



CLIMATE SCANNER

Informe
Fase de Desarrollo
.....
2023



TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN 



1) INTRODUCCIÓN

El cambio climático se considera el mayor desafío global de la actualidad. El aumento de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera ha provocado efectos negativos medioambientales, económicos y sociales. Es un fenómeno que tiende a reducir la disponibilidad de agua, de alimentos y la biodiversidad, entre otros efectos.

Aunque la acción climática global constituye una responsabilidad compartida por diversos actores, de los sectores público y privado, los gobiernos nacionales desempeñan un papel destacado con relación a dichas acciones, a través de la asignación de recursos públicos, la formulación e implementación de políticas públicas, y la orquestación de los diferentes actores a través de mecanismos de gobernanza en pro de un objetivo común: mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y promover la adaptación a los impactos del cambio climático.

Aunque las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen mandatos diferentes en cada país, todas tienen la misma misión de llevar a cabo evaluaciones independientes del uso de los recursos públicos y del desempeño de las políticas públicas. Por lo tanto, ocupan una posición única entre las organizaciones estatales, ya que pueden proporcionar información confiable e independiente, además de contribuir a la transparencia de los gobiernos y a la mejora de las políticas públicas.

Teniendo esto en cuenta, la [Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores \(INTOSAI\)](#) decidió desarrollar el ClimateScanner, una herramienta de evaluación rápida que permitirá evaluar las acciones gubernamentales relacionadas con la lucha contra la crisis climática por parte de las diferentes EFS. El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU - Brasil), como presidente de la INTOSAI, coordina la realización de este proyecto junto con el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Medioambiental (INTOSAI WGEA).

Para elaborar la metodología de evaluación se creó el Grupo Ejecutivo del ClimateScanner, que incluye a otras diecisiete EFS de las diferentes regiones del mundo. Este grupo incluye EFS de los siguientes países: Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, India, Indonesia, Maldivas, Marruecos, Nueva Zelanda, Kenia, Reino Unido y Tailandia, así como el Tribunal de Cuentas Europeo. Cabe señalar que la iniciativa cuenta también con el apoyo técnico de diversas instituciones internacionales, a saber: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Conviene destacar que el UNDESA apoyó también financieramente algunas de las actividades del proyecto en 2023.



2) ACTIVIDADES REALIZADAS EN 2023

El inicio oficial de los trabajos del Grupo Ejecutivo comenzó con la realización de reuniones virtuales con representantes de las respectivas EFS los días 27 y 28 de febrero de 2023, donde se debatieron los objetivos del trabajo, cronograma de actividades, principales productos a desarrollar, etc.

A partir de ese momento, el Grupo Ejecutivo se dividió en cuatro equipos, cada uno de ellos responsable de desarrollar la metodología correspondiente a cada uno de los ejes (gobernanza, políticas públicas y financiamiento) y también de elaborar la encuesta global para mapear las capacidades y las necesidades de capacitación. A partir de entonces, los equipos trabajaron en sus respectivos productos por medio de reuniones en línea. El TCU - como coordinador del proyecto - formó parte de los cuatro equipos, conduciendo y coordinando los encuentros virtuales.

Del 22 al 26 de mayo de 2023 se realizó, en Brasilia, Brasil, el 1º taller técnico presencial donde los miembros del Grupo Ejecutivo se reunieron para avanzar en el desarrollo de la metodología y de la herramienta correspondiente, así como en la encuesta con las EFS. El taller también contó con la participación de diversos expertos en la materia, quienes contribuyeron a los debates y al desarrollo de los productos.

Tras los aportes de los equipos en el mencionado taller, se realizaron ajustes en la herramienta y se finalizó la primera versión de la metodología de evaluación. Esta versión fue presentada en la Reunión de Alto Nivel del ClimateScanner, que tuvo lugar del 17 al 19 de julio de 2023 en Foz de Iguazú, Paraná, Brasil. En dicho evento estuvieron presentes autoridades representantes de las EFS del Grupo Ejecutivo, quienes pudieron ratificar la versión de la metodología presentada. Además, se lanzó la encuesta global del ClimateScanner, con el objetivo de identificar la experiencia de las EFS con el cambio climático, identificar los desafíos y las oportunidades de capacitación para incrementar la fiscalización por parte de las EFS en la materia y mapear los riesgos de la participación de las EFS en el proyecto.

Una vez oficializada la primera versión de la metodología, se inició el periodo de pruebas piloto, en el que las EFS del Grupo Ejecutivo pudieron aplicar la herramienta en sus países, a fin de probar su consistencia y recabar información para su mejora. Con el objetivo de ayudar a los equipos en la búsqueda de información, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó una serie de reuniones y sesiones de capacitación con los equipos para presentarles los principales documentos relacionados con los acuerdos internacionales sobre la lucha contra el cambio climático, de los que se pudo extraer parte de la información para completar las evaluaciones.

Del 25 al 29 de septiembre de 2023 se llevó a cabo, en Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos, el 2º taller técnico presencial en el que los miembros del Grupo Ejecutivo se reunieron para realizar los ajustes finales a la metodología de evaluación con base en las pruebas piloto. Una vez más, el evento contó con la participación de expertos, quienes pudieron contribuir a la elaboración de una metodología más robusta y



consistente. En dicho evento también se presentaron los resultados preliminares de la encuesta global.

Tras las contribuciones del evento de Abu Dhabi, el equipo coordinador del TCU realizó los ajustes finales en la metodología de evaluación, consolidando el documento final que se presentará en la COP 28. También se consolidaron los resultados finales de la encuesta global, que serán objeto de presentación en la sección siguiente. Cabe señalar que, paralelamente a los trabajos antes mencionados, durante el año 2023, el departamento de tecnología de la información del TCU inició el desarrollo de la aplicación de evaluación y la plataforma web del ClimateScanner. En esta aplicación los equipos de las EFS que se sumen al proyecto podrán realizar sus evaluaciones, siguiendo la metodología elaborada. Por su parte, en la plataforma web, los resultados de las evaluaciones podrán ser visualizados por una amplia gama de público, incluidos gobiernos, sociedad civil y ciudadanos. Se estima que dichos productos estarán listos a principios de 2024.

3) RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Como se mencionó en el apartado anterior, también en el ámbito del Proyecto ClimateScanner, se llevó a cabo una encuesta global con el objetivo de identificar la experiencia de las EFS en materia de cambio climático, identificar los retos y las oportunidades de capacitación para incrementar la acción de fiscalización de las EFS en la materia, así como mapear los riesgos a la participación de las EFS en el proyecto.

A fin de llegar al mayor número de EFS participantes, el cuestionario de la encuesta se tradujo a los cinco idiomas oficiales de la INTOSAI: árabe, alemán, español, francés e inglés. Para facilitar las respuestas y la posterior consolidación de los resultados, se utilizó la herramienta Google Forms para elaborar un formulario electrónico, que se envió a las 196 EFS asociadas a la INTOSAI. El plazo de respuesta comenzó el 9 de agosto y finalizó el 30 de octubre de 2023.

Después del periodo de realización de la encuesta, el número de EFS participantes ascendió a 104. Esta cifra representa más de la mitad de todas las EFS de la INTOSAI. A continuación, se muestra la consolidación de los resultados de la investigación.

De las 104 EFS que respondieron a la encuesta, 50 (48,1 % de los participantes) afirmaron que ya habían realizado auditorías en las que el cambio climático era el foco principal en los últimos cinco años. Con relación a este universo de 50 EFS, a continuación se presenta información más específica sobre los objetos auditados:

- ✓ En cuanto a los instrumentos relacionados con el cambio climático, el 64,0 % de las EFS afirmaron que ya habían realizado fiscalizaciones sobre la gobernanza climática; el 50,0 % sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13: Acción por el Clima; el 42,0 % sobre los mecanismos de financiación pública y privada para el cambio climático; el 34,0 % sobre el Acuerdo de París; y el 30,0 % sobre las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés).

