



SIGEN

Sindicatura General de la Nación
Presidencia de la Nación



Guía para Auditorías Ambientales

Mayo de 2014



Guía para Auditorías Ambientales

Mayo de 2014



SIGEN

Sindicatura General de la Nación
Presidencia de la Nación

Presentación

El cuidado del ambiente se ha constituido en un aspecto estratégico y global que conlleva la adopción de diversas medidas por parte de las naciones, las organizaciones, las empresas y las personas.

En el caso de las organizaciones, las cuestiones ambientales se encuentran cada vez más ligadas a las decisiones y a la ejecución habitual de actividades de gestión.

En particular para los organismos y entidades que conforman el Sector Público Nacional, los roles en materia ambiental abarcan diversas responsabilidades que se extienden desde la formulación de políticas y normas, y su fiscalización, hasta la gestión ambiental propiamente dicha.

A partir del compromiso de SIGEN con el ambiente, y considerando sus funciones como órgano rector del control interno en el ámbito del Sector Público Nacional, se emite la presente Guía para la ejecución de Auditorías Ambientales, a ser utilizada por parte de SIGEN y las Unidades de Auditoría Interna bajo su coordinación.

La Guía constituye un instrumento para las tareas de control, alineado con la Visión de SIGEN: "El sistema de control interno que guía y coordina la Sindicatura General de la Nación, contribuye al logro de los objetivos de gobierno."

Preocupación por el ambiente en SIGEN

En el ámbito de la Sindicatura General de la Nación, se vienen adoptando diversas medidas alineadas con la gestión ambiental que se materializan, entre otras, en las siguientes líneas de acción:

- **Acciones de difusión, concientización y capacitación**

A través del Instituto Superior de Control de la Gestión Pública dependiente de SIGEN, se ha puesto en marcha el curso de Especialización en Control de la Gestión Ambiental, para capacitar a personal del Estado, abarcando a funcionarios del ámbito nacional, así como de provincias y municipios.

- **Reducción del uso de papel**

Se encuentra implementado el procedimiento de digitalización de archivos y documentación, y se han establecido diversos procedimientos internos mediante el uso de formularios electrónicos, los cuales serán ampliados paulatinamente.

- **Compromiso con la responsabilidad social**

Se han adoptado acciones tendientes a concientizar y analizar aspectos de responsabilidad social, tanto desde la perspectiva de las evaluaciones y actividades de control que se llevan a cabo, como desde la difusión y capacitación en temas de responsabilidad social. Al respecto, se han puesto en marcha capacitaciones específicas en relación con la Responsabilidad Social, considerando siempre en estos aspectos la temática ambiental.

Lo expuesto queda asimismo evidenciado, con la participación de SIGEN en el Primer Congreso Internacional de Responsabilidad Social (CIRS) llevado a cabo en Buenos Aires en el año 2013.

- **Convenio de reciclado con el Hospital Garrahan**

Se ha suscripto un convenio de reciclado con el Hospital Garrahan, por el cual se han dispuesto cajas para el reciclado de papel en todos los pisos del edificio, así como dispositivos para recolección de tapitas de gaseosa, con fines de reciclado.

- **Teletrabajo**

Se encuentra en marcha la implementación paulatina del teletrabajo para diversas actividades, según el marco dispuesto por el Ministerio de Trabajo. Esta iniciativa permite, entre otros beneficios, contribuir con el medio ambiente al reducir el uso de medios de transporte por parte de los empleados teletrabajadores.

- **Iniciativas de ahorro de energía**

Mediante diversas medidas, se incentiva el uso eficiente de la energía, tanto en elementos de calefacción y aire acondicionado, como respecto de la electricidad y agua, a partir de sensores automáticos que reducen el desperdicio.

Las medidas expuestas, se suman a las actividades de control y evaluación específicas que realiza la Sindicatura General de la Nación sobre temas ambientales, las cuales son desarrolladas sobre los organismos y entidades del Sector Público Nacional, por parte de un equipo de profesionales especialistas en la materia.

Como fuera mencionado anteriormente, se adopta en esta instancia, la decisión de avanzar un paso más, emitiendo esta Guía para la ejecución de Auditorías Ambientales.

Para el desarrollo de la Guía se ha considerado como fundamento un conjunto de documentos emitidos por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), a cargo del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (The Working Group on Environmental Auditing - WGEA), así como también la experiencia de los propios equipos de trabajo de SIGEN, especialistas en materia de auditoría ambiental.

Buenos Aires, mayo de 2014.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'D' followed by a vertical line and some smaller strokes.

Daniel Reposo
Síndico General de la Nación



El control interno y la auditoría del ambiente en el Sector Público Nacional

Las acciones de gestión llevadas a cabo por las organizaciones, tienen consecuencias sobre el medio ambiente. Las actividades de las distintas jurisdicciones, organismos, empresas y sociedades que componen el Sector Público Nacional, llevan asimismo, aparejadas afectaciones o impactos sobre el ambiente que pueden variar en su grado y extensión, de acuerdo a las características de las responsabilidades, funciones, productos y servicios por ellas generados.

El rol del Estado en materia ambiental abarca la responsabilidad por la formulación de políticas ambientales, la elaboración de regímenes normativos, su fiscalización y la gestión ambiental en el seno del propio Estado.

Las responsabilidades sobre el control interno, que competen a quienes están a cargo de la gestión de las organizaciones que conforman el Sector Público Nacional, abarcan también los aspectos ambientales de acuerdo a sus misiones y funciones específicas.

En este orden, la implementación de los mecanismos de control interno debe abarcar la estrategia, las políticas y procedimientos en materia ambiental, la definición de las responsabilidades por el control de estos aspectos, así como los pertinentes esquemas de rendición de cuentas.

