El ambiente es de todos

Minambiente

Modelo de la **Gobernanza** del **AIRE** para **Colombia**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
DIRECCIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES, SECTORIAL Y URBANA

BOGOTÁ, D.C. **2021**
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Modelo de la **Gobernanza** del **AIRE** para **Colombia**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
DIRECCIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES, SECTORIAL Y URBANA

BOGOTÁ, D.C.
2021
REPÚBLICA DE COLOMBIA

El ambiente es de todos | Minambiente

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Presidente de la República
Iván Duque Márquez

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Carlos Eduardo Correa E.

Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental
Francisco Cruz Prada

Director de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana
Andrea Corzo Alvarez

Grupo de Gestión Ambiental Urbana
Mauricio Gaitán Varón
Coordinador

AUTORES
Mauricio Gaitán Varón
Giovana Constanza Saavedra Plazas
Mary Alejandra Lasso Orlas

Corrección de Estilo
María Emilia Botero Arias
Grupo Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental

Diseño y Diagramación
José Roberto Arango R.

CATALOGACIÓN EN LA PUBLICACIÓN: Grupo Divulgación de Conocimiento y Cultura Ambiental. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Modelo de la gobernanza del aire para Colombia [Recurso electrónico] / Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana. Saavedra Plazas, Giovana Constanza; Lasso Orlas, Mary Alejandra. –----- Bogotá D.C.: Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021.

34 p.

ISBN: 978-958-5551-70-1

1. política ambiental. 2. calidad del aire. 3. gobernanza del aire. 4. límites permisibles. 5. instrumentos de política. 6. información ambiental.

I. Tit. II. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

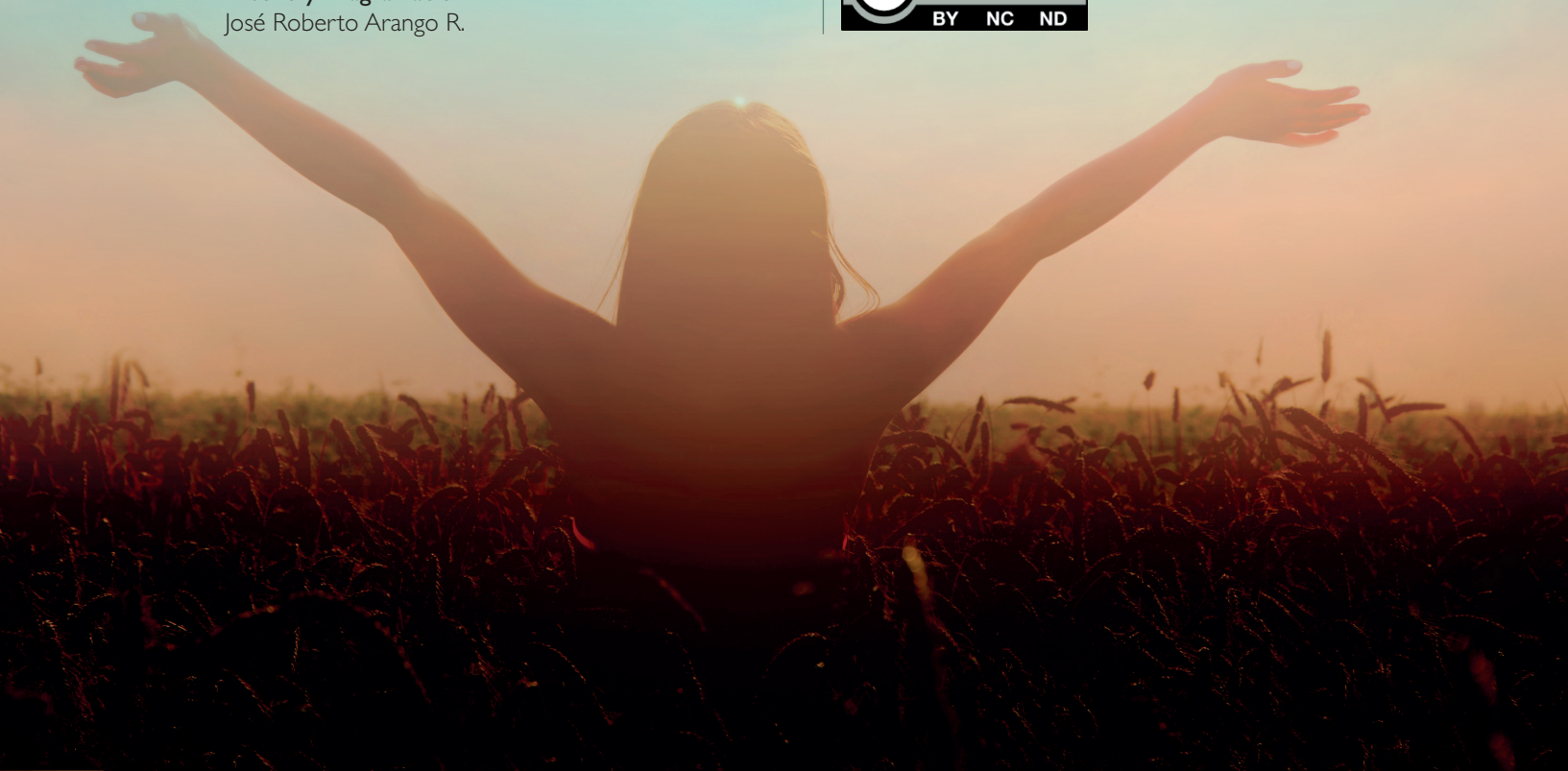
CDD: 363.7

© Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia, 2021

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y divulgación de material contenido en este documento para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización del titular de los derechos de autor, siempre que se cite claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento para fines comerciales.