- ✓ 34 EFS (68,0 %) mencionaron que ya habían realizado auditorías sobre políticas públicas relacionadas con medidas de mitigación del cambio climático. En cuanto a los sectores de mitigación objeto de fiscalización, de esas 34, el 88,2 % afirmó que ya había llevado a cabo fiscalizaciones en el área de energía; el 64,7 % en el uso del suelo y florestas; el 55,9 % en la agricultura; el 52,9 % en los residuos y el 35,3 % en los procesos industriales.
- ✓ 41 EFS (82,0 %) señalaron que ya habían fiscalizado las políticas públicas relacionadas con las medidas de adaptación al cambio climático. Los principales sectores de adaptación fiscalizados fueron los siguientes: gestión de riesgo de desastres (70,0 % de las EFS); sistemas hídricos (60,0 % de las EFS); sistemas urbanos y de infraestructura (52,5 %); sistemas energéticos (47,5 % de las EFS) y ecosistemas terrestres y oceánicos (40,0 % de las EFS).

De las 104 EFS que respondieron la encuesta, 54 (51,9 %) afirmaron que no habían llevado a cabo auditorías en las que el cambio climático fuera el foco principal en los últimos cinco años. Con relación a estas EFS, 32 (59,3 %) afirmaron que no tenían previsto llevar a cabo auditorías sobre cambio climático en los próximos años. Las otras 22 EFS (40,7 %) afirmaron que tienen previsto llevar a cabo auditorías sobre el tema, de acuerdo con sus instrumentos de planificación. Por lo tanto, todavía hay una proporción significativa de entidades de fiscalización que no han realizado recientemente trabajos de fiscalización en la materia, y una gran proporción todavía no tiene previsto llevar a cabo auditorías sobre este tema en los próximos años.

En la encuesta, también se preguntó a todas las EFS que respondieron acerca de los principales retos a los que se habían enfrentado o podrían enfrentarse al llevar a cabo auditorías sobre los esfuerzos gubernamentales para mitigar y adaptarse al cambio climático. Los retos más mencionados fueron los siguientes: falta de experiencia en la aplicación de criterios de auditoría innovadores en auditorías climáticas (61,5 % de las EFS); datos insuficientes sobre el tema (58,7 % de las EFS); dificultad para acceder a datos relevantes y confiables (54,8 % de las EFS); falta de indicadores mensurables de las políticas públicas relacionadas (52,9 %); falta de conocimientos o experiencia en el asunto (51,9 %) e insuficiencia de informes y sistemas de monitoreo (50,0 %).

Además, también se preguntó a las entidades sobre sus necesidades de capacitación para mejorar los esfuerzos de fiscalización en relación con el cambio climático. Las áreas de capacitación más citadas fueron las siguientes: aplicación de criterios de auditoría para las auditorías sobre el cambio climático (76,9 % de las EFS); financiación climática (73,1 % de las EFS); gobernanza climática (64,4 % de las EFS); gestión de riesgo de desastres (51,9 % de las EFS) y transición energética (51,0 % de las EFS).

Otra información solicitada a las EFS se refería a las posibles dificultades que podrían tener las entidades para aplicar el ClimateScanner. La siguiente tabla muestra el porcentaje de EFS que mencionaron dificultades relacionadas con las siguientes cuestiones.

Tabla 1 – Porcentaje de EFS y respectivas dificultades para aplicar el ClimateScanner

Dificultades para aplicar el ClimateScanner	Porcentaje de EFS
Ausencia de conocimiento sobre la herramienta / ausencia de orientación adecuada	30,8 %
Dificultad de publicar información en caso de no haber completado una auditoría	6,7 %
La información podría no ser confiable (evaluación rápida)	4,8 %
Dificultad en auditor finanzas climáticas como un tópico	1,9 %
Dificultad de auditar mecanismos de seguimiento y rastreo	1,0 %
Ausencia de conocimiento suficiente sobre el contexto de políticas públicas en otros países	1,0 %

Fuente: Encuesta Global ClimateScanner, 2023.

Se verifica que la principal dificultad para aplicar la herramienta está relacionada con la falta de conocimiento de esta o de asesoramiento sobre cómo aplicarla. En este sentido, resulta evidente la necesidad de realizar actividades de entrenamiento para incentivar a las EFS a participar en la aplicación del ClimateScanner.

Por último, las EFS pudieron aportar sus opiniones sobre cómo el TCU, en calidad de coordinador del proyecto, podría ayudar a las entidades participantes en este a aplicar la herramienta de evaluación. La siguiente tabla muestra el porcentaje de EFS que destacaron las respectivas posibilidades de apoyo por parte del TCU:

Tabla 2 – Porcentaje de EFS que mencionaron las siguientes posibilidades de apoyo por parte del TCU

Necesidades	Porcentaje de EFS
Entrenamiento y capacitación para usar la herramienta	71,2 %
Punto focal para resolver dificultades encontradas	12,5 %
Financiamiento	5,8 %
Ejemplos prácticos	2,9 %
Feedback a las respuestas	1,9 %
Estrategias de involucramiento	1,0 %
Glosario para establecer términos y conceptos clave	1,0 %
Fuentes universales de información	1,0 %

Fuente: Encuesta Global ClimateScanner, 2023.

Por lo tanto, se destaca - una vez más - que las EFS esperan que se les ofrezca entrenamiento y capacitación con el objetivo de instruirles sobre cómo aplicar la herramienta. Otra forma en la que el TCU podría apoyar a las EFS es proporcionando un contacto de referencia para resolver eventuales dificultades que puedan surgir.



4) PRUEBAS PILOTO – LECCIONES APRENDIDAS

Como se mencionó anteriormente, una de las etapas del proyecto en 2023 fue la aplicación de la metodología de evaluación, de manera experimental, por parte de las EFS que integran el Grupo Ejecutivo, con el objetivo principal de poner a prueba la metodología y señalar eventuales ajustes que aún deben realizarse para dejarla más robusta y consistente. Los equipos condujeron sus pilotos de 1º de agosto hasta 15 de septiembre (45 días).

Esta etapa resultó fundamental en el desarrollo de la herramienta - generó cambios importantes en la estructura de evaluación - para hacerla más flexible y adherente a la realidad de los distintos países.

Inicialmente, cada componente se evaluaba necesariamente mediante 3 ítems; después de la prueba piloto, los componentes pasaron a ser evaluados por 2, 3 o 4 ítems, en función de la complejidad y el alcance de cada componente.

Además, inicialmente, la escala de evaluación era binaria: cada ítem se puntuaba con 0 o 1. La aplicación piloto indicó que se necesitaría una escala con más niveles, de modo a posibilitar que las evaluaciones reflejasen mejor los matices de las situaciones analizadas. Así, la escala de evaluación pasó a contemplar cuatro niveles: “no implementado”; “implementación inicial”, “implementación intermedia” e “implementación avanzada”. Además, se realizaron otros ajustes específicos en determinados componentes e ítems, contribuyendo a mejorar la metodología.

El piloto también permitió estimar el nivel de esfuerzo necesario para la aplicación de la herramienta. Las EFS participantes señalaron que el período de 45 días no sería suficiente para una evaluación adecuada, basada en evidencias. El plazo corto no permitió que algunas de las EFS evaluaran todos los componentes e ítems. Algunas de las EFS, por ejemplo, informaron que llenaron la herramienta solamente con información ya disponible en Comunicaciones Nacionales e Informes Bienales (presentados a la UNFCCC) y otros documentos gubernamentales. Debido a falta de tiempo, algunas EFS no involucraron a relevantes instituciones gubernamentales en la prueba piloto de modo a obtener información más completa y actual.

Esta percepción, aunada a que el momento elegido para aplicación de la herramienta en 2024 puede coincidir con los períodos habituales de vacaciones en algunos países, permite concluir que se necesitaría un período de al menos cuatro meses para la adecuada aplicación de la metodología.

5) POTENCIAL DE LA HERRAMIENTA

El ClimateScanner permitirá a las EFS de todo el mundo realizar evaluaciones rápidas de las acciones que sus países han estado adoptando para enfrentar la crisis climática en



las dimensiones de gobernanza, políticas públicas y financiación climática. La consolidación de esos datos permitirá, también, construir un panorama global con relación al abordaje del problema.

Con la información generada será posible mapear los principales retos que enfrentan los gobiernos con relación a las cuestiones climáticas, además de sus principales puntos fuertes, tanto a nivel nacional como internacional.

A nivel nacional, esa información ayudará a los gobiernos de los países a focalizar los esfuerzos y recursos públicos en las cuestiones consideradas más importantes, contribuyendo, así, a orientar el flujo de formulación de las políticas públicas.

En el contexto internacional, los resultados indicará a las organizaciones globales que se ocupan del tema qué áreas y aspectos presentan mayores *gaps* de implementación y que, por ello, requieren mayor atención en las negociaciones internacionales sobre el clima.

La participación de EFS de todo el mundo en el proyecto hará que la cuestión del cambio climático ocupe un lugar aún más destacado en las agendas de los órganos de control. La capacitación que se llevará a cabo con las instituciones participantes en el proyecto y el intercambio de conocimientos y experiencias durante la fase de ejecución también aumentarán la capacidad y la *expertise* de dichas EFS, para un desempeño cada vez más cualificado en la materia. Además, la aplicación del ClimateScanner permitirá a estas EFS identificar áreas que merecen un trabajo más específico y profundo en sus países.

El proyecto comunicará sus resultados de forma directa y sencilla utilizando un lenguaje accesible e incorporando recursos visuales. Este enfoque no solo ayudará a demostrar la relevancia del mensaje, sino que también permitirá que llegue a una gama más amplia de público, incluida la sociedad civil y los ciudadanos.

Finalmente, el ClimateScanner brindará las EFS con una forma innovadora de evaluar el desempeño de sus gobiernos, de manera complementaria a las auditorías tradicionales. La metodología del ClimateScanner ofrece la posibilidad de lectura rápida de un contexto, de forma estandarizada. Con facilitar la consolidación de resultados de distintas EFS en el nivel internacional, el ClimateScanner permite evaluaciones en escalas sin precedentes, lo que se alinea perfectamente con materias transfronterizas como el cambio climático y otras tantas que integran la agenda global.

6) PRÓXIMOS PASOS

Como se mencionó anteriormente, la metodología de evaluación se construyó a lo largo de 2023. El próximo año se dedicará a aplicar la herramienta. Se estima que alrededor de 100 EFS se sumarán al proyecto y aplicarán el ClimateScanner en sus países en 2024.



A lo largo de 2023, se ha dado a conocer el proyecto en varios foros y grupos de la INTOSAI. A principios de 2024 tendrá lugar el *Global Call to the ClimateScanner*, un evento que se celebrará en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y al que se convocará a las máximas autoridades de cada EFS para solidificar su compromiso de participar en el proyecto y aplicar la herramienta de evaluación.

A continuación, se ofrecerá un entrenamiento a los equipos de las distintas EFS que se unan al proyecto, para que puedan utilizar la herramienta. En dicho entrenamiento se proporcionarán ejemplos de evaluación de los componentes e ítems de la metodología construida, además de aclarar dudas. La capacitación también incluirá el uso de la plataforma web del ClimateScanner, que se está desarrollando para posibilitar que los equipos de las EFS introduzcan la información necesaria para las evaluaciones.

Posteriormente, las EFS aplicarán la herramienta en sus países. La información producida será recopilada y consolidada, para que los resultados finales - tanto a nivel nacional como internacional - puedan ser difundidos y puestos a disposición de la sociedad a finales de 2024. Cabe señalar que los resultados se publicarán a través de distintos medios, incluso una plataforma web, lo que permitirá a una amplia gama de público - incluidos las propias ISC, los gobiernos nacionales, la academia, el sector privado, los ciudadanos y la sociedad civil - tenga acceso a los resultados producidos.