividades de auditoría:** Seleccionar y ajustar las actividades y los criterios sugeridos en la herramienta, de acuerdo con el objetivo, el alcance y los riesgos de la auditoría, considerando también la naturaleza, el tamaño y la complejidad de la entidad auditada. No todos los criterios deben aplicarse en todos los servicios. Su selección requiere verificar la normativa pertinente y determinar cuáles aspectos aportarán información relevante para responder a las preguntas de auditoría.
- **Verificar la aplicación efectiva de las prácticas institucionales.** Cuando resulte pertinente, complementar el examen documental con otros procedimientos que permitan valorar la implementación y los resultados de las prácticas relacionadas con la cultura y las habilidades digitales, ya que la existencia de políticas, planes o programas no demuestra, por sí sola, su aplicación efectiva ni sus resultados. La selección de los procedimientos dependerá del riesgo y del criterio examinado.
- **Documentar las actuaciones relevantes:** Documentar las actuaciones y la evidencia necesarias para sustentar las conclusiones de auditoría y asegurar la trazabilidad del

servicio. El nivel de detalle debe ser proporcional al riesgo, la complejidad del examen y las exigencias de la normativa técnica aplicable, evitando documentación redundante.

- **Comunicar adecuadamente el alcance del examen:** Facilitar que la Administración comprenda el objeto y alcance de la auditoría, considerando que la cultura y las habilidades digitales abarcan aspectos estratégicos, organizacionales y de gestión que trascienden el ámbito tecnológico. Esta comunicación no implica que la UAI asuma responsabilidades en la dirección o implementación de la transformación digital institucional.
- **Mantener una interacción continua con áreas clave:** Establecer una comunicación frecuente con las áreas, unidades y/o departamentos involucrados en el tema sujeto a análisis permite resolver dudas y obtener información relevante para el desarrollo del servicio, preservando la independencia y objetividad de la auditoría.
- **Fomentar la colaboración y retroalimentación continua:** Mantener una comunicación activa entre las Auditorías Internas y la CGR, a través de los canales designados, permite atender consultas y recopilar información valiosa para la mejora continua de la Herramienta. El intercambio de experiencias y aprendizajes entre las UAI puede contribuir a identificar oportunidades para perfeccionar los criterios y actividades sugeridos, según los resultados obtenidos durante su aplicación.

¿QUÉ SE LOGRA CON LA APLICACIÓN DE ESTA GUÍA?

La aplicación de esta guía permite a las UAI generar valor institucional al enfocar el servicio de auditoría en la gestión de la cultura, el liderazgo y las habilidades digitales como factores clave para la transformación digital.

Mediante la selección y aplicación de los criterios y actividades pertinentes, el equipo auditor puede obtener evidencia sobre los aspectos examinados e identificar brechas y riesgos que afectan la capacidad institucional para gestionar el cambio y desarrollar las competencias digitales necesarias.

Los resultados y hallazgos derivados de su aplicación permiten formular conclusiones y recomendaciones sustentadas en evidencia, orientadas a atender las causas de las deficiencias identificadas y contribuir a la mejora de la gestión institucional.

De esta manera, la guía busca fortalecer el aporte de las UAI a la transformación digital mediante servicios de auditoría relevantes, oportunos y orientados a la generación de valor público, respetando las responsabilidades de la Administración activa en la implementación de las mejoras correspondientes.

¿TIENE CONSULTAS O SUGERENCIAS PARA MEJORAR ESTA GUÍA?

Área Responsable: Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades.

Mecanismo para atención de consultas o sugerencias: [Formulario de comunicación](#).

¿CÓMO REPORTAR LOS PRODUCTOS QUE SURGEN DE ESTA GUÍA?

Las UAI podrán reportar los productos generados a partir de la aplicación de esta guía mediante el [formulario de cierre](#) habilitado para ese propósito. La información recopilada permitirá conocer los resultados de su utilización e identificar oportunidades de mejora de los insumos técnicos proporcionados.

El intercambio de información deberá respetar las disposiciones aplicables sobre confidencialidad, reserva y acceso a los documentos de auditoría.

¿QUIÉNES COLABORARON EN LA CONSTRUCCIÓN DE GUÍA?

La Contraloría General de la República reconoce y agradece el compromiso de las siguientes instituciones, cuya participación en la co-creación de esta guía fue fundamental:

- | | |
|---|--|
| 1. Agencia de Protección de Datos de los Habitantes | 9. Instituto Costarricense de Turismo |
| 2. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos | 10. Municipalidad de San Rafael de Heredia |
| 3. Banco Central de Costa Rica | 11. Municipalidad de Sarchí |
| 4. Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica | 12. Municipalidad de Upala |
| 5. Compañía Nacional de Fuerza y Luz | 13. Municipalidad de Flores |
| 6. Dirección General de Aviación Civil | 14. Municipalidad de Poás |
| 7. INS Servicios S.A. | 15. Ministerio de Cultura y Juventud |
| 8. Instituto Costarricense de Electricidad | 16. Municipalidad de San Carlos |
| | 17. Sistema de Emergencias 911 |
| | 18. Teatro Nacional de Costa Rica |

CONTROL DE VERSIONES

<i>Versión</i>	<i>Fecha</i>	<i>Cambios realizados</i>	<i>Aprobado por</i>
v.1	29-10-2026	Versión inicial	Gerencia del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades