

Seguimiento de Observaciones del
Informe UAI N° 42/15 – “Gestión
Ambiental – Gestión de Residuos y
Sustancias peligrosas en Distritos
y Campamentos Viales”

Informe Definitivo N° 14/16

PLAN 2016

INFORME EJECUTIVO	3
INFORME ANALITICO	6
OBJETO	6
ALCANCE	6
PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA	6
MARCO DE REFERENCIA	7
HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	8
CONCLUSIÓN GENERAL	21

4  

INFORME EJECUTIVO

El presente Informe de Seguimiento fue elaborado por el Área Operativa (AO) de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) de la DNV, con el objeto de evaluar las acciones implementadas por las áreas competentes, tendientes a regularizar las observaciones formuladas en el año 2015 por esta UAI mediante el Informe Definitivo UAI N° 42/15– “Gestión de Residuos y Sustancias peligrosas en Distritos y Campamentos Viales”, el cual abarcó los Distritos de Buenos Aires, Chubut y San Luis.

El Informe original del año 2015 contiene seis (6) observaciones con sus respectivas recomendaciones, que son objeto del presente seguimiento, cuyos resultados se exponen a continuación:

- 1) **No se encuentra explícitamente establecida en las misiones de la División Gestión Ambiental su competencia o vínculo con la gestión integral de los materiales peligrosos en las áreas propias de la repartición. Tampoco se incluyen todas las etapas de dicha gestión en las misiones de los CEGA.**

Según criterio de la Coordinación de Ingeniería, la gestión de los residuos peligrosos debería recaer en División de Gestión Ambiental (DGA), mientras que la gestión de las sustancias peligrosas correspondería a las áreas de Seguridad e Higiene.

En correspondencia con esta asignación, en los Distritos deberían ser los CEGA los responsables de la gestión de los residuos peligrosos en los Distritos y las Secciones de Seguridad e Higiene responsables del manejo de las sustancias peligrosas.

Así, si bien la Coordinación de Ingeniería vierte sus opiniones sobre cómo abordar la cuestión, no indica acciones concretas referidas a la adecuación de las Misiones y funciones de la DGA y los CEGA, ni directivas precisas a seguir sobre este aspecto hasta tanto se articulen los medios necesarios para tal fin.

De igual modo, el Distrito Buenos Aires comparte el criterio en cuanto a la necesidad de contar con un instrumento consensuado para la gestión integral de los materiales peligrosos, así como encarar un proceso de recomposición de sitios contaminados.

Asimismo, considera necesario modificar las funciones de las Secciones Seguridad e Higiene y CEGA de los Distritos de acuerdo a las nuevas responsabilidades, por lo que debería agregarse también un área a los CEGA, con la finalidad de ocuparse de la gestión ambiental interna de los Distritos.

- 2) **No se encuentra claramente definido el alcance de las misiones asignadas a las Secciones de Seguridad e Higiene de los Distritos Jurisdiccionales con relación a la gestión integral de los materiales peligrosos.**

La Coordinación de Ingeniería expresa que cuando se plantearon las misiones y funciones actualmente vigentes, se establecieron considerando el tema en general, entendiéndose que el desarrollo de los detalles es inherente a la competencia y por lo tanto no requiere contemplarse en su redacción acciones tan concretas.



El criterio de esta UAI difiere del criterio expuesto por la Coordinación de Ingeniería, por cuanto entendemos que las misiones y funciones de las áreas deben explicitarse en forma clara y precisa, sin dejar lugar a ninguna duda.

- 3) El Manual de Evaluación y Gestión Ambiental de Obras Viales (MEGA II – año 2007), no se encuentra orientado a la gestión ambiental en los espacios propios y establecimientos de la Dirección Nacional de Vialidad.**

Según lo expresado por la Coordinación de Ingeniería, en los últimos años se avanzó en el desarrollo de otros instrumentos de gestión ambiental, que se suman al MEGA.

Asimismo, la DGA se encuentra llevando adelante un proceso junto con los Distritos, del que se prevé obtener una guía para la gestión de residuos peligrosos y sitios potencialmente contaminados, para que cada CEGA pueda desarrollar sus planes de gestión de residuos peligrosos y remediación de sitios contaminados.

- 4) La Dirección Nacional de Vialidad no cuenta con un Plan Estratégico para la Gestión integral de los Residuos y Sustancias Peligrosas.**

Entre las acciones impulsadas, la DGA desarrolló una fase consultiva recogiendo las experiencias e inquietudes de los CEGA, con el objeto de desarrollar una estrategia para la gestión de los residuos peligrosos en los Distritos. Como resultado, se decidió desarrollar una *“Guía General para la elaboración de Planes de Gestión Integral de residuos peligrosos y de remediación de sitios contaminados”*.

En cuanto al nombramiento de los cargos vacantes en los CEGA, la Coordinación de Ingeniería manifiesta que los mismos estarían cubiertos con personal capacitado.

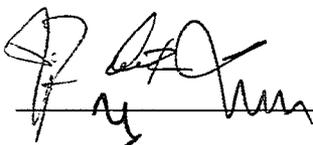
Este aspecto será verificado en ocasión de un futuro seguimiento de esta UAI.

El Distrito Buenos Aires sostiene que para una gestión eficiente de los materiales peligrosos es necesario un trabajo consensuado entre los diferentes sectores, así como disponer de un presupuesto para realizar remodelaciones edilicias, adquirir contenedores e insumos, tramitar licencias y contratar auditorías y laboratorios, etc.

- 5) Importante cantidad de materiales peligrosos y pasivos ambientales en los Distritos y sus establecimientos, en particular en los campamentos viales y talleres. Deberá elaborarse un Procedimiento Básico de Saneamiento.**

La Coordinación de Ingeniería comparte el interés en mejorar la situación actual de los campamentos viales, no obstante señala que la elaboración de un plan integral de saneamiento de sitios contaminados para los establecimientos y campamentos viales es un proceso complejo que requiere de una evaluación certera, así como fijar plazos, priorizar los sitios a sanear y seleccionar las prácticas a aplicar.

Actualmente, se está elaborando una *“Guía General de Gestión Integral de residuos peligrosos y remediación de sitios contaminados”*. Asimismo, se propuso realizar una mesa de trabajo conjunta con la participación de Patrimonio, Mantenimiento y Equipos e Higiene y Seguridad Laboral.



El Distrito Buenos Aires elaboró 2 documentos denominados “*Diagnóstico preliminar de Gestión ambiental de Residuos peligrosos en dependencias del 1° Distrito – Buenos Aires – DNV*” y “*Programa de Recomposición de Pasivos ambientales en dependencias del 1° Distrito – Buenos Aires – DNV*”.