No comercializable. Distribución gratuita

CC BY NC ND



Contenido

1. Introducción al modelo de gobernanza del aire 6

2. ¿Qué es la Gobernanza del Aire? 7

3. ¿Quiénes son los actores involucrados en la Gobernanza del Aire y cuáles son sus responsabilidades? 8

4. ¿Cuáles son los atributos o características de la Gobernanza del Aire? 10

5. ¿Cuáles son los elementos estratégicos para la construcción de la Gobernanza del Aire? 10

6. ¿Cuáles son las dimensiones y acciones de la Gobernanza del Aire? 11

7. ¿Qué espacios de articulación o de trabajo existen en el país? 12

8. Acciones por desarrollar para la implementación de la Gobernanza del Aire 17

9. Referencias 18

Siglas y acrónimos

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
Casap	Congreso Nacional y Conferencia Internacional de Calidad de Aire y Salud Pública
Conasa	Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Cotsa	Consejos Territoriales de Salud Ambiental
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EIC	Enfermedad Isquémica del Corazón
EPOC	Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica
Fenalcarbón	Federación nacional de productores de carbón -
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
OMS	Organización Mundial de la Salud
PES	Planes Estratégicos Sectoriales
PISA	Política Integral de Salud Ambiental
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUA	Registro Único Ambiental
RETC	Registro de emisiones y transferencias de contaminantes
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
Sisaire	Subsistema de Información sobre Calidad del Aire
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

AGRADECIMIENTOS

Nuestro más sincero agradecimiento a los profesionales de la Subdirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud y Protección Social, y a los profesionales de la Subdirección de Estudios Ambientale del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, quienes permanentemente nos acompañan y contribuyen a la implementación de acciones para el fortalecimiento de la gobernanza del aire en el país.

De igual forma queremos expresar un especial agradecimiento al docente e investigador Luis Jorge Hernández Florez, quién ha sido líder en el tema de gobernanza del aire en el país y nos ha brindado insumos para avanzar en la construcción de este modelo.

Finalmente extendemos este agradecimiento a los colectivos ambientales, a la academia, a las entidades del orden nacional y local y en general a todos los ciudadanos que han puesto la Gobernanza del Aire como uno de los pilares para avanzar en el mejoramiento de la calidad del aire que respiran los colombianos.

1 Introducción al modelo de gobernanza del aire

En diversas ciudades y regiones del país se registran concentraciones de contaminantes atmosféricos que exceden los límites máximos permisibles establecidos en la normativa nacional, donde los materiales particulados PM2,5 y PM10 (partículas de tamaño inferior a 2,5 y 10 micras respectivamente) son los contaminantes de mayor preocupación.

Distintos estudios han evaluado el impacto en salud de la contaminación atmosférica. El Instituto Nacional de Salud realizó el análisis de la carga de enfermedad asociada a factores de riesgo ambiental para el año 2016 y concluyó que, de 17.549 muertes atribuidas a factores de riesgo ambiental, 15.681 muertes están asociadas a la mala calidad del aire, principalmente con pérdidas causadas por enfermedad isquémica del corazón -EIC y enfermedad pulmonar obstructiva crónica -EPOC [INS, 2018a]. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación estimó que para el año 2015 la mala calidad del aire en Colombia causó 8052 muertes, con costos asociados de aproximadamente 12,2 billones de pesos, cifra que equivale al 1,5% del producto interno bruto -PIB [DNP, 2018b].

Considerando la problemática de la calidad del aire, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" (PND) define como meta mejorar la calidad del aire en las ciudades, de tal forma que se pase del 22% al 35% el número de estaciones de monitoreo cumpliendo el objetivo intermedio 3 de la Organización Mundial de la Salud - OMS para PM10: 30 µg/m3.

Para el cumplimiento de esta meta del cuatrienio se requiere la implementación de distintas acciones, las cuales han sido definidas en el Conpes 3943 Política para el Mejoramiento de la Calidad del Aire (2018c) y en la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (2019). Tanto en el Conpes como en la estrategia se establece como pilar fundamental para avanzar en el mejoramiento de la calidad del aire, el fortalecimiento de la gobernanza del aire.

Al respecto, el Conpes 3943 establece como acción del Gobierno Nacional la identificación de modelos de gobernanza ambiental implementados a nivel nacional e internacional y el diseño de una propuesta para la gobernanza en calidad del aire en el país. En línea con lo mencionado, la Estrategia Nacional de Calidad del Aire define como objetivo específico la definición de los lineamientos del modelo de gobernanza de la calidad de aire para el país.

En cumplimiento de lo mencionado, en este documento se presenta el modelo de gobernanza del aire para el país, dentro del cual se incluyen: la definición, los actores (con sus responsabilidades, atributos o características afines al desarrollo del modelo de gobernanza del aire), los elementos estratégicos, dimensiones, espacios de articulación o de trabajo que existen y, las acciones a implementar para fortalecer la gobernanza del aire en el país.

2 ¿Qué es la Gobernanza del Aire?

Existen varias definiciones de gobernanza, el Banco Mundial, por ejemplo, define la gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, define gobernanza como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. Para el PNUD, la gobernanza comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias [Zurbriggen C, 2011].

La gobernanza ambiental según Delgado, Bachmann & Oñate, 2007, no es solo una competencia de un gobierno nacional, se requiere la incorporación de otros actores que de alguna u otra forma ejerzan actividades o tengan derecho de propiedad sobre cierto espacio ambiental. De esta manera, a través de la gobernanza ambiental se han dado los procesos no exclusivamente para la toma de decisiones sobre el acceso, sino también con respecto al uso de los recursos naturales.

Por su parte, Moreno, 2013, define la gobernanza como el conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, las comunidades, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil [Montoya E & Rojas R., 2016].

En Colombia, en materia ambiental podemos hacer referencia a la gobernanza del agua, bajo la cual se reconoce la prioridad del agua como elemento fundamental para la vida, en procesos de coordinación y cooperación de distintos y diversos actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en su gestión integrada .

En cuanto a la gobernanza del aire, son muy pocas las definiciones que se encuentran a nivel internacional y nacional. El Grupo de Salud Pública de la Universidad de los Andes (2017) define la gobernanza del aire como la cogestión de la ciudadanía y la sociedad civil en el mejoramiento del aire; tratar de hacer más Estado y menos gobierno.

Con el fin de darle una estructura al modelo de gobernanza del aire del país y tomando como insumo las definiciones o conceptos que sobre gobernanza ambiental se mencionaron previamente, desde el Gobierno Nacional se propone la siguiente definición de gobernanza del aire:

"La gobernanza de aire es la cogestión e interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil para avanzar en el mejoramiento de la calidad de este recurso natural. La gobernanza comprende todos los procesos, mecanismos e instituciones a través de los cuales todos los actores influyen en las acciones para mejorar la gestión de la calidad del aire en el territorio".

3 ¿Quiénes son los actores involucrados en la Gobernanza del Aire y cuáles son sus responsabilidades?

Los actores involucrados en la gobernanza del aire son: instituciones de los gobiernos nacional y territorial, la academia o instituciones de investigación, el sector privado y la ciudadanía en general. A continuación, se hace referencia a cada uno de los actores junto con sus responsabilidades.

Instituciones de los gobiernos nacional y territorial

En este grupo se incluyen las instituciones de la rama ejecutiva de los órdenes nacional, departamental y municipal involucradas en la problemática de calidad del aire.

A la Rama Ejecutiva le corresponde ejecutar, en forma coordinada, todas las actividades administrativas que están al servicio de los intereses generales de la comunidad para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. El Gobierno Nacional está conformado por el presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos [Función pública, 2021]. Dentro de las instituciones del orden nacional de mayor actividad en la gobernanza del aire resaltamos las siguientes:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio de Minas y Energía
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Departamento Nacional de Planeación –DNP
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

Adicionalmente dentro del sector ambiente se encuentra también el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam, y como parte de la Presidencia de la República se encuentra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.

Dentro de las entidades territoriales (lo que comprende departamentos y municipios) de mayor actividad en la gobernanza del aire resaltamos las siguientes, entre otras entidades:

- Autoridades ambientales urbanas y corporaciones autónomas regionales
- Secretarías de medio ambiente (departamentales y municipales)
- Secretarías de salud (departamentales y municipales)
- Secretarías de transporte o de movilidad (departamentales y municipales)
- Secretarías de educación (departamentales y municipales)
- Consejos municipales o departamentales para la gestión del riesgo.
- Secretarías de desarrollo económico o de planeación.
- Secretarías de participación ciudadana.

Para el desarrollo del modelo de gobernanza de la calidad del aire, las instituciones del gobierno nacional y regional tienen como función diseñar y socializar políticas, lineamientos y estrategias para mejorar la calidad del aire, e impulsar la coordinación entre los actores; identificar las necesidades de investigación que aporten al conocimiento de nuevas estrategias de prevención, control y reducción de la contaminación del aire y sus efectos en la salud y el ambiente; e informar a la ciudadanía sobre las acciones adelantadas frente a la gestión del aire.

Academia

La Academia es un actor fundamental en el modelo de gobernanza del aire del país. Para este grupo de actores se identifican las siguientes funciones: formar capacidades; desarrollar investigaciones que sirvan como soporte para impulsar y formular políticas públicas relacionadas con calidad del aire y con ello obtener insumos que permitan el proceso de toma de decisiones ambientales; explorar alternativas que brinden soluciones para mitigar el problema de la contaminación del aire. Como parte de la academia se listan los siguientes actores:

- Instituciones de educación básica.
- Institutos de educación técnica y tecnológica.
- Universidades o instituciones de educación superior.
- Centros o grupos de investigación.

Sector privado

En el marco de la gobernanza del aire, el sector privado tiene dentro de sus funciones: generar productos y servicios que integren criterios de sostenibilidad; brindar insumos relacionados con las necesidades de investigación en temáticas de calidad del aire; cumplir con lo establecido en la normativa; promover la innovación e incorporación de buenas prácticas ambientales y mejores técnicas disponibles para la reducción de emisiones atmosféricas contaminantes; además de implementar acciones de responsabilidad social y ambiental. El sector privado en Colombia está constituido por diferentes agentes económicos, que pueden clasificarse en:

- Agremiaciones
- Empresas grandes, medianas y pequeñas que no están agremiadas.

Ciudadanía

En este grupo incluimos a todos los ciudadanos del territorio, los cuales pueden estar agrupados en colectivos ciudadanos, veedurías ciudadanas o sociedad civil.

Los ciudadanos en el marco de la gobernanza del aire deben adoptar hábitos de consumo sostenible, velar por el cumplimiento de políticas, normativa, lineamientos, estrategias para mejorar la calidad del aire; apoyar la implementación de acciones que reduzcan las emisiones contaminantes a la atmósfera o adoptar hábitos que permitan mejoramiento de la calidad del aire; y participar en la formulación y ejecución de las políticas públicas encaminadas al mejoramiento de la calidad del aire.

4 ¿Cuáles son los atributos o características de la Gobernanza del Aire?

Para lograr la implementación del modelo de gobernanza del aire para Colombia se identificaron los siguientes atributos o características:

Atributos o características de la Gobernanza del Aire para Colombia

- **Los flujos de autoridad son predominantemente horizontales, por lo que no hay presencia del modelo de control jerárquico entre sus diversos actores.**
- **Cada actor aporta en la medida de sus posibilidades y asume responsabilidades en términos de sus funciones.**
- **La interacción de sus actores es descentralizada.**
- **Los actores deben participar de manera activa.**

5 ¿Cuáles son los elementos estratégicos para la construcción de la Gobernanza del Aire?

Los elementos estratégicos para la construcción de la gobernanza del aire se han seleccionado con base en el análisis de modelos de gobernanza existentes para temas ambientales, los cuales comprenden: la inclusión y apropiación de actores, identificación de roles y responsabilidades, transparencia y acceso a la información, diálogo y participación, cogestión y coordinación, gestión del conocimiento y rendición de cuentas [Banco Mundial., 2017]; [Montoya E & Rojas R., 2016]; [OCDE., 2015]. Para comprender mejor su utilidad, estos elementos se explican a continuación:

Inclusión y apropiación de actores: este elemento se refiere a la identificación, reconocimiento y empoderamiento de los diversos actores, con el fin de que conozcan la importancia de sus acciones frente a la calidad del aire y tomen conciencia sobre el impacto que tiene su participación en el desarrollo de la temática.

Identificación de roles y responsabilidades: es necesario hacer un reconocimiento de las funciones que deben ser realizadas por cada uno de los actores en pro de la gestión del aire, y así mismo sus compromisos y deberes conforme a sus competencias.

Transparencia y acceso a la información: para la gobernanza es fundamental que la información relacionada con la gestión del aire esté a disposición de todos los actores interesados de manera oportuna, veraz, completa, reutilizable y procesable y en formatos accesibles.

Diálogo y participación: este elemento hace referencia a la generación de espacios de conversación y debate para la formulación y seguimiento de instrumentos para mejorar la gestión de la calidad del aire.

Cogestión y coordinación: es necesaria la participación, concertación de compromisos, y articulación conjunta y coherente de los actores implicados en la gestión de la calidad del aire, con el fin de realizar acciones en pro de este recurso.

Gestión del conocimiento: este elemento de la gobernanza se refiere al fomento de la investigación y ciencia ciudadana; formación y fortalecimiento de capacidades de los diferentes actores, y con ello la adopción y transferencia de información y habilidades relacionadas con la gestión de la calidad del aire de una manera eficiente.

Rendición de cuentas: este elemento hace referencia a la transparencia de la gestión realizada por todos los actores involucrados.

6 ¿Cuáles son las dimensiones y acciones de la Gobernanza del Aire?

Para el modelo de gobernanza del aire se plantean como base tres dimensiones que mutuamente se refuerzan y complementan. Cada dimensión cuenta con acciones que contribuyen a la creación e implementación de políticas públicas tangibles y orientadas a la obtención de resultados. Las características de cada dimensión junto con sus acciones se presentan enseguida:

La efectividad: entendida como la capacidad de obtener los resultados esperados. En este caso hace referencia a la contribución de la gobernanza del aire en definir las metas y objetivos sostenibles y claros de las políticas para la gestión del aire en todos los órdenes de gobierno, en la implementación de dichos objetivos de política y en la consecución de las metas esperadas. En la dimensión llamada efectividad se establecen las siguientes acciones:

- Asignar roles y responsabilidades entre los actores involucrados en temas de gestión del aire.
- Establecer metas e indicadores claros para el adecuado seguimiento y respuesta institucional y ciudadana.
- Fomentar la coherencia de políticas a través de la coordinación transversal eficaz, especialmente entre políticas de aire, salud, energía, agricultura, industria, y planes de ordenamiento territorial.
- Fortalecer capacidades y fomentar la gestión de conocimiento para adaptar el nivel de competencias de los actores responsables de acuerdo con la complejidad de los desafíos de la gestión del aire.

La eficiencia: se refiere a la capacidad para realizar o cumplir adecuadamente una función. Como parte de esta dimensión se establecen las siguientes acciones:

- Producir, actualizar y compartir datos e información de manera confiable y oportuna y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas.
- Facilitar, asignar y movilizar recursos presupuestales para la gestión del aire de manera eficiente, transparente y oportuna.
- Asegurar que los marcos regulatorios de gestión del aire sean implementados y aplicados de manera eficaz en pro del interés público.
- Promover la adopción e implementación de prácticas de gobernanza del aire innovadoras entre los actores competentes.

La cogestión y coordinación: entendida como la articulación de los implicados en la gestión de la calidad del aire. Las acciones de esta dimensión están enfocadas en:

- La transparencia y el acceso a la información para una adecuada rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones.
- Promover el involucramiento de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del recurso aire.
- Fomentar el empoderamiento, diálogo y participación de los actores involucrados
- El monitoreo y evaluación periódica de la implementación de las políticas del aire para compartir los resultados con el público y realizar ajustes cuando sea necesario.

La siguiente figura (en las páginas siguientes) resume el modelo de gobernanza del aire, considerando atributos, dimensiones y acciones:

Flujos de autoridad predominantemente horizontales
Cada actor aporta en la medida de sus responsabilidades
La interacción de sus actores es descentralizada
Participación activa de los actores
ATRIBUTOS DE LA GOBERNANZA

GOBERNANZA DEL AIRE
Efectividad
Eficiencia
Cogestión y coordinación
Fortalecer el conocimiento
Fomentar la coherencia de políticas
Establecer metas e indicadores
Asignar roles y responsabilidades claras
Realizar monitoreo y evaluación
Fomentar el empoderamiento, diálogo y participación
Involucrar a las partes interesadas
Fomentar la transparencia y acceso a la información
Promover la adopción e implementación de innovación
Implementar marcos regulatorios
Facilitar, movilizar y asignar recursos
Producir, actualizar y compartir información

7 ¿Qué espacios de articulación o de trabajo existen en el país?

Desde varios años atrás se cuenta con espacios de articulación para avanzar en la gestión de la calidad del aire, atendiendo lo definido en la anterior *Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire* (vigencia 2010-2019), en donde se estableció como objetivo específico "Fortalecer espacios de coordinación, participación y capacitación que involucren a los diferentes actores relacionados con la prevención y control de la contaminación del aire". Adicionalmente, el Conpes 3550 de 2008, definió como objetivo principal "impulsar espacios de gestión intersectorial para articular la política y la gestión de las entidades, desarrollar e implementar procesos y procedimientos tendientes al fortalecimiento de la gestión intersectorial, inter e intrainstitucional".

Actualmente, como lineamientos de política el país cuenta con el Conpes 3943 *Política para el Mejoramiento de la Calidad del Aire* (2018) y la *Estrategia Nacional de Calidad del Aire* (2019). Esta última definió como objetivo específico el fortalecimiento de la gobernanza de la calidad del aire, para lo cual estableció las siguientes actividades por desarrollar:

- Liderar mesas sectoriales con el propósito de vincular a los sectores productivos en los desarrollos de instrumentos de política y promover el cumplimiento normativo en sectores priorizados.
- Continuar garantizando espacios para facilitar la participación de la ciudadanía y el ejercicio del control social, enfocados en la prevención y control de la contaminación del aire.
- Diseñar e implementar una estrategia de articulación Estado – Academia para desarrollar investigaciones que sirvan como insumo para la formulación de políticas públicas.

Considerando los lineamientos de política anteriormente expuestos, a continuación, se describen los espacios de articulación existentes para mejorar la gestión de la calidad del aire en el país:

Gobierno

Desde los órdenes nacional y territorial se viene impulsando la articulación de los distintos actores a través de la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental - Conasa, de los Consejos Territoriales de Salud Ambiental -Cotsa y de las mesas de calidad del aire de las ciudades y regiones (mesas técnicas y de alto nivel).

Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental - Conasa

A través del Decreto 2972 de 2010 se creó la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental - Conasa, la cual tiene como función principal articular a las entidades parte de la comisión en las diferentes áreas temáticas de salud ambiental y en particular promover la efectiva coordinación entre las políticas y estrategias de ambiente y salud.

Según la normativa, la Conasa es presidida por los Ministros de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Salud y Protección Social, y cuenta con una Secretaría Técnica ejercida por el Departamento Nacional de Planeación. Esta Comisión, tal y como lo indica el Decreto 2972 de 2010, está integrada por los representantes o sus delegados de las siguientes instituciones: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Transporte; Departamento Nacional de Planeación; Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos; Instituto Nacional de Salud; Instituto Colombiano Agropecuario y; Colciencias (Ministerio de Ciencia , Tecnología e Innovación).

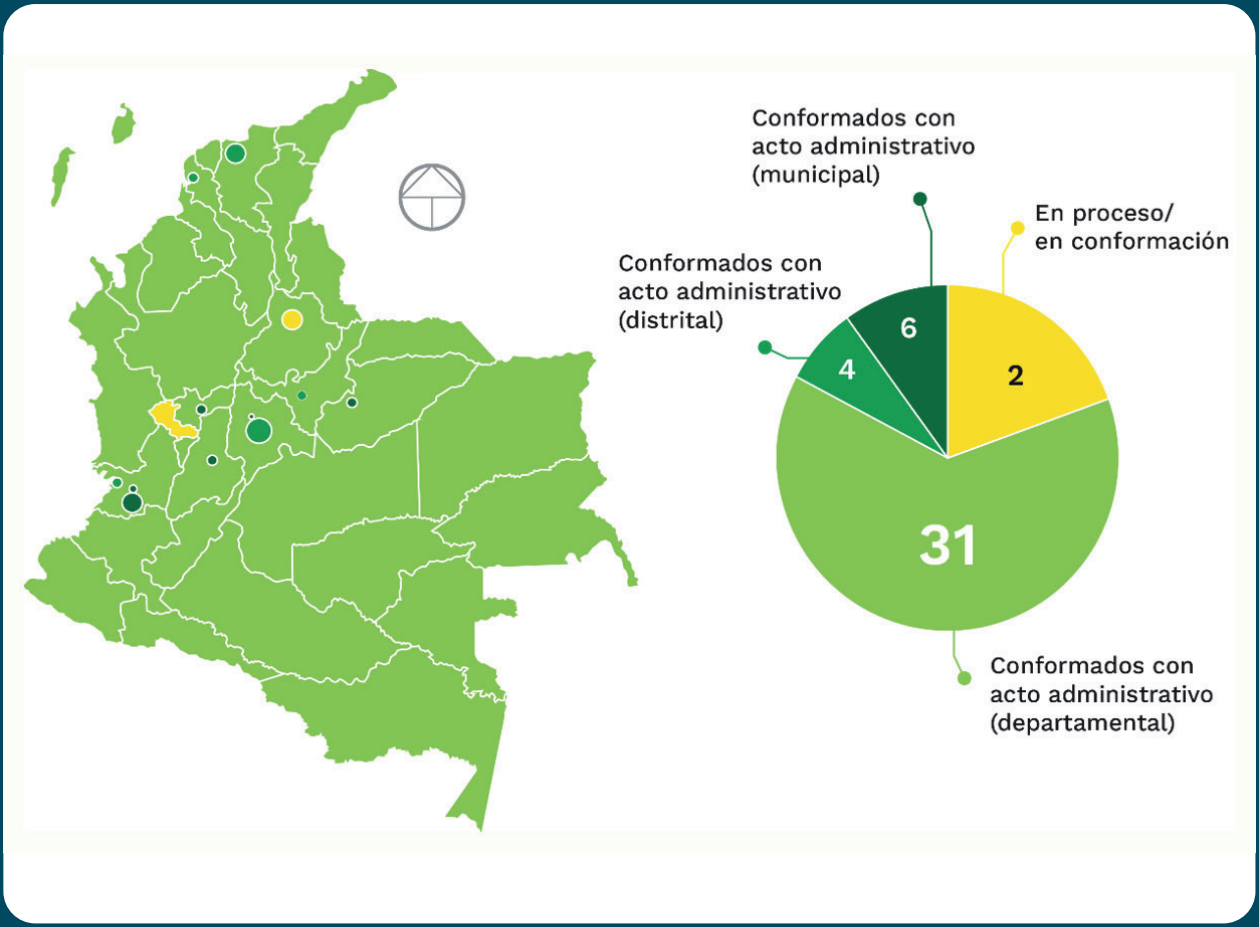
Actualmente la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental cuenta con seis mesas técnicas: i) calidad del agua; ii) conceptual iii) entornos saludables, iv) enfermedades transmitidas por vectores, v) seguridad química y vi) la de aire y salud, siendo ésta la de interés para este modelo de gobernanza.

Las mesas técnicas de la Conasa, es el caso de la mesa de aire y salud, son espacios intersectoriales de diálogo creados para la socialización, discusión, gestión e implementación de acciones enfocadas a impactar positivamente los determinantes sociales y ambientales de la salud, partiendo de la identificación de problemas o situaciones de interés en salud ambiental que no pueden ser resueltos sectorialmente, sino que requieren del accionar conjunto de diferentes entidades y que debe ser acompañado por el conocimiento técnico y la voluntad política de los diferentes sectores considerados como actores relevantes.

Mesas de calidad del aire de los consejos territoriales de salud ambiental

Los Consejos Territoriales de Salud Ambiental -Cotsa son espacios técnicos relevantes para la toma de decisiones, la gestión y la concertación intersectorial en el abordaje de los determinantes sociales y ambientales que afectan la calidad de vida y salud de la población. Los Cotsa fueron creados mediante el Decreto 2972 de 2010. Según el último informe oficial que se tiene en el país, y tal y como se presenta en la siguiente gráfica, a 2016 se habían conformado 41 consejos territo-

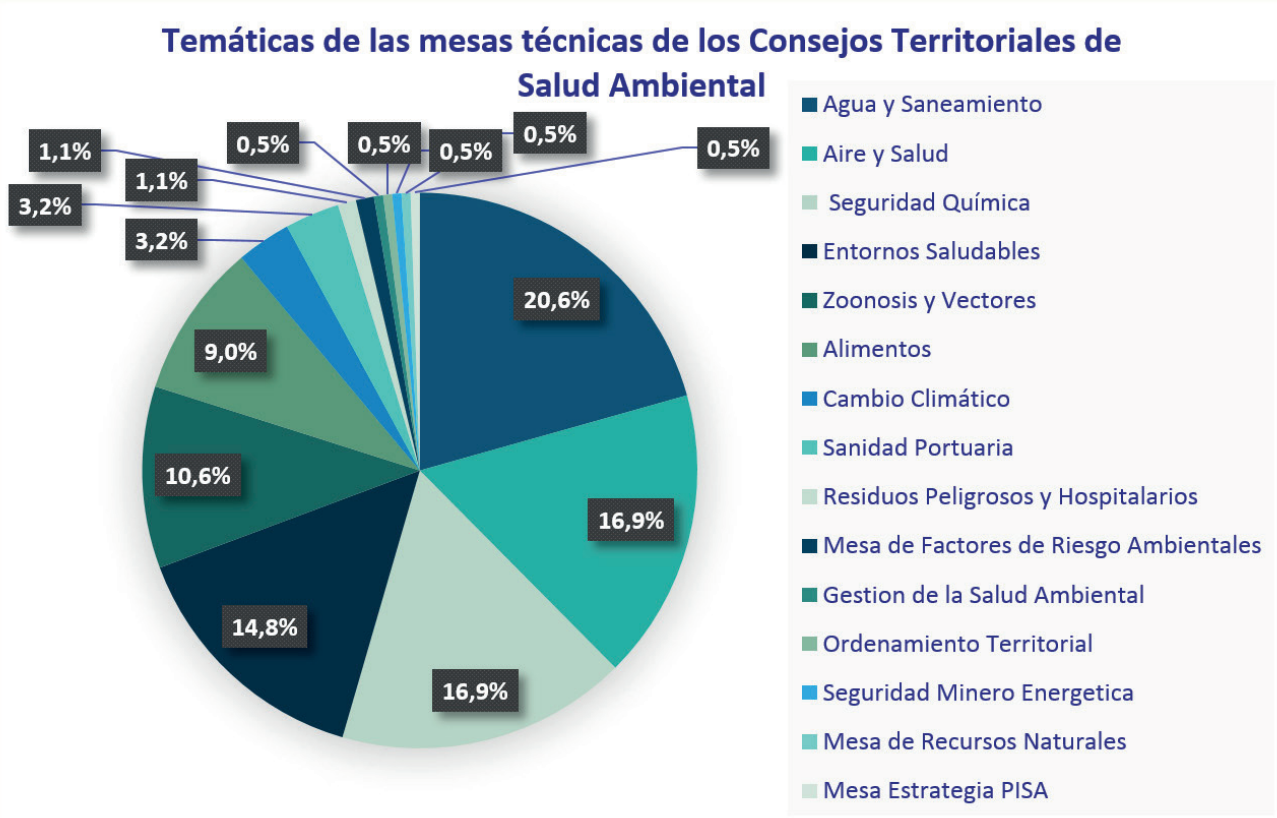
Figura 2. Conformación de consejos territoriales de salud ambiental en el país.



riales de salud ambiental, de los cuales 31 fueron conformados con actos administrativos departamentales, 4 distritales, 6 municipales y 2 continúan en proceso de conformación.