Como órgano de control interno, normativo, de supervisión y de coordinación del Poder Ejecutivo Nacional, compete a la Sindicatura General de la Nación la emisión de normas de control y de auditoría interna a aplicar. En este marco, se ha desarrollado la presente Guía para Auditorías Ambientales, que constituye un instrumento para las tareas de control en el ámbito de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, orientado a asistir a la gestión y la toma de decisiones, en pos de contribuir al logro de los objetivos de gobierno.

Ha sido desarrollada considerando los documentos propuestos por INTOSAI en relación con la temática medioambiental y la propia experiencia de SIGEN en la materia, a fin de orientar el proceso de maduración de las actividades de control in-



terno, teniendo en cuenta no sólo las afectaciones e impactos de las actividades, productos y servicios sobre el ambiente, sino también de aquellos relacionados con los bienes y servicios correspondientes a la gestión de las organizaciones involucradas.

Principales antecedentes internacionales en relación con el desarrollo sustentable y el ambiente.

El informe titulado “Nuestro Futuro Común” -también conocido como Informe Brundtland-, presentado en 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, centró su análisis en la problemática existente entre el desarrollo, la pobreza y la destrucción del ambiente. Dejó expuesto que el camino que la sociedad global había tomado en pos del desarrollo económico, estaba por un lado, dañando de manera irreversible el ambiente, y por otro lado, dejando a una gran cantidad de personas en la pobreza y la vulnerabilidad.

Puso de manifiesto que para abordar la solución de una problemática tan significativa se necesitaba el establecimiento de un nuevo paradigma conceptual superador.

Dicho concepto-paradigma se conoce como “Desarrollo Sustentable”, definiéndose como tal a “aquel tipo de desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”; mediante el desarrollo sustentable se lograrían integrar en la toma de decisiones y fijación de objetivos, no solo valoraciones económicas sino también sociales y ambientales.

Por consiguiente, los objetivos del desarrollo económico y social se deberían definir desde el punto de vista de su sustentabilidad ambiental.

Otro hito de fundamental importancia fue “La Cumbre de la Tierra de la ONU”, celebrada en 1992 en Río de Janeiro, donde se tomó este nuevo paradigma como hilo conductor y se logró consensuar el establecimiento del “Programa XXI”, por el cual 179 gobiernos, entre los que se encuentra Argentina, acordaron adoptar un conjunto de estrategias integradas, con el propósito de detener y revertir las consecuencias negativas de las actividades humanas sobre el ambiente; y fomentar -en todos los países- el desarrollo económico sustentable, desde el punto de vista ambiental.



La Constitución Nacional y las Leyes de Presupuestos Mínimos.

Con posterioridad a la Declaración de Río de 1992 aludida precedentemente, en 1994 se produjo en la República Argentina la reforma de la Constitución Nacional, incorporándose a su texto el concepto de desarrollo sustentable:

Artículo 41.- "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley".

Adicionalmente, en el ámbito nacional durante el año 2002, se han promulgado importantes leyes de presupuestos mínimos (tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional), entre ellas la Ley General del Ambiente N° 25.675 -Política Ambiental Nacional-, la cual establece los principios de política ambiental.

Entre los principios de política ambiental establecidos en la referida Ley, se destacan el principio de "prevención" y el principio "precautorio". Si bien ambos tratan de impedir la consumación del daño, el principio preventivo trabaja sobre la certeza, es decir sobre el riesgo cierto y comprobado, mientras que el precautorio lo hace sobre la incertidumbre -riesgo potencial e hipotético-.

La Ley General del Ambiente enuncia el primero, es decir el principio preventivo, diciendo que las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán de manera integrada y prioritaria, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir.

Por otra parte, el segundo principio -precautorio-, es tratado en la norma citada al declarar que cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o de certeza científica, no deberá usarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Asimismo, la norma prevé los mecanismos para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva que se pudiere producir. El artículo 22 de la Ley N° 25.675 instituye que toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad



suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

Por su parte, el artículo 28 establece que el que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva será determinada por la justicia ordinaria interviniente.

El pacto global

En otro orden de ideas, Argentina suscribió el 23 de abril de 2004 en Buenos Aires, el Pacto Global -iniciativa auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas para crear empresas socialmente responsables en todo el mundo-.

Dicho Pacto, tiende a aumentar la responsabilidad social empresaria en los campos de los derechos humanos, los estándares laborales y el ambiente.



GUÍA PARA AUDITORÍAS AMBIENTALES

Elementos a considerar

La Unidad de Auditoría Interna debe contemplar la ejecución de auditorías ambientales, teniendo en consideración las responsabilidades de la organización, las actividades de gestión que lleven aparejadas afectaciones o impactos al ambiente, así como las condiciones y medio ambiente de trabajo imperantes. A tal efecto se deberá realizar una clasificación de la organización según los criterios que se exponen en la presente Guía. Las auditorías ambientales deben incluirse en el planeamiento pertinente, siguiendo los procedimientos, normas de control interno y auditoría gubernamental que rigen al resto de las auditorías¹.

De acuerdo al grado de afectación o impacto ambiental de la organización, la Unidad de Auditoría Interna determinará la necesidad de aplicar técnicas y metodologías de evaluación particulares, así como la participación de especialistas de otras disciplinas.

Los responsables de llevar a cabo la ejecución de las auditorías ambientales, deben reunir los requisitos de competencia técnica, independencia y autoridad para elaborar los informes.

A continuación se exponen diversos elementos que, según el alcance determinado para la auditoría, pueden ser considerados en la ejecución de una auditoría ambiental.

1. Caracterización de las responsabilidades y del impacto sobre el ambiente de la Organización.

Para abordar las labores de auditoría, es necesario caracterizar a la organización según dos criterios: en función de sus responsabilidades y funciones; y de acuerdo al nivel de afectación e impacto sobre el ambiente y las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) imperantes. Esta caracterización debe documentarse y mantenerse como respaldo de las labores de la Unidad de Auditoría Interna.