- 6) En los campamentos y establecimientos relevados se observó la falta de uso de los elementos de protección personal (EPP) y ropa de trabajo adecuada de los agentes. Asimismo se advirtió la ausencia de un Plan de Capacitación para los agentes que por sus tareas se encuentran expuestos a los residuos y sustancias peligrosas.

La Coordinación de Ingeniería expresa que el desarrollo de los planes de gestión de residuos peligrosos permitirá elaborar una capacitación acorde a la gestión prevista para los mismos, aunque sin informar acciones concretas para su regularización.

El Distrito Buenos Aires informa que planifica anualmente las capacitaciones sobre los riesgos expuestos, como así también registra en planillas la entrega de los EPP, cuestiones que serán verificadas en futuros seguimientos de esta UAI.

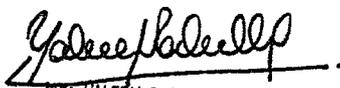
CONCLUSIÓN GENERAL

Esta Unidad de Auditoría Interna (UAI) de la DNV elaboró el presente Informe de Seguimiento del Informe Definitivo UAI N° 42/15 – “*Gestión Ambiental – Gestión de Residuos y Sustancias peligrosas en Distritos y Campamentos Viales*”.

El Informe original del año 2015 contiene seis (6) observaciones, que son objeto del presente seguimiento. Como resultado de las medidas implementadas por las áreas responsables, tres (3) observaciones resultaron en Trámite de regularización y en las tres (3) restantes no se registraron acciones.

Si bien se encuentran en estudio e implementación diversos cursos de acción a nivel institucional, esta UAI estima que deberán redoblarse los esfuerzos tendientes a regularizar la situación encontrada en materia ambiental y de Seguridad e Higiene.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12 de diciembre de 2016.


Ing. VALERIA C. GOLDMANN VALICELLI
Auditora Área Operativa-UAI
Dirección Nacional de Vialidad


Ing. CIVIL OMAR E. RIVEROS
Auditor
Dirección Nacional de Vialidad


Ing. JUSTO ROMERO
Coordinador Área Operativa-UAI
Dirección Nacional de Vialidad


Sr. MARCELO GUILLERMO BIANCHI
AUDITOR INTERNO - UAI
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD

INFORME ANALITICO

OBJETO

Evaluar las acciones implementadas por las áreas responsables de la gestión de los residuos y sustancias peligrosas en los establecimientos propios de la repartición, tendientes a regularizar las observaciones realizadas por esta UAI en el año 2015 mediante el Informe UAI N° 42/15, bajo el título de “*Gestión Ambiental – Gestión de Residuos y Sustancias peligrosas en los Distritos y Campamentos Viales*”.

ALCANCE

El Informe original UAI N° 42/15 contiene seis (6) observaciones que se encuentran pendientes de regularización y son objeto del presente seguimiento.

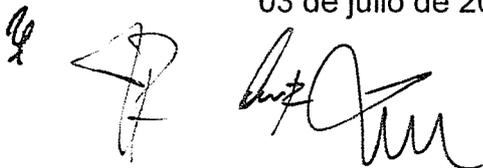
A efectos del presente seguimiento, se tuvieron en cuenta las respuestas formuladas por la Coordinación de Ingeniería mediante la Nota N° 444 del 19 de mayo de 2016 y el 1° Distrito – Buenos Aires por Nota N° 2042/16 del 03 de julio de 2016.

Mediante la misma, la Coordinación de Ingeniería amplía las respuestas brindadas oportunamente en ocasión del descargo al Informe Preliminar, e indica las gestiones que se están llevando a cabo con relación a los aspectos observados, las cuales a su juicio contribuirán a orientar la gestión aludida en la DNV.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Los procedimientos de auditoría utilizados fueron los siguientes:

- 1) Análisis de antecedentes de Auditoría:
 - Informe Definitivo UAI N° 42/05 – “*Gestión de residuos y sustancias peligrosas en los Distritos Jurisdiccionales y Campamentos Viales*”.
- 2) Análisis de las Notas y documentación respaldatoria remitidas a esta UAI por la Coordinación de Ingeniería y el 1° Distrito – Buenos Aires.
 - Nota N° 444/16 – GPIC de la Coordinación de Ingeniería de fecha 19 de mayo de 2016.
 - Nota N° 2042/16 del Señor Jefe del 1° Distrito – Buenos Aires de fecha 03 de julio de 2016.



MARCO DE REFERENCIA

El Informe UAI N° 42/15 fue elaborado en el año 2015 por el Área Operativa (AO) de esta UAI con el objeto de evaluar el ambiente de control imperante en las diferentes áreas responsables de la gestión de las sustancias y residuos peligrosos en el ámbito de la DNV, incluyendo la manipulación, tratamiento, almacenamiento, disposición final, control y vigilancia de los mismos.

Asimismo, identificar los procedimientos aplicados para la gestión de las sustancias y residuos peligrosos en los Distritos y Campamentos Viales, evaluando si los mismos se ajustan a la normativa vigente. A tal fin, se realizó una "Encuesta Ambiental" que alcanzó a la totalidad de los Distritos Jurisdiccionales.

Posteriormente, se realizaron verificaciones en los Distritos Buenos Aires, San Luis y Chubut y sus respectivos establecimientos, evaluando las medidas de control previstas para este tipo de materiales y el grado de cobertura, a efectos de detectar la necesidad de implementar nuevos mecanismos de control o ajustar los existentes, para alcanzar la máxima eficiencia y eficacia en la gestión.

Handwritten signatures and initials in black ink, including a large stylized signature, a smaller signature, and the number '4'.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

- 1) No se encuentra explícitamente establecida en las misiones de la División Gestión Ambiental su competencia o vínculo con la gestión integral de los materiales peligrosos en las áreas propias de la repartición. Tampoco se incluyen todas las etapas de dicha gestión en las misiones de los CEGA.

La Resolución DNV N° 529/99 aprueba las Misiones y Funciones asignadas a la División Gestión Ambiental (DGA), que al momento de esta auditoría se encontraba bajo la órbita de la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control (GPIC).

En la misma se establece para la Sección Mitigación Ambiental de la DGA, entre sus acciones, la de: *“Intervenir desde el punto de vista ambiental, en todas las obras de la Dirección Nacional de Vialidad cualquiera fuera su financiamiento, durante su planificación, proyecto, ejecución y operación, el cumplimiento de los requerimientos ambientales y la implementación y éxito de las medidas de mitigación establecidas”.*

Si bien podría interpretarse de lo expuesto que la gestión de los materiales peligrosos se encontraría dentro del cumplimiento de los requerimientos ambientales, cabe señalar que la normativa actualmente vigente no establece explícitamente la competencia y/o vinculación directa de la División Gestión Ambiental con el tema. En este sentido se expresó la GPIC a través de su Nota GPIC N° 3019/15.

Por otra parte, durante el transcurso de la presente auditoría se aprobó la Resolución DNV N° 2015/15 del Administrador General, del 18 de agosto de 2015, que alcanza a los Distritos Jurisdiccionales y modifica, entre otras, las funciones del Área de Gestión Ambiental de las Secciones Centro de Evaluación y Gestión Ambiental (CEGA) y de la Sección Seguridad e Higiene.

Esta modificación incluye para el caso de los CEGA el *“...Control de los depósitos de residuos peligrosos”*, contemplando de este modo sólo el tema de almacenamiento, no haciendo referencia a los restantes aspectos que hacen a la gestión integral de los materiales peligrosos, como su generación, manipulación, transporte, tratamiento, disposición final, control y vigilancia.

Finalmente, esta UAI entiende que la División Gestión Ambiental de Casa Central es quien debería brindar los lineamientos generales en el ámbito de la DNV para lograr una adecuada gestión de las sustancias y residuos peligrosos, que incluya las pautas a seguir por los CEGA de los Distritos Jurisdiccionales.

Recomendación:

Dictar una normativa donde se explicita dentro de las misiones de la División Gestión Ambiental a la gestión integral de los materiales peligrosos, incluyendo las etapas de generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento, disposición final, control y vigilancia durante todo el proceso en el ámbito de la DNV. Se deberían fijar los responsables de la ejecución y el control en cada una de dichas etapas, internalizando los costos de dicha gestión.

Ampliar las funciones de los CEGA, incluyendo todas las etapas correspondientes a la gestión integral de los materiales peligrosos en relación con el medioambiente (en la normativa vigente se contempla sólo la etapa de almacenamiento).

4



Situación al presente seguimiento (2016):

Según el criterio expresado por la Coordinación de Ingeniería a través de la Nota N° 444/16, sería factible establecer para la División de Gestión Ambiental (DGA) un nivel de responsabilidades con relación a la gestión de los residuos peligrosos en instalaciones de los Distritos y sus campamentos, mientras que la gestión de las sustancias peligrosas debería recaer en las áreas de Seguridad e Higiene.

Análogamente, con este criterio los CEGA deberían ser responsables de la gestión de los residuos peligrosos en los Distritos pero no del manejo de las sustancias peligrosas, y podrían asumir la responsabilidad de establecer Planes de gestión en sus respectivas jurisdicciones. Se desconoce si el criterio de esta Coordinación es compartido por las áreas de Seguridad e Higiene de Casa Central y los Distritos.

En cuanto al alcance, señala que la DGA podría ser responsable de establecer los lineamientos generales de trabajo, pero no de la gestión en los Distritos.

Finalmente, la Coordinación expresa que el cambio de misiones y funciones de los CEGA aprobada por Resolución DNV N° 2015/15 generó que la DGA (que es la cabeza de la Unidad Ambiental de la DNV) sienta la responsabilidad de dar lineamientos para que los CEGA puedan desarrollar planes de gestión de residuos de los Distritos, dentro de un marco general para la Institución. En este sentido, la DGA inició el camino de la gestión de los residuos peligrosos, y como expresión del compromiso elaboró documento denominado “*Guía General para la Gestión Integral de residuos peligrosos y remediación de sitios contaminados*”, el cual se encuentra destinado a los Distritos Jurisdiccionales.

Así, esta UAI entiende que si bien la Coordinación de Ingeniería vierte sus opiniones sobre cómo abordar la cuestión de asignación de responsabilidades, no indica acciones concretas referidas a la adecuación de las Misiones y funciones de la DGA y los CEGA ni directivas a seguir hasta tanto se articulen los medios necesarios para tal fin, por lo que el aspecto observado se mantiene sin acción correctiva informada.

Por su parte, el 1° Distrito – Buenos Aires mediante la Nota N° 2042/16 que incluye el Memorando N° 3415/16 del CEGA, expresa que comparte la cuestión de fondo de la auditoría a través de la cual surge la necesidad de contar con un instrumento consensuado para la gestión integral de los materiales peligrosos, remover rezagos y desechos contaminantes, así como encarar un proceso de recomposición de sitios contaminados, redefinir las funciones de las secciones y áreas responsables de cada etapa y dictar capacitaciones.

Asimismo, señala que es necesario definir responsabilidades, compartiendo el criterio de que la gestión de sustancias peligrosas debería ser responsabilidad de Seguridad e Higiene, y la gestión de residuos peligrosos es responsabilidad del CEGA.

Por ende, la gestión de los materiales peligrosos debe ser un trabajo interdisciplinario entre ambos sectores que requiere de una definición precisa del alcance de sus responsabilidades en cada una de las etapas. Considera que el CEGA debería intervenir en las etapas de almacenamiento transitorio, transporte y disposición final de los residuos peligrosos, mientras que Seguridad e Higiene debería intervenir en las etapas de manipulación y almacenamiento provisorio de sustancias peligrosas.



Asimismo, comparte la necesidad de modificar las funciones de ambas Secciones de acuerdo a las nuevas responsabilidades asumidas. Señala también que mediante la Resolución DNV N° 2015/15 se crearon 3 áreas para la Sección Seguridad e Higiene y una sola para el CEGA, por lo que sería necesario incorporar al menos otra área más dentro de esta última, con la finalidad de ocuparse de la gestión ambiental interna de los Distritos (sede, campamentos y demás dependencias), designando a los profesionales o técnicos idóneos para cubrir dichos cargos.

Estado 31/07/16:

Sin acción correctiva informada.

- 2) **No se encuentra claramente definido el alcance de las misiones asignadas a las Secciones de Seguridad e Higiene de los Distritos Jurisdiccionales con relación a la gestión integral de los materiales peligrosos.**

La Resolución DNV N° 2015/15 del 18 de agosto de 2015 modifica las funciones de la Sección Seguridad e Higiene en los Distritos, incorporando la de: "...Especificar características de almacenamiento y transporte de material", entendiéndose que las mismas incluyen a los materiales peligrosos en general.

Tal como está expresada la normativa vigente, en lo que respecta a las Secciones de Seguridad e Higiene de los Distritos, alcanza solamente a dos aspectos de la gestión de los materiales peligrosos (almacenamiento y transporte), no contemplándose los de generación, manipulación, tratamiento, disposición final, control y vigilancia.

Por su parte, dentro de las misiones y funciones de la División Higiene y Seguridad Laboral de Casa Central, aprobadas por Resolución DNV N° 2805/15, se contempla la siguiente: "Determinar, promover y mantener adecuadas condiciones ambientales en el trabajo y el más alto nivel de seguridad implementando la política de Higiene y Seguridad Laboral."

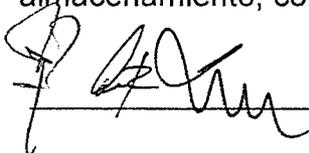
En ese sentido, actualmente la citada División se encuentra elaborando un Manual de Higiene y Seguridad Laboral, que incluye el Punto "25) – Sustancias Peligrosas", definiendo los residuos peligrosos.

En definitiva, el cumplimiento de este cometido implica la injerencia de la División Higiene y Seguridad Laboral de Casa Central y las Secciones de Seguridad e Higiene de los Distritos en la gestión integral de materiales peligrosos, advirtiendo esta UAI la falta de un lineamiento claro y preciso sobre el particular.

Recomendación:

Ampliar las misiones y funciones de las Secciones de Seguridad e Higiene de los Distritos en lo referente al trabajador que realiza tareas expuestas y al medio del trabajo, incluyendo todas las etapas correspondientes a la gestión integral de los materiales peligrosos (en la normativa vigente se contempla solamente los aspectos de almacenamiento y transporte).

Dichas acciones deberán incluir y abarcar explícitamente todas las etapas de la gestión de los materiales peligrosos, principalmente el transporte, manipulación, almacenamiento, control y vigilancia de los mismos en todo el ámbito de la DNV.



Se deberán especificar las acciones que se llevaran a cabo y el responsable de su ejecución para el logro del objetivo propuesto, internalizando los costos de dicha gestión. Asimismo, en el Manual de Higiene y Seguridad (de la División Higiene y Seguridad Laboral de Casa Central) corresponderá ampliar los conceptos vertidos sobre la gestión de residuos peligrosos en el acápite “Sustancias Peligrosas”.

Situación al presente seguimiento (2016):

La Coordinación de Ingeniería considera que la gestión de las sustancias peligrosas es de incumbencia de las áreas de Higiene y Seguridad, por lo que correspondería modificar sus misiones y funciones. Asimismo, expresa que cuando se plantearon las misiones y funciones actualmente vigentes, se establecieron considerando el tema en general, entendiendo que el desarrollo de los detalles es inherente a la competencia y, por lo tanto, no requiere contemplarse en su redacción acciones tan concretas o etapas tan diferenciadas como las indicadas por la Auditoría.

En este punto, el criterio de esta UAI difiere del criterio expuesto por la Coordinación de Ingeniería, por cuanto entendemos que las misiones y funciones de las áreas deben explicitarse en forma clara y precisa, sin dejar lugar a ninguna duda.

Cabe recordar que ante una situación similar, al comienzo de la presente Auditoría, la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control mediante Nota GPIC N° 3019/15 expresó que la gestión de los residuos peligrosos no era de incumbencia de la DGA, por no hallarse explícitamente establecida en sus misiones.

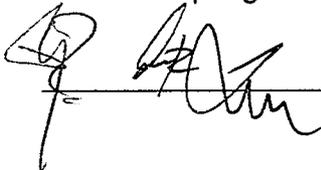
En esa ocasión, la DGA (siendo la cabeza ambiental de la repartición) no dio por sobreentendido que la gestión de los residuos peligrosos era de su competencia, sino que se ajustó a lo estrictamente normado en sus misiones y funciones.

Por lo expuesto, esta UAI considera que para la elaboración de normas e instructivos en general, así como para la definición de las misiones y funciones asignadas, deben fijarse claramente los alcances y responsabilidades de cada una de las áreas, de manera tal de evitar confusiones, superposiciones de tareas o vacíos de gestión.

En particular, para el caso que nos ocupa, las misiones y funciones de las Secciones de Seguridad e Higiene de los Distritos Jurisdiccionales, en lo referente al trabajador que realiza tareas expuestas y al medio del trabajo, deben abarcar todas las etapas de la gestión integral de las sustancias peligrosas, es decir, transporte, manipulación, almacenamiento, control y vigilancia. Si bien la Coordinación de Ingeniería manifiesta sus opiniones sobre el tema, aún no se tomó conocimiento sobre acciones tendientes a adecuar las misiones y funciones de las Secciones de Seguridad e Higiene.

De igual manera que la Observación anterior, resulta importante conocer la posición y las acciones impulsadas por la División Higiene y Seguridad Laboral de Casa Central, así como si el criterio indicado por la Coordinación de Ingeniería sobre la asignación de responsabilidades respecto de la gestión de los residuos y sustancias peligrosas entre la DGA y la División, respectivamente, es compartido por esta última.

Por último, cabe señalar que aunque la presente observación no fue dirigida a la Coordinación de Ingeniería, esta UAI toma con agrado su comentario y colaboración, entendiendo que las tareas a desarrollar deberían generar acciones coordinadas entre ambas Divisiones, tendiente a lograr una adecuada gestión de los residuos y de las sustancias peligrosas.



De igual manera, el Distrito Buenos Aires expresa por Nota N° 2042/16 que contiene el Memorando N° 3414/16 de la Sección Seguridad e Higiene, que las misiones y funciones que hacen a la Seguridad e Higiene en el Trabajo se encuentran detalladas de manera taxativa en la Ley N° 19587/79, Decretos N° 351/79 y N° 1338/96 y en la Resolución SRT N° 905/15, y en lo que atañe específicamente a la Sección Seguridad e Higiene del Distrito en la Resolución DNV N° 2015/15.

Sin perjuicio de lo expuesto, esta UAI reitera que la gestión integral de los materiales peligrosos en todas sus etapas, respecto del trabajador que realiza tareas expuestas y al medio del trabajo, no se halla claramente explicitada en la normativa vigente, por lo que correspondería actualizar la mencionada Resolución DNV N° 2015/15.

Estado 31/07/16:

Sin acción correctiva informada.

- 3) **El Manual de Evaluación y Gestión Ambiental de Obras Viales (MEGA II – año 2007), no se encuentra orientado a la gestión ambiental en los espacios propios y establecimientos de la Dirección Nacional de Vialidad.**

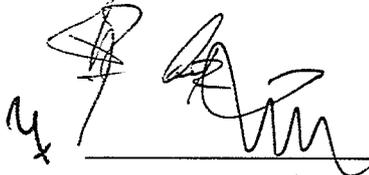
Si bien el artículo 2º de la Resolución DNV N° 1604/07 dispone que “...el MEGA II se aplique obligatoriamente en todo el ámbito jurisdiccional de la DNV para la planificación, proyecto, construcción, mantenimiento y operación de la Red Vial Nacional y en toda obra que fuera financiada a través de la DNV.”, del análisis practicado por esta auditoría se observa que dicho Manual no posee un acápite destinado a la gestión ambiental en espacios y áreas propios de la repartición (como sedes de los Distritos, Campamentos, subcampamentos, depósitos, subdepósitos, talleres y laboratorios).

La Sección I – “Bases para la Gestión Ambiental Vial”, está dirigida “...a consultores, empresas contratistas y concesionarias, otras reparticiones gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, público en general y toda aquella organización pública o privada vinculada con las diferentes etapas del ciclo de la obra vial.”

En su “Parte B” presenta “la Gestión Ambiental del Proyecto en las etapas de planeamiento, proyecto, obra y mantenimiento y operación; incluyendo el desarrollo de metodologías de identificación análisis y evaluación.”

En la Sección II, dirigida exclusivamente al uso interno de las diferentes áreas de la DNV, expresa dentro de las Consideraciones Generales que: “El MEGA II se propone como una herramienta que brinde el marco técnico y de procedimientos para la consideración y aplicación de criterios ambientales en la planificación, proyecto, construcción, operación y mantenimiento de la Obra Vial y especialmente en la evaluación y control de sus eventuales efectos negativos.”

En la misma no se observa que se integren prácticas de gestión ambiental en las tareas que se realizan habitualmente dentro el ámbito de Vialidad Nacional, como sí se encuentra indicado en la “Sección I” para organismos externos a la repartición.



Recomendación:

Actualizar el “Manual de Evaluación de Gestión Ambiental” (MEGA), incluyendo una Sección destinada a la gestión ambiental en las áreas propias de la repartición, en particular las referidas a los Distritos, campamentos, depósitos, talleres y laboratorios.

A su vez, se sugiere que en dicha actualización se contemple una “Guía de Manejo Ambiental” que incluya procedimientos tendientes al desarrollo de una adecuada gestión ambiental dentro de todo el ámbito de la DNV, así como también casos prácticos que ejemplifiquen dicho obrar.

Situación al presente seguimiento (2016):

La Coordinación de Ingeniería por Nota N° 444/16 señala que, si bien ha considerado la eventual actualización del MEGA, este no parecería ser el instrumento adecuado para la incorporación de la gestión interna de la DNV, ya que el mismo forma parte de la documentación contractual en los procesos de las licitaciones de las obras.

En los últimos años se avanzó en el desarrollo de otros instrumentos de gestión ambiental, como la elaboración de una “Metodología para la Planificación Ambiental de la Restauración de Canteras Viales en Desuso”, el “Marco de Políticas de Reasentamiento y Marco de Planificación para Pueblos Indígenas”, etc.

Asimismo, señala que el MEGA fue concebido para cumplir con los requerimientos ambientales de las obras y los proyectos viales, y no de la gestión interna de la DNV.

No obstante, sostiene que no existe una ausencia de criterios de la DNV para el abordaje del tema, ya que el MEGA constituye de hecho una guía para el manejo ambiental en los espacios propios, siendo aplicables los mismos estándares exigibles a los contratistas.

Ambos comentarios sintetizan el espíritu de la presente observación: se cuenta con un instrumento que sirve de herramienta para abordar los requerimientos ambientales de las obras contratadas, pero que no se aplica en el ámbito interno de la repartición.

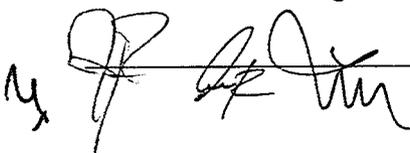
Finalmente, la Coordinación informa que la DGA se encuentra realizando junto con los Distritos un proceso iniciado en el año 2015, del que se prevé obtener una guía para la gestión de residuos peligrosos y sitios potencialmente contaminados, para que cada CEAGA pueda desarrollar sus planes de gestión de los residuos peligrosos y remediación de sitios contaminados.

Si bien la Coordinación de Ingeniería considera que el MEGA “constituye, de hecho, una guía para el manejo ambiental en los espacios propios”, a juicio de esta UAI deberían generarse instrumentos que aborden específicamente la temática planteada, sea la actualización del MEGA adecuado a los espacios propios de la repartición, u otro elemento de gestión que la Coordinación considere apropiado.

Sin perjuicio de ello, la emisión de los instrumentos citados y la guía para la gestión de los residuos peligrosos y sitios potencialmente contaminados que se encuentra en elaboración constituyen acciones tendientes a regularizar el aspecto observado.

Estado 31/07/16:

En Trámite de Regularización.



Sin embargo, es bajo el porcentaje de Distritos que cumplen con la normativa vigente. Sólo tres (3) Distritos (el 12,5%) se inscribieron como generadores de residuos peligrosos y menos de la mitad (11) informan que cuentan con habilitación para realizar el expendio de combustibles.

Asimismo, actualmente existen Distritos con cargos vacantes de profesionales para llevar adelante estas tareas (Sección CEGA y Sección Seguridad e Higiene).

Otro aspecto relevante que surgió del análisis realizado está vinculado al lugar que ocupa la capacitación en el ámbito de la repartición, principalmente en lo referente al manejo de residuos y sustancias peligrosas.

Al respecto, solamente tres (3) Distritos declaran haberles brindado a sus agentes algún tipo de capacitación relacionada al tema.

Recomendación:

Generar desde Casa Central un “*Plan Estratégico para la Gestión Integral de las Sustancias y Residuos Peligrosos*”, tendiente a lograr un cambio situacional de manera eficaz y significativa.

Desarrollar procedimientos para el manejo de este tipo de materiales, e instructivos generales de cumplimiento de la normativa vigente a ser ampliado por los Distritos de acuerdo a las particularidades de cada uno. Para la confección de dicho Plan deberían trabajar las áreas de Medio Ambiente junto con las de Seguridad e Higiene, estableciéndose responsables, responsabilidades, objetivos, metas e indicadores de gestión para las distintas actividades planteadas.

