



Auditoría General de la Nación

**EX MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
ACTUAL SUBSECRETARIA DE AMBIENTE**

**Actuación N° 436/22-AGN  
SICA N° 50402428**

**SINTESIS EJECUTIVA**

**OBJETO DE LA AUDITORÍA**

Gestión Ambientalmente Racional de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), Mercurio y Otras Sustancias Químicas.

**Período auditado:** 1 de enero 2018 - 31 de diciembre 2021.

**B. OBJETIVOS**

**Objetivo General**

Analizar la gestión del MAyDS para dar cumplimiento a los convenios internacionales suscriptos por la Argentina, vinculados a la gestión ambientalmente racional de los COP, mercurio y otras sustancias peligrosas.

**Objetivos Específicos**

1. Evaluar las acciones desarrolladas por el MAyDS para implementar los convenios de Estocolmo y Minamata vinculados a la gestión ambientalmente racional de los COP, mercurio y otras sustancias peligrosas suscriptos por Argentina
2. Analizar el grado de avance en la gestión de eliminación de 370 Toneladas Métricas (TM) de desechos con contenido de mercurio y 100 TM de pesticidas (COP/PAP)

**ACLARACIONES PREVIAS**

Los Contaminantes Orgánicos Persistentes son químicos orgánicos (estructura molecular basada en el carbono) con las siguientes características:

- Persistencia en el ambiente: resisten a la degradación fotolítica, biológica y química lo que les permite permanecer en el ambiente y/o en el interior de los organismos vivos durante largos períodos de tiempo



## Auditoría General de la Nación

- Bioacumulación: principalmente en el tejido adiposo de seres vivos y son difíciles de metabolizar. Por ello, se biomagnifican, aumentando la concentración en los organismos según se asciende en la cadena trófica
- Toxicidad: pueden producir efectos tóxicos a dosis muy bajas lo que los convierte en los químicos más peligrosos (Ej. carcinogénesis, daños en el sistema nervioso central, endócrino o reproductivo, malformaciones fetales, etc.)
- Transporte a larga distancia: tienen carácter semivolátil lo que les permite propagarse fácilmente a largas distancias a través del aire, agua o acumuladas en el organismo de especies migratorias

El grupo incluye plaguicidas, químicos industriales (y productos de emisión involuntaria, como las dioxinas y los furanos).

### Marco Legal

La Constitución Nacional (CN) en su artículo 41 establece que todos los habitantes tienen derecho a vivir en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y tienen el deber de preservarlo al mismo tiempo que señala que las autoridades proveerán a la protección de este derecho.

Nuestro país ha suscripto y adherido a un conjunto de normas de carácter internacional que regulan el uso y disposición final de sustancias peligrosas como Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), el mercurio y otras sustancias y residuos peligrosos:

Figura 1: Marco Legal aplicable al objeto de auditoría



Fuente: Elaboración propia



Auditoría General de la Nación

### **Marco Institucional**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como autoridad de aplicación de todos los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMA) firmados por la Argentina, es el responsable de tomar medidas efectivas para su implementación a nivel nacional (Dto. 504/2019 BO 23/07/2019).

La Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental (SCyMA) debe dirigir el diseño, la confección y difusión de las herramientas técnicas y de gestión para la implementación de una política de control, comprensiva del diagnóstico, prevención, preservación y recomposición ambiental, entre otras cuestiones (Dto. 50/2019 BO 20/12/2019). Asimismo, tiene las facultades y obligaciones otorgadas por la Ley 27.279 (Res. SGAYDS 58/2018 BO 14/11/2018) en relación a la gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios (EVF).

La Dirección Nacional de Sustancias y Residuos Peligrosos (DNSyRP), dependiente de la Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición (SSFyR), tiene como Responsabilidad Primaria: Coordinar e implementar acciones y herramientas para la gestión ambiental de las sustancias, productos químicos y residuos peligrosos, a fin de minimizar sus efectos adversos a la salud y al ambiente, como así también, controlar el cumplimiento de la normativa nacional (DA 928/2021 BO 20/09/2021).