¹ En igual sentido, INTOSAI propone similar criterio, según las conclusiones arribadas durante la XV INCOSAI (El Cairo), que especifica que las Normas de Auditoría de la INTOSAI son aplicables también, para la planificación, operación e información de la auditoría medioambiental.



La Caracterización o Clasificación de la organización considerando lo establecido en los siguientes puntos, permitirá al auditor interno -junto con otros elementos de juicio disponibles-, determinar el alcance de la labor de auditoría ambiental a desarrollar.

En ese sentido, debe realizarse un análisis detallado considerando los criterios que se exponen a continuación.

1.1

De acuerdo a las responsabilidades y actividades, se debe clasificar a la organización según lo siguiente² :

- **Entidades cuyas actividades afectan directa o indirectamente al medio ambiente**, ya sea de manera positiva -como por remediación y rehabilitación- o negativa -por contaminación o explotación no sustentable-.
- **Entidades con poderes para producir formulación y regulación de la política medioambiental**, o para influir en ellas -ya sea en ámbito internacional, nacional o local-.
- **Entidades con poder para controlar y fiscalizar acciones medioambientales**, ejecutadas por terceros.

1.2

Se debe clasificar a la organización considerando el nivel de riesgo, afectación o impacto ambiental que produce y las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo imperantes.

Al respecto existen organizaciones que desarrollan fundamentalmente actividades de índole administrativa y su afectación sobre el ambiente se acota al uso de recursos como energía, agua o insumos de oficina, generando residuos convencionales, sin producir impactos mayores al ambiente.

²“Orientación para la Ejecución de Auditorías de Actividades con una Perspectiva Medioambiental” ISSAI 5110 INTOSAI.



Otras organizaciones pueden llevar a cabo actividades de índole industrial que causen un significativo impacto en el ambiente.

Es por ello que resulta relevante clasificar a la organización considerando el siguiente criterio:

- **Organizaciones poco expuestas al riesgo ambiental, con un nivel de afectación o impactos menor**, las cuales posibilitan la implementación de sistemas de control ambiental integrados a los sistemas de control interno.
- **Organizaciones muy expuestas al riesgo ambiental, con un alto nivel de afectación o impactos**, que requerirán un subsistema de gestión ambiental específico.

Para este análisis, se debe considerar el posible impacto de las actividades regulares de la organización, además de los programas cuyo principal objetivo sea la protección o la mejora del ambiente.

En el Anexo I se exponen elementos a considerar en las auditorías ambientales, según el nivel de afectación, impacto y riesgo ambiental determinado para cada tipo de organización.

2. Eficacia de las funciones organizacionales en materia ambiental.

La ejecución de auditorías abarcará la eficacia en la ejecución de las funciones en materia ambiental de la organización, ya sea con relación a definición de políticas, regulación, actividades de fiscalización o la gestión ambiental intra-institucional, según sea aplicable.

Es decir, según las características y responsabilidades de la organización, la ejecución de las auditorías abarcará:

- La eficacia en la definición de políticas, planes y programas.
- La eficacia en la ejecución de actividades asociadas con las políticas, planes y programas definidos; de regulación y fiscalización en materia ambiental.
- La eficacia en la gestión ambiental intra-institucional.
- La eficacia en la gestión de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.



3. *Política Ambiental.*

3.1

Las labores de auditoría deberán orientarse a verificar si la organización dispone de una política ambiental que defina sus objetivos y metas en la materia; considerando la naturaleza, escala e impactos generados sobre el ambiente (de acuerdo a los criterios de clasificación establecidos en puntos anteriores).

3.2

Como criterio de auditoría, debe considerarse que la Política Ambiental Organizacional:

- Se encuentre alineada con la Política Ambiental Nacional³.
- Establezca los objetivos ambientales de manera mensurable y cuantificable.
- Contemple -en lo que se refiere al compromiso con la protección del ambiente- la reducción de la contaminación a niveles compatibles con las regulaciones vigentes y el apoyo en los procesos de mejora continua.

3.3

Por otra parte, tanto la Política como los planes y programas del Sector Público Nacional, deben contemplar objetivos relacionados con el uso eficiente de recursos renovables y no renovables.

4. *Asignación de las responsabilidades por la gestión ambiental de la organización.*

La labor de auditoría debe incluir el análisis de la asignación de responsabilidades relativas a la gestión de temas ambientales en el seno de la organización. Al respecto, según se asignen las responsabilidades, las mismas deben ser adecuadamente documentadas en los puestos de trabajo correspondientes, aprobadas y notificadas formalmente.

³ Definida en la Ley General del Ambiente N° 25.675.



5. Sistema de gestión ambiental, responsabilidad social, energía, salud y seguridad ocupacional.

Es necesario considerar la necesidad de que la organización disponga de un sistema de gestión ambiental que contemple -de acuerdo a sus características- las prácticas recomendadas en las normas ISO Serie 14000, 26000, 50001 y OHSAS 18000 (y eventualmente las Directivas sobre Evaluación Ambiental Estratégica), según se expone someramente en el Anexo II.

El tipo, nivel de detalle y complejidad del sistema de gestión ambiental, así como la extensión de la documentación y los recursos que se dediquen, deberán determinarse en función de factores como: el alcance del sistema, el tamaño de la organización, la naturaleza de sus actividades, productos y servicios, riesgos e impactos ambientales.

6. Previsiones y fondos de restauración por riesgos ambientales.

6.1

Según la responsabilidad y el nivel de impacto ambiental de la organización, la labor de auditoría debe enfocarse en verificar la existencia de un análisis de los riesgos ambientales que puedan estar asociados a las actividades de la organización. Dicho análisis debe ser documentado y revisado periódicamente a fin de asegurar su actualización. Las recomendaciones contributivas de la labor de auditoría pueden considerar, para el análisis, los riesgos expuestos en el listado -no limitativo- que se adjunta en el Anexo III, así como la normativa específica vigente para la clasificación y determinación de niveles de riesgo y contratación de seguros, según la reglamentación establecida.

6.2

Cuando las actividades llevadas a cabo por la organización puedan ser riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, se verificará el desarrollo e implementación de los procedimientos de gestión, control y remediación apropiados a cada caso. Tales procedimientos deben contemplar, la estimación y valoración de activos y pasivos ambientales, debiendo estar documentados y aprobados.



Los procedimientos deben considerar, según corresponda, los mecanismos para la minimización de riesgos, la prevención y mitigación de emergencias ambientales y la recomposición de los daños causados por la contaminación⁴.

6.3

Cuando las actividades llevadas a cabo por la organización puedan resultar riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, se verificará la instrumentación de las siguientes medidas previstas en el artículo 22 de la Ley General del Ambiente N° 25.675:

6.3a

La contratación de un seguro de cobertura, con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que por su tipo pudiere producirse.

6.3b

En base al nivel de riesgo determinado, si se ha integrado un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

7. *Cumplimiento de normas y regulaciones.*

La labor de auditoría contemplará la verificación del cumplimiento de todas las normas vigentes que resulten aplicables a la organización en temas ambientales, considerando las actividades llevadas a cabo, impacto ambiental producido y zonas geográficas afectadas.

Debe considerarse la normativa aplicable a nivel nacional, local e internacional, de corresponder. En caso de resultar aplicable, deben tenerse en cuenta asimismo convenios nacionales e internacionales.

⁴ Según lo establecido en la Ley General del Ambiente N° 25.675, art. 2°, inc. k).



8. Interacción con otras organizaciones para el control de impactos ambientales.

Dado que la problemática ambiental atraviesa la mayoría de las jurisdicciones, entidades, empresas y sociedades del Sector Público Nacional, se plantea la necesidad de abordar su control desde la perspectiva de análisis transversal, para lo cual la organización deberá interactuar con las otras jurisdicciones que resulten competentes de acuerdo al caso.

9. Valoración y registración de costos y pasivos ambientales

Las tareas de auditoría abarcarán, de corresponder, el análisis de los criterios de registración de los aspectos medioambientales en los estados contables, analizando si la entidad ha reconocido, valorado y divulgado apropiadamente los costos, pasivos y activos relativos a temas ambientales. Lo expuesto será considerado en particular, para las empresas y sociedades fiscalizadas.

10. Indicadores ambientales.

Las labores de auditoría abarcarán el análisis de los indicadores de la organización con relación a asuntos ambientales, verificando que estos reflejen de manera apropiada su gestión.

La información e indicadores ambientales deben resultar apropiados a las necesidades de la autoridad, para permitirle monitorear oportunamente los avances y cumplimiento de los objetivos medioambientales planteados.

11. Ejecución de programas y proyectos ambientales.

En caso de organizaciones con programas medioambientales en marcha, la labor de auditoría abarcará la verificación de su ejecución, considerando los criterios de eficacia, eficiencia y economía aplicables a la gestión.

Buenos Aires, mayo de 2014.



ANEXO I

Elementos a considerar en el Relevamiento Preliminar y Caracterización

A Relevamiento y Caracterización Ambiental



Para llevar a cabo la auditoría ambiental, será necesario proceder inicialmente a caracterizar a la organización, tanto en relación a sus responsabilidades y funciones como respecto de su afectación e impacto sobre el ambiente y las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Esta Caracterización Ambiental comprenderá lo siguiente:

- Recopilación y análisis de la normativa aplicable en materia ambiental, responsabilidad social empresaria, gestión de la energía, y de condiciones y medio ambiente de trabajo.
- Existencia de un Plan Estratégico Organizacional. Análisis de aspectos ambientales dentro del referido Plan y menciones a la Política Ambiental Organizacional.
- Acciones desarrolladas por la organización generadoras de impactos ambientales significativos y contaminación. Análisis de las actividades, los planes, proyectos y programas de la organización, relativos a la generación de impactos ambientales significativos.
- Relevamiento de la apropiada identificación de procesos generadores de contaminación por parte de la organización, así como de las sustancias contaminantes.
- Relevar si se ha determinado el tipo y grado de contaminación, afectación e impacto sobre el medio ambiente, generado por las actividades, planes, programas o proyectos de la organización.
- Análisis de medidas adoptadas por los sectores competentes para remediar las áreas degradadas. Es decir, detección de medidas de mitigación, corrección y/o prevención aplicadas en relación a temas ambientales.



- Identificación de eventuales deudas generadas por obligaciones legales, administrativas, contractuales o judiciales que impliquen pagar, compensar, manejar, reparar, prevenir o mitigar los efectos ambientales negativos. También conocidos como “Pasivos Ambientales”.
- Utilización de Buenas Prácticas Ambientales en Oficinas.
- Utilización de estándares y sistemas de gestión (ISO 14000, 26000 y 50001 y OSHAS 18000), situación de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y actividades de control. Es decir, determinar si la organización ha implementado algún Sistema de Gestión (Ambiental, Responsabilidad Social, Energético, Salud y Seguridad Ocupacional) y Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.
- Utilización del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental – EIA, o de Evaluación Ambiental Estratégica – EAE (ver Anexo II).
- Análisis de asignación de responsabilidades en materia de gestión ambiental.

La información relevada permitirá emitir un Informe Preliminar en el cual se deje constancia de la caracterización ambiental de la organización. De corresponder, se incluirán asimismo, las recomendaciones preliminares que la Unidad de Auditoría Interna pudiera considerar apropiadas.

Por otra parte, luego del relevamiento y caracterización realizada, se podrá avanzar en la preparación del programa de auditoría detallado de acuerdo a los riesgos identificados⁵.

B *Consideraciones sobre el alcance de las tareas de auditoría según el nivel de riesgo ambiental*

B1 Organizaciones con riesgo ambiental de bajo nivel

Para aquellas organizaciones que -luego de la clasificación realizada según el punto 1.2 de la Guía- arrojen un riesgo ambiental de bajo nivel, el alcance de la labor de auditoría podrá limitarse a los aspectos ambientales básicos de la organización, tales como uso de recursos, disposición de residuos, y las condiciones y medio ambiente de trabajo.

⁵ Aplicando similares procedimientos que en otros tipos de auditorías, según lo establecido en las Normas aplicables de Auditoría Interna y Manual de Control Interno Gubernamental.



Por su parte, no será necesaria una alta periodicidad en la ejecución de este tipo de auditorías.

B2 Organizaciones muy expuestas al riesgo ambiental



En las organizaciones que se encuentren muy expuestas al riesgo ambiental, de acuerdo a lo expuesto en el punto 1.2 de la Guía, la labor de auditoría deberá realizarse de manera exhaustiva y con un amplio grado de detalle.

En estos casos la periodicidad de las auditorías ambientales deberá ser alta, en el marco del plan estratégico de la Unidad de Auditoría Interna.

Deberán cubrirse, además de las problemáticas ambientales de la organización, las medidas correctivas adoptadas y a adoptar. Este tipo de auditorías ambientales detalladas, deberá aplicarse en todas aquellas organizaciones cuyas actividades involucren:

- Operación, transporte y almacenamiento de sustancias peligrosas, radioactivas (cualquiera sea su estado de agregación); y aquellas que requieran de específicos niveles de bioseguridad.
- Residuos peligrosos, radiactivos (de alta, media y baja actividad), patológicos y residuos provenientes de procesos de producción y laboratorios que requieran niveles específicos de bioseguridad.
- Residuos sólidos y generación de efluentes líquidos y gaseosos, provenientes de procesos industriales, no conceptualizados como peligrosos por la ley.
- Instalaciones industriales en general, de infraestructura y medios de transporte terrestre, marítimo o aéreo, de explotación minera, de generación y de transporte de energía.
- Investigación y explotación forestal, agro-ganadera y pesquera.
- Hospitales y centros de salud.
- Instalaciones militares: bases e instalaciones de producción e investigación.
- Centros y laboratorios de producción e investigación.
- Mercados concentradores.



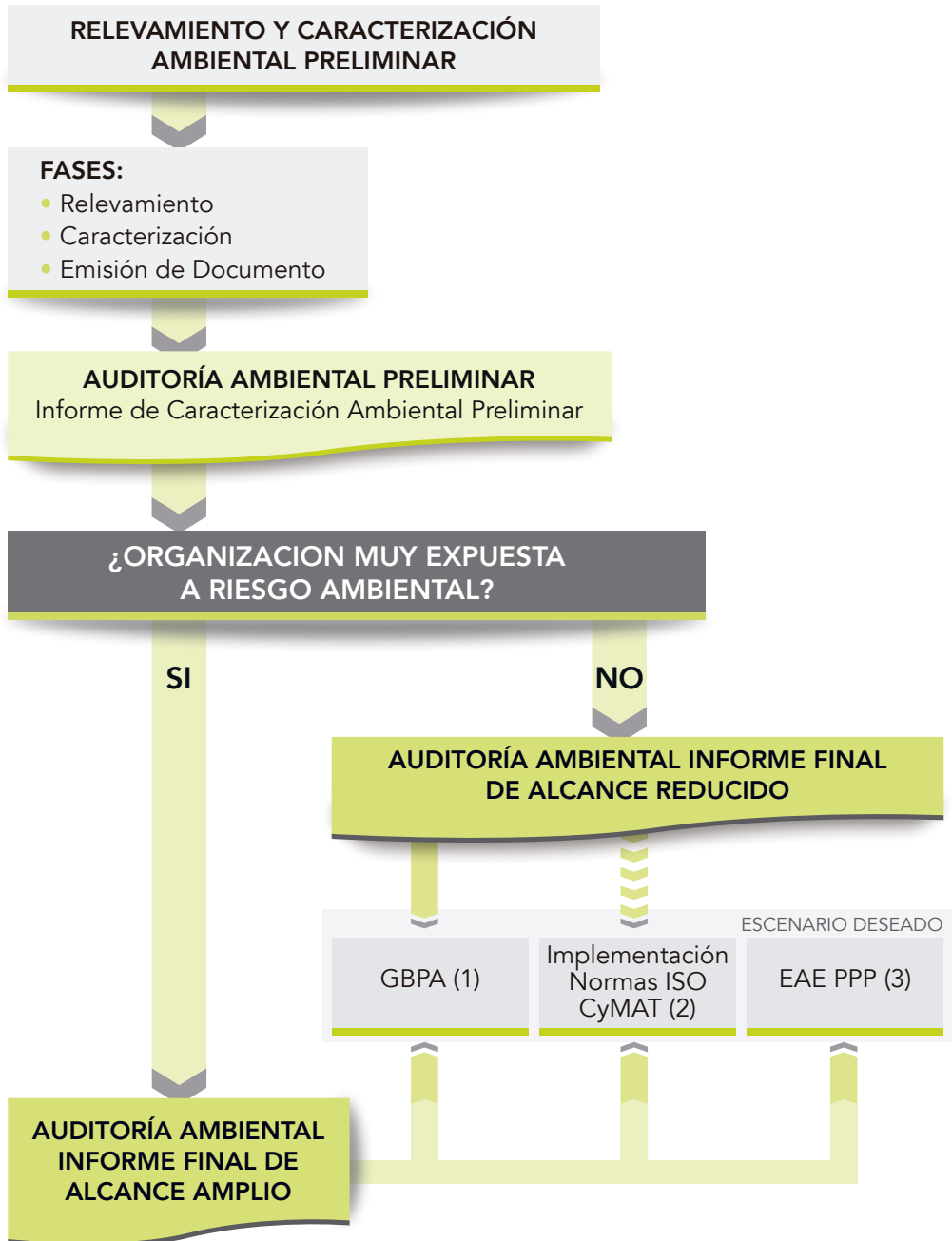
Se aplicará asimismo en organizaciones que planifiquen y/o desarrollen planes, proyectos y programas que provoquen impactos significativos en el sistema ambiental, que den lugar a afectaciones de gran magnitud, extensión y permanencia en el tiempo, sobre los subsistemas biofísico y social que lo componen, y que manifiesten efectos ambientales negativos de escala interjurisdiccional.

De igual forma, será aplicado en organizaciones que presenten riesgo industrial o condiciones de medio ambiente del trabajo inadecuadas.

La labor de auditoría ambiental deberá documentarse detalladamente, comprendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

- Análisis de las causas generadoras de impactos ambientales significativos, riesgo industrial, contaminación y/o CyMAT inadecuadas.
- Identificación y análisis de las medidas adoptadas por la organización, de orden preventivo, correctivo y de mitigación de los impactos ambientales significativos, riesgo industrial, contaminación y/o CyMAT inadecuadas.
- Determinación y análisis del grado de interacción con otras organizaciones, para la evaluación y control de impactos ambientales interjurisdiccionales.
- Análisis de la confiabilidad de la información sobre valoración de eventuales deudas generadas por obligaciones legales, administrativas, contractuales o judiciales que impliquen pagar, compensar, manejar, reparar, prevenir o mitigar los efectos ambientales negativos. Análisis de la adecuada registración de estos aspectos.
- Análisis de la efectividad y procedimientos de control correspondientes a los cursos de acción tendientes a plantear la solución de los pasivos ambientales.
- Análisis de los indicadores de la organización referidos a aspectos ambientales de sus actividades, verificando que estos reflejen de manera apropiada su gestión.
- Evaluación de programas ambientales en marcha, analizando su eficacia e impacto.
- Análisis y seguimiento de informes sobre CyMAT a la máxima autoridad.
- Análisis del cumplimiento de la normativa aplicable a la organización.

En el diagrama adjunto se presentan la secuencia lógica y los elementos componentes del flujo de información, necesarios para alcanzar la imagen objetivo o escenario deseado (ver Anexo II) recomendado para una adecuada gestión de la problemática ambiental organizacional.



1. GBPA: Guía de Buenas Prácticas Ambientales en Sedes Administrativas
 2. Normas ISO: 14000, 18000, 26000, 50001 y CyMAT
 3. EAE PPP: Evaluación Ambiental Estratégica de Políticas, Planes y Programas



ANEXO II

Escenario deseado

Se exponen a continuación los Sistemas que componen la “Imagen Objetivo” o “Escenario Deseado” que pueden considerarse al formular recomendaciones a las organizaciones del Sector Público Nacional, para contribuir a una adecuada gestión en materia ambiental. El alcance de las recomendaciones dependerá de la situación inicial en la que se encuentre la organización bajo análisis.

En todos los casos la utilización de los estándares o buenas prácticas que a continuación se exponen, puede considerarse complementaria al cumplimiento de la normativa vigente y nunca de aplicación supletoria de la misma.

En el caso de tratarse de organizaciones con riesgo ambiental de bajo nivel (de acuerdo a la caracterización del punto 1 de la Guía), el alcance de las recomendaciones puede abarcar lo expuesto en las buenas prácticas ambientales y los estándares ISO 14000, 26000, 50001 y OSHAS 18000, según el caso.

Por su parte, si de acuerdo a la caracterización referida, se tratase de organizaciones muy expuestas al riesgo ambiental, además de las buenas prácticas y estándares citados anteriormente, podrá considerarse recomendar asimismo, cuestiones relativas a la metodología de Evaluación Ambiental Estratégica.

A continuación, se expone una síntesis de los elementos mencionados.

Buenas Prácticas Ambientales

Es recomendable la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas Ambientales, redactado de acuerdo a las necesidades de la organización.

Mediante éstas, se pretende introducir en el seno de la organización, un conjunto de prácticas habituales de oficina que conlleven a una reducción de la afectación ambiental provocada por su actividad. Aunque esta afectación puede percibirse como de bajo o poco significativo impacto, es posible llevar a cabo acciones encaminadas a su prevención o reducción.

Estas Buenas Prácticas presentan una serie de pautas de comportamiento en relación con los aspectos ambientales que han sido identificados, es decir aquellos



elementos de las actividades, productos o servicios de la organización que, interactuando con el ambiente, producen un impacto asociado.

En ellas se introducen conceptos recomendados:

- **Reducir** la utilización de insumos y recursos, mediante una mayor eficiencia en su consumo. Se generan de este modo, menos residuos y se optimiza la utilización de agua y energía.
- **Reutilizar**: Consiste en alargar el ciclo de vida de un insumo.
- **Reciclar**: Esta práctica supone la recuperación de un insumo o recurso. Es la alternativa a los conceptos de reducción y reutilización expuestos precedentemente.

Además de las acciones antes mencionadas, es necesario destacar la necesidad de adoptar medidas tendientes a realizar una adecuada gestión de los residuos de ofimática, pilas y baterías.

Todos estos conceptos deben utilizarse en la elaboración de una Guía o Manual de Buenas Prácticas Ambientales, redactado de acuerdo a las necesidades de la organización.

Sistema de Gestión Ambiental - Norma ISO Serie 14000

A nivel mundial se reconoce que para alcanzar el desarrollo sustentable, se necesitará la integración de los aspectos ambientales a la gestión administrativa de las organizaciones.

Las normas de la serie ISO 14000 son aplicables a todo tipo de organización, con condiciones geográficas, sociales y culturales diversas.

El Estándar Internacional para Sistemas de Gestión Ambiental, ISO 14001, destaca los siguientes elementos que se consideran prácticas recomendadas:⁶

⁶“Orientación para la Ejecución de Auditoría de Actividades con una Perspectiva Medioambiental” ISSAI 5110 INTOSAI.



- Implementación de una política medioambiental.
- Planificación - teniendo en cuenta aspectos medioambientales, y requisitos legales y de otra índole; establecimiento de objetivos y metas, e introducción de programas de gestión medioambiental.
- Implementación y operación - establecimiento de estructuras y responsabilidades, formación de personal y comunicación de los requisitos fundamentales; documentación de sistemas de gestión medioambiental; operación de sistemas; y preparación de planes de emergencia.
- Control y puesta en marcha de acciones correctivas - control y medición; identificación de no conformidad y puesta en marcha de acciones; y auditoría de sistemas de gestión medioambiental.
- Control de la gerencia con respecto a todos los aspectos del sistema.

Sistema de Salud y Seguridad Ocupacional - Norma OHSAS 18000

Las Normas OHSAS (Occupational Health and Safety Assessment Series) 18000 se orientan a la implementación de un sistema de gestión de salud y seguridad ocupacional. Han sido diseñadas para ser compatibles con los estándares de gestión ISO 9000 e ISO 14000, relacionados con materias de Calidad y Medio Ambiente respectivamente. De este modo, facilita la integración de los sistemas de gestión para la calidad, el medio ambiente, la salud ocupacional y la seguridad en las empresas.

Estos sistemas comparten principios comunes de gestión basados, entre otros, en el mejoramiento continuo, el compromiso de toda la organización y el cumplimiento de las normativas legales.

La aplicación de las normas OHSAS 18000 permite:

- Reducción del número de personal accidentado mediante la prevención y control de riesgos en el lugar de trabajo;
- Reducción del riesgo de accidentes de gran envergadura;
- Reducción del material perdido a causa de accidentes y por interrupciones de producción no deseados;



- Posibilidad de integración de un sistema de gestión que incluye calidad, ambiente, salud y seguridad;
- Garantía de cumplimiento de la legislación respectiva.

Otros estándares a tener en cuenta durante las auditorías para los análisis y recomendaciones

Responsabilidad Social – Norma ISO 26000

La ISO 26000 es una guía que establece lineamientos en materia de Responsabilidad Social (RS). Fue elaborada por un Grupo de Trabajo ISO en Responsabilidad Social liderado por el Instituto Sueco de Normalización (SIS por sus siglas en inglés) y por la Asociación Brasileña de Normalización Técnica (ABNT). La norma fue publicada en noviembre de 2010 y no tiene el propósito de ser certificatoria.

Apunta a que la organización disponga de elementos para la implementación, mantenimiento y mejora de los marcos de responsabilidad social, buscando contribuir al desarrollo sustentable. Otro de sus objetivos es incrementar la confianza y satisfacción con la organización entre los accionistas y grupos de interés (incluyendo a los responsables de la gestión).

Sistema de Gestión de la Energía - Norma ISO 50001

El estándar ISO 50001 especifica los requisitos para el establecimiento de un sistema de gestión de energía. Es de aplicación en todo tipo de empresas y organizaciones -grandes o pequeñas, tanto del ámbito público como privado, bien se dediquen a la provisión de servicios o a la elaboración de productos-.

Este estándar especifica los requerimientos para establecer, implementar, mantener y mejorar un sistema de administración de energía, cuyo propósito es el de permitir a una organización, adoptar un enfoque sistemático para lograr el mejoramiento continuo en materia de gestión de la energía, incluyendo eficiencia energética, seguridad energética, utilización de energía y consumo. Apunta a permitir a las organizaciones, reducir paulatinamente la utilización de energía y de esta manera, sus costos y la emisión de gases de efecto invernadero.



Ha sido publicado por ISO en junio de 2011, considerando como basamento los estándares ISO 9001 de sistemas de gestión de calidad e ISO 14001 de sistemas de gestión ambiental.

De esta manera, la norma ISO 50001 constituye un elemento importante para que la organización demuestre su compromiso con la mejora de su desempeño energético. En esta norma, no se especifican metas cuantitativas, sino que cada organización elige las metas que desea alcanzar y posteriormente diseña un plan de acción para lograrlas.

El objetivo principal del estándar es mejorar el desempeño y la eficiencia energética, en un ciclo de mejora continua.

En ese sentido, la gestión de la energía ayuda a las organizaciones a descubrir y a aprovechar su potencial de eficiencia energética, lo que puede acarrear beneficios por el ahorro de costos y fortalecimiento de la imagen organizacional, a la vez de contribuir a la protección climática y del ambiente, entre otros.

La Norma ISO 50001 apunta a llevar a cabo las siguientes tareas -siguiendo el círculo de Deming de mejora continua-:

- **Planificar:** Establecer un Plan Energético para la organización, estableciendo acciones concretas y objetivos para mejorar la gestión de la energía y la Política Energética de la organización.
- **Hacer:** Implementar las acciones previstas en la planificación.
- **Verificar:** Monitorear los resultados a partir del análisis de indicadores que permitan determinar el grado de cumplimiento de los objetivos.
- **Actuar:** A partir de los resultados obtenidos, adoptar las medidas correctivas y de mejora que fueran necesarias.



Evaluación Ambiental Estratégica

Al momento de realizar la auditoría y formular recomendaciones, particularmente en organizaciones con impactos ambientales significativos, pueden tenerse en consideración las prácticas atinentes a Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE).

El término específico Evaluación Ambiental Estratégica se refiere a la Directiva de la Unión Europea con ese nombre (2001/42/CE), que apuntó a ampliar los alcances de las Evaluaciones de Impacto Ambiental basadas en la Directiva EIA 85/337/CE, la cual en lugar de tener un alcance sobre la estrategia ambiental, sólo se aplica a determinados proyectos.

Ambos instrumentos -evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental- tienen un carácter complementario y, por lo tanto, no se excluyen mutuamente.

El concepto de Evaluación Ambiental Estratégica se originó en Europa a partir de experiencias relacionadas con el ordenamiento territorial y el desarrollo regional. Apunta a mejorar la evaluación de los impactos ambientales indirectos, acumulativos y sinérgicos que puedan derivarse de las Políticas, Planes y Programas, así como a simplificar el proceso y permitir la adopción de medidas correctivas genéricas para un conjunto de proyectos con características similares.

Proporciona una metodología para evaluar las implicancias ambientales de las Políticas, Planes y Programas con el fin de mejorar la calidad ambiental de la toma de decisiones, al proporcionar un marco para evaluar si se han interiorizado los valores ambientales durante el proceso decisorio, incluyendo prioridades, temas y valores.

Su aplicación es recomendable para aquellas organizaciones estatales que por sus funciones planifiquen acciones con objetivos de desarrollo estratégico. La metodología de la EAE, permite la detección y predicción de aquellos efectos ambientales que se manifiestan a una escala territorial mayor que la de un proyecto aislado.



Identificación de los Principales Riesgos Ambientales

El rol del Estado en materia ambiental abarca la formulación de políticas, planes y programas ambientales, así como la elaboración de regímenes normativos, su fiscalización y la gestión ambiental.

En ese sentido, diversos análisis efectuados por especialistas en la materia, denotaron la existencia de los siguientes riesgos ambientales significativos para las organizaciones de la República Argentina:

- Contaminación hídrica superficial y subterránea.
- Inadecuada gestión de residuos sólidos urbanos.
- Deforestación de los bosques autóctonos.
- Inadecuada gestión de residuos industriales.
- Inadecuada gestión de residuos peligrosos y patogénicos (hospitales, laboratorios médicos y de investigación).
- Inadecuada gestión de sustancias tóxicas.
- Pérdida de biodiversidad.
- Desertificación.
- Inundaciones en áreas urbanas (desbordes de napas, pozos sépticos y contaminación en general).



- Inundaciones en áreas rurales -inadecuado o inexistente ordenamiento territorial (por ej.: aluviones y deslaves de laderas en áreas próximas a zonas pobladas como consecuencia de desmontes no controlados, inundación debido a obras de drenaje que aceleran el escurrimiento de las aguas inundando una ciudad, etc.).
- Caza y tráfico ilegal de fauna protegida.
- Ruido y contaminación atmosférica.
- Hidrovías (dragado e infraestructura portuaria).
- Pérdida de fauna ictícola por pesca no sustentable.
- Impacto de la construcción y operación de obras de infraestructura.
- Áreas protegidas - Sitios Ramsar (humedales).
- Contaminación de áreas costeras.



CONTENIDOS

Presentación

Pag. **2**

Preocupación por el ambiente en SIGEN

Pag. **3**

Introducción

Pag. **6**

El control interno y la auditoría del ambiente en el Sector Público Nacional

Pag. **6**

Principales antecedentes internacionales en relación con el desarrollo sustentable y el ambiente

7

La Constitución Nacional y las Leyes de Presupuestos Mínimos

8

El Pacto Global

9

Guía para Auditorías Ambientales

Pag. **10**

Elementos a considerar

Pag. **10**

1. Caracterización de las responsabilidades y del impacto sobre el ambiente de la Organización

10

2. Eficacia de las funciones organizacionales en materia ambiental

12

3. Política Ambiental

13

4. Asignación de las responsabilidades por la gestión ambiental de la organización

13

5. Sistema de gestión ambiental, responsabilidad social, energía, salud y seguridad ocupacional

14

6. Previsiones y fondos de restauración por riesgos ambientales

14

7. Cumplimiento de normas y regulaciones

15

8. Interacción con otras organizaciones para el control de impactos ambientales

16

9. Valoración y registración de costos y pasivos ambientales

16

10. Indicadores ambientales

16

11. Ejecución de programas y proyectos ambientales

16



Anexo I

Pag. **17**

Elementos a considerar en el Relevamiento Preliminar y Caracterización

Pag. **17**

a. Relevamiento y Caracterización Ambiental

| 17

b. Consideraciones sobre el alcance de las tareas de auditoría según el nivel de riesgo ambiental

| 18

Anexo II

Pag. **22**

Escenario deseado

Pag. **22**

Buenas Prácticas Ambientales

| 22

Sistema de Gestión Ambiental - Norma ISO Serie 14000

| 23

Sistema de Salud y Seguridad Ocupacional - Norma OHSAS 18000

| 24

Otros estándares a tener en cuenta durante las auditorías para los análisis y recomendaciones

| 25

Anexo III

Pag. **28**

Identificación de los Principales Riesgos Ambientales

Pag. **28**

Contenidos

Pag. **30**

Diseño, impresión y encuadernación
Sindicatura General de la Nación

Mayo 2014



SIGEN

Sindicatura General de la Nación
Presidencia de la Nación



Av. Corrientes 381
C1043AAD / Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54+11) 4312 8111/18
Fax: (54+11) 4317 2828
www.sigén.gob.ar