A modo de ejemplo, y como base para el desarrollo del Plan Estratégico, se citan los Procedimientos sobre la temática de referencia, elaborados por la Sección Seguridad e Higiene y el CEGA del 14° Distrito – San Luis.

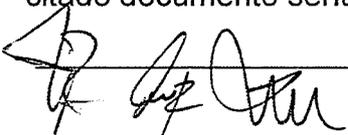
Designar a los responsables de las Secciones CEGA y de Seguridad e Higiene de los Distritos Jurisdiccionales en los cargos que se encuentren vacantes, dotándolas de los recursos necesarios para su gestión; en particular, de personal calificado para ejecutar las tareas inherentes a la prevención de los accidentes e incidentes laborales y enfermedades profesionales, incorporando profesionales y técnicos.

Situación al presente seguimiento (2016):

Como se expresó en la Observación N° 1, la Coordinación de Ingeniería sostiene que es necesario separar el tratamiento de las sustancias y de los residuos peligrosos, asignando la elaboración de un plan y la gestión de las sustancias peligrosas al área de Higiene y Seguridad, y la elaboración de un plan y la gestión de los residuos peligrosos al área Ambiental.

Entre las acciones impulsadas, la DGA desarrolló una fase consultiva recogiendo las experiencias e inquietudes de los CEGA, con el objeto de desarrollar una estrategia para la gestión de los residuos en los Distritos.

Como resultado de la misma, se decidió desarrollar una “*Guía General para la elaboración de Planes de Gestión Integral de residuos peligrosos y de remediación de sitios contaminados*”, cuya copia se adjuntó para consideración de esta UAI. El citado documento sería el paso 1 del trabajo que se previó.

4 

El trabajo a desarrollar incluye la colaboración de los agentes que trabajen con los residuos peligrosos y los encargados de Higiene y Seguridad Laboral, Conservación, Equipos, Patrimonio, etc.; reuniones y trabajo conjunto con los CEGA para ajustar contenidos; la asignación los recursos (especialmente presupuestarios) para su implementación; la elaboración de un documento que pueda servir de base para el Desarrollo de Planes de Gestión de Residuos Peligrosos en los Distritos y su implementación; y la ejecución y puesta en marcha de los planes aprobados en las jurisdicciones de la repartición.

De acuerdo con lo dicho por la Coordinación de Ingeniería, las primeras reuniones (que forman parte del paso 2) fueron previstas con los Distritos de Chubut, Jujuy, La Pampa, Neuquén, San Luis, Santa Fe y Santa Cruz, que son los Distritos que pese a tener un avance en las inscripciones o manejo de los residuos peligrosos, dichas inscripciones no pudieron concretarse.

Dicha propuesta es una manera de generar una política de manejo de residuos de forma consultada y organizada, y con planes que contemplen las realidades de las distintas provincias. Una vez finalizado el proceso descripto, la implementación requerirá de un tiempo de preparación, puesta en funcionamiento y seguimiento con un cronograma a corto, mediano y largo plazo.

Con relación al nombramiento de cargos vacantes en los CEGA, los mismos han sido cubiertos con personal capacitado a ese fin, propuestos por los Distritos en general en ternas, que fueron evaluadas para incorporar personal capacitado para llevar adelante la gestión ambiental de los Distritos. Se entiende, sin embargo, que aunque la DGA colabora en la evaluación de los antecedentes del personal propuesto, la designación de personal es una competencia específica de la Jefatura de Distrito.

En tanto, el Distrito Buenos Aires por la Nota N° 2042/16 que incluye el Memorando N° 3415/16 – CEGA, sostiene que para lograr una gestión eficiente de los materiales peligrosos (sustancias y residuos) es necesario un trabajo consensuado entre los diferentes sectores, contando con la colaboración y el compromiso de otras secciones del Distrito como Equipos y talleres, Depósito, Patrimonio, Mantenimiento y Obras.

Además, será necesario disponer de un presupuesto para realizar remodelaciones edilicias, adquirir contenedores e insumos, tramitar licencias y contratar auditorías y laboratorios habilitados por las autoridades competentes, etc.

Como acciones a realizar, propone recopilar la normativa general sobre residuos peligrosos, residuos de aparatos eléctricos, electromagnéticos y almacenamiento de los derivados de petróleo; realizar un relevamiento de los residuos peligrosos en las dependencias del Distrito; confeccionar un Plan de Residuos Peligrosos en relación con el “Plan Estratégico” que elabore la DGA; confeccionar un plan de recomposición de pasivos ambientales o remediación de sitios contaminados, y diseñar un plan de capacitación de gestión de residuos peligrosos.

En este sentido, a través del citado Memorando, el CEGA Buenos Aires solicitó autorización a las autoridades distritales para iniciar dichas tareas.

En virtud de lo expuesto, el impulso de acciones relativas a la elaboración de un Plan Estratégico permite considerar el aspecto observado como en vías de regularización, mientras que la designación de los cargos en los CEGA se encontraría regularizada, quedando sujeta su verificación a un futuro seguimiento de esta UAI.



Estado 31/07/16:

En Trámite de Regularización.

5) Importante cantidad de materiales peligrosos y pasivos ambientales en los Distritos y sus establecimientos, en particular en los campamentos viales y talleres. Deberá elaborarse un Procedimiento Básico de Saneamiento.

Como parte de la labor de auditoría, y a fin de obtener una visión generalizada del manejo de sustancias y residuos peligrosos en los Distritos Jurisdiccionales de la repartición, esta UAI remitió un Cuestionario Descriptivo a la Coordinación General de Distritos para ser circularizado a los mismos.

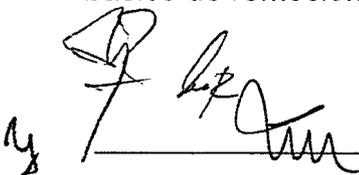
Del análisis de las respuestas vertidas en dicho cuestionario y del relevamiento “*in situ*” realizado en el ámbito de los Distritos de Buenos Aires y Chubut, se constató la existencia de suelos contaminados, y de rezagos y deshechos acumulados en las sedes de los Distritos, Campamentos y demás establecimientos de la repartición.