### **Presupuesto y Ejecución Presupuestaria**



Auditoría General de la Nación

**Tabla 6:** Porcentaje de ejecución presupuestaria por actividad del programa 63 por año

Programa 63													
Act*.	Denominación	2018			2019			2020			2021		
		Vigente \$	Devengado \$	%	Vigente \$	Devengado \$	%	Vigente \$	Devengado \$	%	Vigente \$	Devengado \$	%
1	Conducción del Control y el Monitoreo Ambiental	115.289.411	120.038.738	104,12	192.644.023	166.453.010	86,4	179.121.704	171.912.403	95,98	539.326.115	1.195.911.654	221,74
16	Gestión Ambientalmente Racional de COPs, Mercurio y otras Sustancias Químicas Peligrosas (PNUD ARG 20/G27)	0	0	0	\$ 0	0	0	2.800.000	1.773.125	63,33	67.630.000	65.565.897	96,95
40	Creación Red de Monitoreo Ambiental	1.660.000	0	0	150.000	0	0	150.000	0	0	7.775.387	0	0
41	Creación de la Red Federal de Control y Fiscalización Ambiental	20.699.426	4.910.667	23,72	14.077.335	12.440	0,1	1.083.056	77.733	7,18	104.921.221	5.477.011	5,22





Auditoría General de la Nación

44	Gestión Ambientalmente Racional de COPs, Mercurio y otras Sustancias Químicas Peligrosas en Argentina (PNUD 19/G27)	0	0	0	0	0	0	4.968.000	4.008.077	80,68	0	0	0
<b>Total por año</b>		137.648.837	124.949.405	<b>90,77</b>	206.871.358	166.465.450	<b>80,47</b>	188.122.760	177.771.338	<b>94,50</b>	719.652.723	1.266.954.562	<b>176,05</b>



Auditoría General de la Nación

## Ejecución del Proyecto PNUD AR20/G27 "Gestión Ambientalmente Racional de COP, Mercurio y otras Sustancias Químicas"

Los resultados de la evaluación inicial del PNUD 19/G27 "Manejo ambientalmente racional de contaminantes orgánicos persistentes, mercurio y otros químicos peligrosos en Argentina" sentó las bases para el desarrollo del Proyecto PNUD ARG20/G27 "Gestión ambientalmente racional de contaminantes orgánicos persistentes, mercurio y otras sustancias peligrosas en Argentina", que fue implementado por la DNSyRP del MAYS, con apoyo del PNUD y financiado por el Fondo Global para el Medioambiente Mundial (GEF). Este organismo identifica que existen dos causas fundamentales que la Argentina debe analizar: en primer lugar, el país no tiene suficiente capacidad institucional, en materia de marco regulatorio y normativo, ni capacidad de monitoreo, análisis y fiscalización para asegurar la efectiva Gestión del Ciclo de Vida (LCM) de las sustancias y productos químicos perjudiciales. En segundo lugar, en el país no hay suficiente capacidad técnica para la eliminación y destrucción ambientalmente racional de COP/PCB/PAP/Hg/envases de fitosanitarios y otras sustancias y productos químicos peligrosos para asegurar el cumplimiento de los Convenios.

El objetivo del Proyecto es minimizar el riesgo de COP, mercurio y otras sustancias químicas peligrosas para la salud humana y el ambiente, promoviendo el cumplimiento de los Convenios de Estocolmo y de Minamata en la Argentina.

La ejecución comenzó en octubre del 2020 y su finalización está prevista para enero de 2026.

### Componentes y asignación presupuestaria para el Proyecto PNUD ARG20/G27

Componentes	Monto asignado (USD)	Porcentaje por componente (%)
1) Fortalecimiento institucional del gobierno y otras partes interesadas para la gestión ambientalmente racional de sustancias peligrosas y su eliminación	1.688.000	18,90
2) Una mejor gestión y eliminación de COP (excluido PCB) productos químicos altamente tóxicos y mercurio	4.128.500	46,23
3) Gestión y eliminación de PCB de forma ambientalmente racional	2.057.500	23,04
4) Crear conciencia, asegurar el seguimiento del proyecto y difundir los resultados y experiencias del proyecto	631.000	7,07
5) Gestión del Proyecto	425.250	4,76
<b>TOTAL</b>	<b>8.930.250</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Documento del Proyecto (PRODOC) del Proyecto PNUD ARG20/G27 Revisión 2021.



Auditoría General de la Nación

El componente 2, de mayor significatividad material, es el que desarrolla las actividades para implementar los convenios de Estocolmo y Minamata.

Dentro del componente 2 se esperan ejecutar desde octubre 2020 hasta enero de 2026 cuatro proyectos pilotos para eliminar 370 Toneladas Métricas (TM) de desechos con contenido de mercurio y 100 TM de pesticidas (COP/PAP).

En relación al objeto de auditoría, el Programa 63, ejecutado por la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental, realiza la implementación y el control de la normativa vigente en materia de generación, manipulación, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, regulación de la importación de residuos no peligrosos, la exportación de residuos peligrosos, además de las que surjan por ser autoridad de aplicación de los convenios Róterdam y de Estocolmo.

**Crédito del Programa 63 ejercicios 2018 a 2021**

Programa 63					
Jur .	Año	Inicial \$	Vigente \$	Devengado \$	% Ejecución
81	2018	174.427.745,00	162.353.737,00	128.401.419,00	79,1%
20	2019	2.148.991.437,00	2.156.507.508,00	478.986.972,00	22,2%
20	2020	2.156.507.508,00	2.410.054.157,00	969.709.100,00	40,2%
81	2021	2.236.128.157,00	7.733.971.744,00	7.550.063.351,00	97,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de las planillas de ejecución presupuestaria enviadas por Legajo Permanente AGN

Tal como surge de la Tabla del Crédito del Programa 63, para el año 2019 la ejecución presupuestaria es inferior al 25%; para el año 2020 es del 40,2%; lo que refleja una subejecución del 77,8% y 59,8% respectivamente.

**HALLAZGOS**

**4.1.** La SCyM carece de capacidad operativa para ejecutar una política de control ambiental efectiva basada en el monitoreo, análisis y fiscalización que asegure la gestión ambientalmente racional durante todo el ciclo de vida de las sustancias y productos químicos perjudiciales.



Auditoría General de la Nación

**4.2.** No se han desarrollado capacidades de vigilancia de sustancias peligrosas en el ambiente, no se implementaron programas de monitoreo, ni se ha establecido la Red Nacional de Laboratorios.

**4.3.** La Actividad 40 del Programa 63 “Creación Red de Monitoreo Ambiental” no registra ejecución presupuestaria en relación al crédito vigente para todo el período auditado.

**4.4.** La Argentina no incorporó a su normativa vigente la regulación de dos COP (PCDD y PCDF) incluidos en el Convenio de Estocolmo.

**4.5.** El MAyDS sólo identificó stocks de agroquímicos COP en instalaciones del Ministerio de Salud de la Nación, sin embargo, no se elaboró un plan de identificación a nivel nacional en cumplimiento del Art.6 del Convenio de Estocolmo.

**4.6.** No hay monitoreo de mediciones reales de las emisiones de Hg en Argentina que puedan identificar las emisiones de mercurio de los rubros explotación de gas y cementeras.

**4.7.** El MAyDS no creó la plataforma que cierra el circuito “en línea” del sistema de trazabilidad para los EVF; incumpliendo el Art. 24 de la Ley 27.279 de aplicación conjunta con SENASA.

**4.8.** Las capacitaciones evidencian un bajo porcentaje de aprobación y de acuerdo a la información recibida se infiere que no hay personal capacitado en:

- EPP respiratoria y química
- Tratamiento de residuos peligrosos
- Muestreo y monitoreo en campo de parámetros fisicoquímicos
- Remediaciones Ambientales
- SGA de clasificación y etiquetado de productos químicos
- Seminario integral de Mercurio dictado por el Programa Internacional Específico de la Secretaría del Convenio de Minamata sobre mercurio (Proyecto SIP)

Los cursos sin información sobre la cantidad de personal capacitado tienen relación directa con la temática auditada.



Auditoría General de la Nación

**4.9.** El auditado incumple la Ley 27.499 referida a la capacitación obligatoria en temas de género y violencia contra las mujeres para todo el personal, sólo 45,37% del total del personal del MAYS ha sido capacitado en la Ley Micaela.

**4.10.** El MAYS incumple el porcentaje (1,2%) de personas discapacitadas que debe contratar según el cupo de discapacidad establecido mediante la Ley 22.431 (4% de la totalidad de su personal).

## **5. ANÁLISIS DE LA VISTA**

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del organismo auditado mediante Nota N° 112/2024-P el 18/03/24.

El descargo fue realizado por el ex MAYS el 02/05/2024 adjuntando Nota del área auditada NO-2024-45175817-APN-SSA#MI y un informe (con aportes Nota GDE N° NO-2024-38208318-APN-UAI#MAD) que se encuentran en el Anexo VI del presente Informe.

Éstos son analizados en el Anexo VII, con la eliminación de los dos hallazgos formulados inicialmente sobre el reglamento interno de la Mesa Interministerial de Sustancias y Productos Químicos (4.5) y respecto de la elaboración del Plan Nacional de Aplicación de Convenio de Minamata (4.7).