En relación con las mesas técnicas conformadas por los Consejos Territoriales de Salud Ambiental, a 2020 existían 39 mesas de agua y saneamiento, 32 mesas de aire y salud, 32 de seguridad química, 28 de entornos saludables, 20 de zoonosis y vectores, 17 alimentos, 6 de cambio climático, 6 de sanidad portuaria, 2 de residuos peligrosos y hospitalarios, 2 mesas de factores de riesgo ambientales y una mesa para temas como gestión de la salud ambiental, ordenamiento territorial, seguridad minero energética, recursos naturales y la mesa para la estrategia de la Política Integral de Salud Ambiental -PISA. Para un total de 189 mesas de trabajo.

Figura 3. Conformación de consejos territoriales de salud ambiental en el país.



Según estos datos, y tal y como lo muestra el anterior gráfico, un 17 % de los espacios de trabajo de los Cotsa se centra en los temas de aire y salud, siendo el segundo tema de mayor interés en el territorio. Las mesas de aire y salud de los consejos territoriales de salud ambiental funcionan en Guaviare, Bogotá, Magdalena, Huila, Atlántico, Nariño, Santander, Guainía, Vaupés, Caquetá, Tolima, Yopal, Casanare, Quindío, Putumayo, Soacha, Cundinamarca, Antioquia, Meta, La Guajira, Santa Marta, Amazonas, Sucre, Cali, Boyacá, Cartagena, Norte de Santander, Cesar, San Andrés, Bolívar, Buenaventura y Córdoba.

Mesas de calidad del aire de las ciudades y regiones

Desde 2011 y a la fecha, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha venido conformando y consolidando mesas de trabajo en aquellas zonas del país en donde la problemática de contaminación atmosférica trasciende la jurisdicción de la autoridad ambiental y por su complejidad requiere de la intervención articulada de varios actores de orden nacional, regional y local. Es así como se han conformado mesas regionales de calidad del aire en las siguientes zonas del país: Medellín-región; Bogotá-región; Barranquilla y su área metropolitana; Santa Marta-región; Zona Minera del Cesar; Cali-región; corredor industrial de Boyacá y Cartagena–región.

Las mesas regionales de calidad del aire han tenido por objeto, desarrollar y posicionar espacios técnicos de coordinación y participación de las instituciones de orden nacional, regional y local, para implementar la *Política de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica* (2010); lograr la articulación de las diferentes entidades involucradas en la intervención de la problemática de contaminación del aire y los efectos asociados en el ambiente y la salud; formular acciones que permitieran la armonización de los planes de acción de las entidades participantes, orientadas a la prevención, control, reducción y seguimiento de la contaminación del aire originada por fuentes fijas y móviles y de esta manera apoyar y facilitar la toma de decisiones para la gestión y el mejoramiento de la calidad del aire.

En estas mesas se ha contado con la participación de representantes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Minas y Energía, las autoridades ambientales regionales y urbanas, las secretarías de salud departamentales y municipales, algunos entes de control del orden local, instituciones académicas, entre otras entidades del orden territorial.

Estas mesas de calidad del aire, técnicas y de alto nivel, son importantes espacios para avanzar en la articulación entre las entidades de orden nacional, regional y local, involucradas en la implementación de acciones para la reducción de las emisiones contaminantes a la atmósfera y para mejorar la gestión integral de la calidad del aire en las ciudades y regiones del país. Para las últimas vigencias se han realizado estos espacios de articulación en las ciudades o regiones con mayor problemática de contaminación atmosférica, es el caso de Bogotá-región, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta y su Área Metropolitana, entre otras.

Sector privado

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha establecido espacios de articulación con representantes del sector productivo para la socialización de los lineamientos de política y la revisión continua de los instrumentos técnicos y normativos relacionados con la prevención y control de las emisiones. Estos espacios se han creado y mantenido con el fin de crear un diálogo fluido con el sector regulado y fortalecer la gobernanza de la calidad del aire.

Mesas sectoriales

En este sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolló desde el año 2017 los planes estratégicos sectoriales -PES, en el marco de los cuales se realizan espacios de trabajo con diferentes sectores productivos. En los últimos años, el Mi-

nisterio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, viene liderando estas mesas sectoriales principalmente con los sectores de producción de panela, el sector textil, la industria de fabricación de productos de arcilla (ladrilleras), el sector de servicios funerarios y el sector de tratamiento térmico de residuos – llantas usadas.

En los años 2019 y 2020, se realizaron diferentes mesas de trabajo con la Federación Nacional de Productores de Carbón - Fenalcarbón (productores de coque), Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI, sector cerámico y asociaciones del sector ladrillero nacional.

Academia

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha liderado distintos espacios de trabajo con la academia y se han realizado actividades, con el fin de promover la investigación en temas de calidad del aire y emisiones. Sin embargo, no se cuenta con un espacio formal de articulación. Dentro de las iniciativas se encuentra la posibilidad de conformar un grupo de trabajo con docentes e investigadores de calidad del aire del país.

Es fundamental mencionar que la academia a nivel nacional, ha venido liderando el Congreso Nacional y Conferencia Internacional de Calidad de Aire y Salud Pública (Casap), el cual es un espacio de articulación y de encuentro de investigadores, gobierno y ciudadanía en general, que se realiza cada dos años. Este espacio académico, ha sido el referente de ciencia y tecnología más importante para los profesionales que trabajan temas de calidad del aire y salud, y brinda oportunidades para que los participantes se contacten y compartan información y soluciones relacionadas con las áreas de calidad del aire, sostenibilidad y conservación de recursos, contaminación atmosférica, transporte, salud y efectos ambientales y gestión urbana.

Ciudadanía

En los últimos años se ha incrementado la participación de los ciudadanos en los espacios para mejorar la gestión de la calidad del aire. Principalmente en los grandes centros urbanos del país se han organizado grupos ciudadanos que con gran interés han desarrollado distintas iniciativas en temas de calidad del aire y emisiones de contaminantes.

8 Acciones por desarrollar para la implementación de la Gobernanza del Aire

Dentro de las acciones a implementar para fortalecer la gobernanza del aire en el país, promover y desarrollar diferentes espacios, mecanismos y procesos para facilitar la participación de la ciudadanía y la articulación de actores, desde el sector ambiental del Gobierno Nacional se proponen las siguientes:

- Presentar informes periódicos con el seguimiento a la implementación de la política y estrategia de calidad del aire.
- Incluir en el Sistema de Información Ambiental de Colombia -SIAC o en el Subsistema de Información sobre Calidad del Aire -SISAIRE un módulo enfocado en el fortalecimiento de la gobernanza del aire, que tenga un lenguaje sencillo, comprensible y amigable para los ciudadanos.
- Implementar el sistema de información relacionada con calidad del aire y emisiones RUA-RETC (Registro Único Ambiental y Registro de emisiones y transferencias de contaminantes).
- Realizar periódicamente boletines, infografías y folletos relacionados con la gestión, prevención y control de la contaminación del aire.
- Coordinar periódicamente espacios educativos y de sensibilización dirigidos a estudiantes de niveles de educación básica.
- Coordinar periódicamente espacios educativos y de sensibilización, dirigidos a la ciudadanía, periodistas, influenciadores y generadores de opinión.
- Realizar espacios virtuales con el propósito de capacitar, socializar e intercambiar conocimientos en gestión de la calidad del aire.
- Liderar mesas sectoriales con el propósito de vincular a los sectores productivos en los desarrollos de instrumentos de política y promover el cumplimiento normativo en sectores priorizados.
- Promover espacios para facilitar la participación de la ciudadanía y el ejercicio del control social, enfocados en la prevención y control de la contaminación del aire.
- Diseñar e implementar una estrategia de articulación Estado – Academia para desarrollar investigaciones que sirvan como insumo para la formulación de políticas públicas.
- Promover los datos abiertos en temas de calidad del aire y emisiones.
- Evaluar periódicamente la implementación de la estrategia de gobernanza del aire en el país.
- Consolidar una base de datos de preguntas frecuentes para mejorar el conocimiento en los temas de calidad del aire y emisiones.
- Incluir en el modelo de gobernanza acciones adicionales que sean identificadas en el proceso de implementación.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2017). Mejorar la gobernanza es fundamental para garantizar un crecimiento equitativo en los países en desarrollo. Banco Mundial. Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries

- Delgado, Bachmann & Oñate. (2007). Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. Facultad de Ciencias, Universidad de Chile. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/237506991_Gobernanza_ambiental_una_estrategia_orientada_al_desarrollo_sustentable_local_a_traves_de_la_participacion_ciudadana

- Departamento Nacional de Planeación. (2018b). Valoración económica de la degradación ambiental en Colombia 2015. Contaminación del aire urbano, contaminación del aire interior y deficiencias en el acceso al acueducto y el alcantarillado. Bogotá, D.C. Colombia. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Valoraci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20de%20la%20degradaci%C3%B3n%20ambiental.pdf

- Departamento Nacional de Planeación. (2018c). Conpes 3943 "Política para el mejoramiento de la calidad del aire". Bogotá, D.C. Colombia. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3943.pdf

- DNP, Minsalud & Minambiente. Guía para la conformación, funcionamiento y seguimiento de los Consejos Territoriales de Salud Ambiental – COTSA. Bogotá, D.C. Colombia. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/guia-cotsa.pdf

- Función pública. (25 de marzo de 2021). Manual de Estructura del Estado Colombiano. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php

- Grupo de Salud Pública de la Universidad de los Andes. (2017). ¿Qué es Gobernanza del aire? Disponible en: https://grupoestudiosaludpublica.blogspot.com/2017/12/que-es-gobernanza-del-aire.html

- Instituto Nacional de Salud. (2018a). Carga de enfermedad ambiental; décimo informe técnico especial. Observatorio Nacional de Salud, Bogotá, D.C. Colombia. Disponible en: https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/10%20Carga%20de%20enfermedad%20ambiental%20en%20Colombia.pdf

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire. Bogotá D.C. Colombia. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/contaminacion_atmosferica/Politica_de_Prevencion_y_Control_de_la_Contaminacion_del_Aire.pdf

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Decreto 1076. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). Estrategia Nacional de Calidad del Aire. Bogotá, D.C. Colombia. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/index.php/estrategia-nacional-de-calidad-del-aire-enca

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). Gobernanza del agua. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1957-gobernanza-del-agua
- Montoya, E & Rojas, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. Bogotá, D.C. Colombia. Disponible en: https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/58768/60939
- Moreno, M. (2013). Una lectura prospectiva de la Agenda Río+20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. México. https://www.researchgate.net/publication/307888648_Una_lectura_prospectiva_de_la_Agenda_Rio20_La_emergencia_de_la_gobernanza_para_el_desarrollo_sostenible
- OCDE. (2015). Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Disponible en: https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-Water-spanish.pdf
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2010). Decreto 2972 de 2010. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40128
- Zurbriggen C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002

El ambiente es de todos

Minambiente

Modelo de la **Gobernanza** del **AIRE** para **Colombia**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
DIRECCIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES, SECTORIAL Y URBANA

BOGOTÁ, D.C. **2021**
REPÚBLICA DE COLOMBIA