A modo de ejemplo, se describen los principales ítems contaminantes, verificados en dicho relevamiento:

- 1) Residuos Peligrosos (RP): Planta asfáltica y camiones regadores conteniendo restos de residuos peligrosos, gran acopio de RAP abandonados y de “Rapibach” en uso; tanques subterráneos, piletones y tambores con material bituminoso; surtidores de combustibles abandonados, tambores con aditivos para hormigón, con aceites, lubricantes y baterías abandonados y fuera de servicios, etc.
- 2) Neumáticos fuera de uso (NFU), los cuales no son clasificados como residuo peligroso, salvo que su manejo no sea ambientalmente racional como es caso observado.
- 3) Scrap o chatarras: Maquinarias viales pesadas, camiones cargadores, ómnibus, tractores, grúas, casillas rodantes, camionetas, barandas metálicas flex beam, postes metálicos para alumbrados, postes de madera, etc.
- 4) Sustancias Peligrosas (SP): Gasoil, nafta, ácido sulfúrico, tricloroetileno, hidróxido de sodio, ácido clorhídrico, xileno, sulfato de potasio, sulfato de magnesio, sulfato de sodio, cloruro de calcio, cloruro de bario, sulfato férrico amónico, acetato de plomo, cianuro de amonio, sulfato de amonio, etc.
- 5) Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE): Monitores, computadoras, teclados, mouse, impresoras, teléfonos fijos, fotocopiadoras, etc.

Esta acumulación de desechos propia de la actividad desarrollada por el organismo, que fuera generada con el paso del tiempo, puede causar daño directa o indirectamente a los seres vivos y puede contaminar el agua, el suelo y la atmósfera, produciendo un impacto negativo significativo sobre el ambiente en general.

Lo expuesto evidencia la necesidad de implementar a nivel nacional un “*Plan de Saneamiento*” de sitios contaminados con residuos peligrosos y un procedimiento básico de remoción de rezagos y deshechos voluminosos.



Asimismo, a fines de motorizar en los Distritos la concreción e implementación de este procedimiento, esta UAI estima conveniente contar con la intervención conjunta de las Secciones CEGA, Seguridad e Higiene, Patrimonio, y Equipos y Talleres como grupo de trabajo, designando un coordinador responsable de la encomienda.

Recomendación:

Elaborar e implementar un *“Plan Integral de Saneamiento de Sitios Contaminados con Residuos Peligrosos”* y un *“Procedimiento Básico de Remoción de Rezagos y Deshechos contaminantes”*, con la intervención conjunta de las Divisiones Gestión Ambiental, Administración de Equipos, Patrimonio e Higiene y Seguridad Laboral.

En segunda instancia, y a partir de los lineamientos, pautas, procedimientos, metas y plazos establecidos en el Plan y el procedimiento antes mencionados, los Distritos deberán confeccionar un *“Plan de Saneamiento”* y un *“Procedimiento de Remoción”* acorde a sus necesidades específicas y a la normativa local vigente, estableciendo plazos razonables para el logro de los objetivos propuestos, e implementarlos.

Cabe destacar la importancia de este último aspecto, el cual fuera oportunamente observado por esta UAI a través del Informe de Auditoría UAI N° 73/11 – *“Auditoría de Seguridad e Higiene”* y en sus dos seguimientos posteriores (años 2013 y 2015).

Situación al presente seguimiento (2016):

La Coordinación de Ingeniería mediante la Nota N° 444/16 comparte el interés en mejorar la situación actual de los Campamentos viales, no obstante señala que la elaboración de un plan integral de saneamiento de sitios contaminados con residuos peligrosos para los establecimientos y campamentos viales es un proceso complejo que requiere de una evaluación certera de la situación actual en todos los Distritos, la determinación de una metodología de priorización de los sitios a sanear, la selección de las prácticas a aplicar y la determinación de responsabilidades en cada caso.

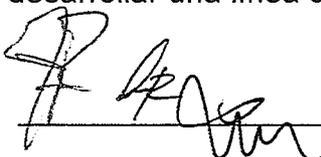
Por otra parte, un plan de estas características debería contener una determinación de costos, un análisis de precios, presupuestos y asignación de recursos.

Actualmente se inició el abordaje del tema de remediación de sitios contaminados mediante la elaboración de la *“Guía General de Gestión Integral de residuos peligrosos y remediación de sitios contaminados”*.

Para dichos sitios, se está evaluando además seguir los lineamientos del *“Programa de Gestión Ambiental de Sitios Contaminados”* (PROSICO) de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Se pretende en primera instancia que la guía cubra los aspectos de relevamiento de los sitios potencialmente contaminados, dejando para etapas posteriores el establecimiento de prioridades respecto de la investigación detallada y remediación, para lo cual será necesario prever la contratación de empresas especializadas.

La citada documentación fue enviada por Nota GPIC N° 154/16 a la Coordinación de Distritos, en respuesta a la Nota CGD N° 139/16 mediante la que se propuso la realización de una mesa de trabajo conjunta con la participación de Patrimonio, Mantenimiento y Equipos e Higiene y Seguridad Laboral, con la finalidad de desarrollar una línea de acción conjunta para de no duplicar ni sobreponer acciones.

4



El Distrito Buenos Aires por Nota N° 2042/16, Memorando del CEGA N° 3415/16, propone como acción tendiente a regularizar el aspecto observado la confección de un “Plan de Recomposición de Pasivos Ambientales” o de “Remediación de Sitios contaminados para el 1° Distrito – Buenos Aires”, en función de los lineamientos que surjan del “Plan Estratégico para la Gestión integral de residuos y sustancias peligrosas” que elabore la División Gestión Ambiental de Casa Central.

Asimismo, informa que como respuesta a las visitas de la UAI (en octubre de 2015), elaboró dos (2) documentos titulados “Diagnóstico preliminar de Gestión ambiental de Residuos peligrosos en dependencias del 1° Distrito – Buenos Aires” y “Programa de Recomposición de Pasivos ambientales en dependencias del 1° Distrito – Buenos Aires – DNV”.

Por lo expuesto, la presente observación se considera en vías de regularización.

Estado 31/07/16:

En Trámite de Regularización.

- 6) **En los campamentos y establecimientos relevados se observó la falta de uso de los elementos de protección personal (EPP) y ropa de trabajo adecuada de los agentes. Asimismo, se advirtió la ausencia de un Plan de Capacitación para los agentes que por sus tareas se encuentran expuestos a los residuos y sustancias peligrosas.**

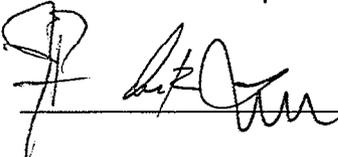
La protección de los trabajadores y seres vivos, y la preservación del medio ambiente es el objetivo fundamental en el manejo de sustancias y residuos peligrosos, razón por la cual la capacitación es una herramienta de vital importancia.