## **6. RECOMENDACIONES**

**6.1.** Ejecutar el presupuesto asignado para la instalación de la Red Federal de Monitoreo y crear el Plan Nacional de monitoreo, vigilancia y control de sustancias y productos químicos junto al armado de una Red de laboratorio ambiental, tal como se plantea desde el 2020 en la Mesa Interministerial de Sustancias y Productos Químicos.

**6.2.** Fortalecer la capacidad nacional de vigilancia de sustancias peligrosas en el ambiente (desarrollo de planes de muestreo, mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional e interjurisdiccional, desarrollo de capacidades analíticas en laboratorios, publicación y el acceso a la información pública ambiental).

**6.3.** Coordinar las instancias de crédito y ejecución (en todas sus etapas) para lograr un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, en particular comprometiendo el crédito otorgado a la Actividad 40 del Programa 63 "Creación Red de Monitoreo Ambiental" con el fin de instalar puntos de muestreo georreferenciados para monitoreo, control y fiscalización ambiental.



Auditoría General de la Nación

- 6.4.** Incorporar a la normativa nacional la regulación de PCDD y PCDF.
- 6.5.** Identificar los stocks de plaguicidas obsoletos en todo el país tanto en dependencias públicas como privadas y gestionar su eliminación/exportación de acuerdo al sistema de gestión documental electrónica (GDE).
- 6.6.** Revisar las herramientas metodológicas utilizadas para actualizar el Inventario Nacional de Emisiones y Liberaciones de Mercurio de forma que refleje la situación de la Argentina.
- 6.7.** Desarrollar y poner operativa la plataforma del sistema de trazabilidad en línea para los envases vacíos de fitosanitarios (EVF) en cumplimiento de la Ley 27.279, Art. 24.
- 6.8.** Establecer mecanismos de capacitación efectivos que garanticen la formación del personal que la recibe, de modo que hagan foco en las debilidades tanto registrales del personal inscripto/aprobado, como así también en las temáticas afines al mercurio y sustancias peligrosas para próximos cursos.
- 6.9.** Continuar con las capacitaciones en temática de género y violencia contra las mujeres en cumplimiento de la Ley 27.499 hasta alcanzar a la totalidad de las personas que desempeñan funciones en el ámbito del MAyDS.
- 6.10.** Articular acciones a fin de dar cumplimiento al porcentaje mínimo de ocupación de personas con discapacidad de acuerdo a la Ley 22.431.

## **7. CONCLUSIÓN**

La gestión adecuada de compuestos orgánicos persistentes (COP), mercurio y otras sustancias peligrosas es fundamental para proteger el ambiente y la salud pública. Estas sustancias altamente tóxicas y persistentes representan un desafío significativo para el Estado Argentino y requiere la implementación de políticas públicas sólidas.

Es necesario tomar medidas concretas para mejorar la vigilancia de la presencia de COP y mercurio en el ambiente. Esto incluye fortalecer la red de monitoreo ambiental, mejorar la capacidad analítica, establecer estándares y



Auditoría General de la Nación

límites de calidad, promover la capacitación técnica y fomentar la participación ciudadana. Además, es esencial compartir información transparente y accesible sobre los resultados del monitoreo ambiental.

La prevención de la disposición inadecuada de residuos de mercurio en rellenos sanitarios y basurales también requiere una acción decidida por parte del Estado. Prohibir el vertido de estos residuos en lugares no adecuados, implementar programas de recolección y gestión especializada, promover la educación y concientización, capacitar a los trabajadores del sector y fortalecer la fiscalización son medidas clave para prevenir los riesgos asociados con el mercurio.

La gestión efectiva de COP y mercurio no solo protegerá el ambiente y la salud de las personas, sino que también contribuirá al desarrollo sostenible y a la preservación de los recursos naturales para las generaciones futuras. Es responsabilidad de los gobiernos, en colaboración con la sociedad civil y otros actores relevantes, tomar acciones concretas y coordinadas para lograr una gestión adecuada de estas sustancias peligrosas.

El mercurio que es emitido y liberado a vías directas (agua, aire y suelo) se genera, principalmente por el consumo de productos con mercurio añadido (PMA). El gran desafío de la Argentina es avanzar en la prohibición y comercialización de los PMA y en fortalecer los sistemas integrales de gestión de residuos incrementando la capacidad de tratamiento y disposición final.

## **8. LUGAR Y FECHA**

**Buenos Aires, junio 2024**

## **9. FIRMAS**

**Cdr. Federico G. Villa**  
Subgerente de Planificación  
y Proyectos Especiales  
Auditoría General de la Nación