El relevamiento efectuado permitió identificar la presencia de sustancias como gasoil, nafta, ácido sulfúrico, tricloroetileno, hidróxido de sodio, ácido clorhídrico, xileno, sulfato de potasio, sulfato de magnesio, sulfato de sodio, cloruro de calcio, cloruro de bario, sulfato férrico amónico, acetato de plomo, cianuro de amonio, sulfato de amonio, etc. que resultan tóxicas y nocivas para las personas que las manipulan.

En tal sentido, se constató falta de concientización y uso de los elementos de protección personal (EPP) por los agentes expuestos a dichas sustancias, que en algunos casos no contaban con los elementos adecuados ni con hojas de seguridad de las sustancias, y en otros deliberadamente no los utilizaban ignorando las consecuencias que esto puede generar.

Cabe destacar que ante la exposición a este tipo de sustancias existe la posibilidad de contraer enfermedades profesionales de índole temporal o permanente, con el agravante que algunas de ellas son clasificadas como cancerígenas de acuerdo a la OIT y la OMS, por lo cual es indispensable contar con los elementos de seguridad y capacitación en el uso de los mismos.

En virtud de lo expuesto, esta Unidad de Auditoría Interna estima necesario elaborar un plan de capacitación que contribuirá a lograr la concientización de las autoridades y del personal de la repartición respecto de la importancia de la provisión y el uso de los elementos de protección por los agentes realicen tareas de riesgo o expuestas.



Algunos Distritos incluidos en la muestra de auditoría, como Buenos Aires y San Luis, generaron a través de sus respectivos CEGA distintas iniciativas de capacitación, en virtud de las facultades conferidas por la Resolución DNV N° 2015/15.

El 14° Distrito – San Luis le propuso a la División Gestión Ambiental de Casa Central la realización de jornadas de capacitación, con alcance a todos los Distritos del país.

Entre los cursos propuestos por el CEGA San Luis podría mencionarse el de “Gestión Ambiental Interna”, que contiene entre sus temas, los siguientes: Residuos Peligrosos (estado de situación en cada Distrito), Normativas Provinciales y Estado de situación de los Campamentos Viales.

Recomendación:

Implementar en la Dirección Nacional de Vialidad un “Plan de Capacitación” sobre la adecuada gestión de los materiales peligrosos, de acuerdo a los puestos de trabajo vinculados directamente con la temática, con el objetivo de proteger a trabajadores y a seres vivos y preservar el medio ambiente. Dicho programa debería contener también una capacitación orientada a los diferentes niveles jerárquicos vinculados directa o indirectamente en la gestión de los mismos.

Tomar cursos de acción tendientes a implementar la obligatoriedad del uso de EPP y vestimenta adecuada y uniforme por parte del personal que realiza tareas expuestas vinculadas con el manejo de mercancías peligrosas. A tal efecto y como primera medida, deberá elaborarse un registro actualizado de los trabajadores expuestos.

Situación al presente seguimiento (2016):

La Coordinación de Ingeniería manifiesta por Nota N° 444/16 que la capacitación a desarrollar por el área Ambiental se limitará a la gestión de los residuos peligrosos, aunque considera importante articular la capacitación con la de sustancias peligrosas, que a su juicio recaen en las áreas de Higiene y Seguridad.

Agrega que el desarrollo de los planes de gestión de los residuos peligrosos permitirá elaborar una capacitación acorde a la gestión prevista para los mismos.

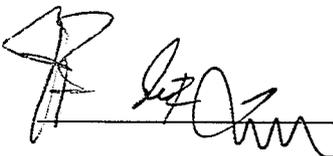
Asimismo, esta UAI estima que es necesaria la participación de la División Higiene y Seguridad Laboral y las respectivas Secciones distritales para abordar la cuestión.

En tanto, el 1° Distrito – Buenos Aires mediante la Nota N° 2042/16, Memorando N° 3414, expresa que a través de la Sección Seguridad e Higiene planifica anualmente las capacitaciones en cuanto a los riesgos expuestos por la UAI, como así también se registra en planillas la entrega de los Elementos de Protección Personal, aspectos que serán constatados en futuros seguimientos que realice esta Unidad.

Resulta oportuno señalar que lo expuesto por el Distrito no se vio reflejado durante el relevamiento practicado por esta UAI en octubre de 2015 ya que, por ejemplo, en el Campamento de San Carlos de Bolívar se advirtió que los agentes que manipulaban sustancias peligrosas lo hacían sin EPP, ropa de trabajo ni calzados de seguridad.

Estado 31/07/16:

Sin acción correctiva informada.



CONCLUSIÓN GENERAL

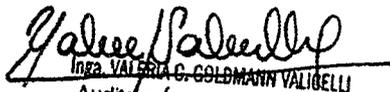
Esta Unidad de Auditoría Interna (UAI) elaboró el presente Informe como la primera instancia de seguimiento del Informe Definitivo UAI N° 42/15 – “Gestión Ambiental – Gestión de Residuos y Sustancias peligrosas en Distritos y Campamentos Viales”.

El Informe original del año 2015 contiene seis (6) observaciones que son objeto del presente seguimiento. Como resultado de las medidas implementadas por las áreas responsables, tres (3) observaciones resultaron en Trámite de regularización y en las tres (3) restantes no se registraron acciones.

En consecuencia, si bien la Coordinación de Ingeniería y el Distrito Buenos Aires se encuentran implementando cursos de acción tendientes a regularizar los aspectos observados, y en otros casos han manifestado sus ideas e iniciativas sobre cómo encarar la solución a las temáticas planteadas, esta UAI considera que las seis (6) observaciones se mantienen pendientes de regularización, por lo que serán objeto de futuros seguimientos.

Finalmente, compartiendo el criterio expuesto por el 1° Distrito – Buenos Aires, esta UAI entiende que para lograr una gestión eficiente de los materiales peligrosos resulta necesario un trabajo consensuado entre los diferentes sectores, así como disponer de un presupuesto para realizar las acciones necesarias, tales como remodelaciones edilicias, adquirir contenedores e insumos, tramitar licencias, entre otros, así como elaborar planes de acción y establecer niveles de responsabilidades y los responsables de cada una de las acciones.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12 de diciembre de 2016.


Inga VALERIA C. GOLDMANN VALIGELLI
Auditora Área Operativa - UAI
Dirección Nacional de Vialidad


Ing. Civil OSCAR E. RIVEROS
Auditor Área Operativa - U.A.I.
Dirección Nacional de Vialidad


Ing. JUSTO ROMERO
Coordinador Área Operativa - UAI
Dirección Nacional de Vialidad


Sr. MARCELO GUILLERMO BIANCHI
AUDITOR INTERNO - U.A.I.
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD