



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

**Análisis de la participación ciudadana en la construcción del componente ambiental del
Plan de Desarrollo Municipal Rionegro ciudad del bienestar 2024-2027**

Gustavo Andrés Botero Arbeláez

Monografía presentada para optar al título de Politólogo

Asesor

Cristian Daniel Aguirre Henao

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Ciencia Política
Medellín, Antioquia, Colombia

2024

Cita	(Botero Arbeláez, 2024)
Referencia	Botero Arbeláez, G. A. (2024). <i>Análisis de la participación ciudadana en la construcción del componente ambiental del Plan de Desarrollo Municipal Rionegro ciudad del bienestar 2024-2027</i> . [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Centro de Documentación Instituto de Estudios Políticos

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

Agradecimiento a mi familia, especialmente a mi madre. A Wilson, mi amigo en el cielo, y a mi equipo de trabajo por acompañarme y confiar en mí en este tránsito hacia la profesionalización de mi labor pública.

Tabla de contenido

Resumen	9
Abstract.....	10
Introducción	11
1 Planteamiento del problema	12
2 Objetivos	19
2.1 Objetivo general	19
2.2 Objetivos específicos.....	19
3 Hipótesis.....	20
4 Marco teórico.....	21
4.1 Participación ciudadana.....	21
4.2 Incidencia política	27
4.3 Ciudadanía ambiental	30
5 Metodología.....	36
5.1 Observación participante	38
5.2 Entrevistas semi estructuradas.....	39
5.3 Rastreo y análisis documental	40
6 Resultados	42
6.1 Descripción del proceso de construcción del Plan de Desarrollo Municipal de Rionegro 2024-2027.....	42
6.1.1. Formulación técnica del PDM.....	44
6.1.2. Involucramiento de la ciudadanía en la construcción del PDM.....	45
6.1.3. Revisión del PDM en el CTP:	51
6.1.4. Revisión del PDM en Cornare:	53
6.1.5. Radicación del PDM en el Concejo Municipal	54
6.2. Análisis sobre la participación de la ciudadanía ambiental en la construcción del PDM. 60	
6.2.1. Participación en las sesiones descentralizadas del Concejo Municipal.....	61
6.2.2. Participación de la Veeduría Ambiental de Rionegro	64
6.2.3. Participación del CTP.....	67
6. 2.4. Participación virtual por medio de Mentimeter.....	70
6.2.5. Participación virtual por redes sociales	72
6. 2.6. Consideraciones sobre la participación en la construcción del PDM.....	74

6.3. Análisis de la incidencia política frente al componente ambiental del PDM	78
7 Conclusiones.....	105
Referencias	110

Lista de tablas

Tabla 1 Tipologías de la participación ciudadana.....	23
Tabla 2 Niveles de participación ciudadana según Arnstein	255
Tabla 3 Integrantes del CTP Rionegro.....	522
Tabla 4 Línea de tiempo construcción del PDM Rionegro 2024-2027	566
Tabla 5 Tipología y nivel de participación ciudadana en construcción del PDM Rionegro 2024-2027.....	755
Tabla 6 Propuestas ambientales de la Veeduría Ambiental de Rionegro	822
Tabla 7 Propuestas ambientales del CTP	844
Tabla 8 Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Corregimiento Centro.....	86
Tabla 9 Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Corregimiento Norte	88
Tabla 10 Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Corregimiento José María Córdova.....	900
Tabla 11 Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Corregimiento Sur	933
Tabla 12 Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Comuna 1 Liborio Mejía....	955
Tabla 13 Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Comuna 2 San Antonio	966
Tabla 14 Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Comuna 4 El Porvenir	98
Tabla 15 Análisis cuantitativo de la inclusión de propuestas ambientales en el PDM.....	1011

Lista de figuras

Figura 1 Escalera de la participación ciudadana según Arnstein.....	266
Figura 2 Matriz de la Alcaldía para sistematización de propuestas ciudadanas en las sesiones descentralizadas del Concejo Municipal.....	477
Figura 3 Pantallazos del aplicativo digital Mentimeter	49
Figura 4 Participación ciudadana por redes sociales de la Alcaldía	500
Figura 5 Publicaciones de la Alcaldía incentivando la participación ciudadana para la construcción del PDM.....	511
Figura 6 Estructura del PDM Rionegro 2024-2027	79

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ASOCOMUNAL	Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal
CEIBA	Centro Integral de Bienestar Animal de Rionegro
CTP	Consejo Territorial de Planeación
CMJ	Consejo Municipal de Juventud
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRMI	Distrito Regional de Manejo Integrado
EDESO	Empresa de Desarrollo Sostenible
ESO	Empresa de Seguridad del Oriente
IMER	Instituto Municipal de Educación Física, Deporte y Recreación
INCAROSA	Industrias Cárnicas del Oriente S.A.
JAC	Junta de Acción Comunal
JAL	Junta Administradora Local
MOVETE	Movimiento Social por la Defensa del Agua, la Vida y el Territorio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PICCA	Plan Integral de Cambio Climático de Antioquia
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica
PORH	Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico
PCH	Pequeñas Centrales Hidroeléctricas
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional 2014-2032
PGIRS	Plan de Gestión Integral de residuos sólidos
PTAR	Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales
RFPN	Reserva Forestal Protectora Nacional
RNSC	Reserva Natural de la Sociedad Civil
SOMOS	Sistema Operativo de Movilidad Oriente Sostenible

Resumen

En el municipio de Rionegro, no existe un tejido social sólido ni una gran movilización ciudadana enfocada en temas ambientales o en la defensa del territorio. En otras palabras, las cuestiones ambientales no generan un alto nivel de movilización ni son un detonante significativo para la participación ciudadana en el ámbito público. Las pocas personas que promueven un discurso ambientalista no suelen formar parte de colectivos dedicados exclusivamente a esta causa. En cambio, ejercen su liderazgo ambiental desde posiciones de liderazgo social dentro de organizaciones comunitarias. Esta situación es particularmente evidente en las veredas y áreas periféricas del municipio, donde los líderes ambientales suelen ocupar roles como secretarios, presidentes o presidentas de Juntas de Acción Comunal.

Dicha característica de la ciudadanía ambiental en Rionegro se vio reflejada en la construcción participativa del componente ambiental del Plan de Desarrollo Rionegro Ciudad del Bienestar 2024-2027. Así pues, se concluye que existen muy pocos colectivos ambientales en el municipio; como agrupación articulada bajo esa temática se identificó únicamente a la Veeduría Ambiental. Sin embargo, aunque no están enfocados en los asuntos ambientales, otros colectivos como el CMJ, PMJ, CTP, las JAC y las JAL también propusieron asuntos ambientales para ese instrumento de planeación local. Para la ciudadanía de Rionegro, su reto a futuro es consolidar un movimiento social, otras organizaciones o colectivos de la sociedad civil centrados específicamente en la defensa ambientalista del municipio, con lo cual se puede consolidar la participación de ambientalistas, ecologistas y animalistas, para, en un futuro aumentar sus capacidades de incidencia ante los tomadores de decisiones y las políticas públicas.

Palabras clave: plan de desarrollo, ciudadanía ambiental, participación ciudadana, rionegro.

Abstract

In the municipality of Rionegro, there is no solid social fabric or significant citizen mobilization focused on environmental issues or territorial defense. In other words, environmental issues do not generate a high level of mobilization, nor are they a significant trigger for public civic participation. The few people who promote an environmentalist discourse are usually not part of groups exclusively dedicated to this cause. Instead, they exercise their environmental leadership from social leadership positions within community organizations. This situation is particularly evident in the rural areas and peripheral zones of the municipality, where environmental leaders often hold roles such as secretaries, presidents, or heads of Community Action Boards.

This characteristic of environmental citizenship in Rionegro was reflected in the participatory construction of the environmental component of Plan de Desarrollo Rionegro Ciudad del Bienestar 2024-2027. Thus, it is concluded that there are very few environmental groups in the municipality; the only organized group identified under this theme was the Environmental Oversight. However, even though they are not focused on environmental issues, other groups like the CMJ, PMJ, CTP, the JAC, and the JAL also proposed environmental topics for this local planning instrument. For the citizens of Rionegro, the future challenge is to establish a social movement or other civil society organizations or groups specifically focused on environmental advocacy within the municipality. This would help consolidate the participation of environmentalists, ecologists, and animal advocates, allowing them to increase their influence with decision-makers and in public policies over time.

Keywords: development plan, environmental citizenship, citizen participation, Rionegro

Introducción

Este documento presenta hallazgos de la investigación para optar al título de politólogo, titulada: Análisis de la participación ciudadana en la construcción del componente ambiental del Plan de Desarrollo Municipal Rionegro ciudad del bienestar 2024-2027. El texto se enfoca en abordar el ejercicio de la ciudadanía desde un enfoque ambiental, centrándose particularmente en el caso del municipio de Rionegro, ubicado en el oriente del departamento de Antioquia. Como categoría central, se aborda la ciudadanía a partir de su ejercicio público de participación en la construcción de políticas públicas. La metodología cualitativa se aplica con el uso de la estrategia del estudio de caso. Además de utilizar las entrevistas y la observación participante como técnicas de recolección de información en campo. En últimas, el texto gira alrededor de dar respuestas a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué incidencia tuvo la participación ciudadana en la construcción del componente ambiental del Plan Municipal de Desarrollo de Rionegro 2024-2027?

1 Planteamiento del problema

En los últimos años la población colombiana ha tomado conciencia sobre los problemas ambientales y las consecuencias derivadas del cambio climático, que no solo afectan la riqueza natural del país, sino que repercuten en la salud humana, la economía y la calidad de vida. Deforestación, disminución en los caudales de agua dulce, degradación de suelos, contaminación de fuentes de abastecimiento de agua, altas temperaturas, incendios forestales, inadecuado uso de los suelos, minería ilegal, ganadería extensiva e inadecuado manejo de residuos sólidos, según investigaciones estatales son situaciones críticas en todo el territorio nacional (IDEAM, 2022). Lo anterior predominantemente en el sector rural, mientras que, en áreas urbanas de Colombia, los problemas ambientales más comunes se refieren a la contaminación del aire, altos niveles de ruido, gran consumo de plásticos de un solo uso y contaminación de quebradas por químicos industriales (Ramírez, 2015).

Dichas situaciones repercuten directamente en las comunidades y se configuran en problemas inmediatos que buscan resolver. Según Ortega (2018), a partir de daños ecológicos y/o sociales, “emergen todo tipo de reivindicaciones en distintos sectores de la población, especialmente los más pobres, que luchan por su subsistencia en relación a su dependencia de los ecosistemas locales” (p. 164). Por tanto, una ciudadanía preocupada y con conciencia ambiental se ha movilizado para participar e incidir directamente en lo público, pues algunos consideran que la defensa ambientalista no es lo suficientemente abanderada por entidades públicas, Corporaciones Autónomas Regionales, administraciones municipales u órganos de representación colegiada como los Concejos Municipales, Consejos de Cuenca, Consejos Territoriales de Planeación o las Juntas de Acción Comunal.

En ocasiones los servidores públicos y las instituciones estatales no han logrado dar respuesta a los intereses o demandas ambientales de la ciudadanía, por lo cual, algunos, se han organizado para conformar colectivos ambientales, asociaciones defensoras de los animales y la biodiversidad, para así, por su propia cuenta, realizar acciones beneficiosas para el medio ambiente. Es decir, cuando desde el Estado no se incentiva la participación, cuando ésta se convierte en mero formalismo o simple escucha y no hay real incidencia ni solución a demandas, entonces la ciudadanía participa en otras formas no institucionalizadas, en respuesta a esa falta de compromiso gubernamental (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2023).

En otros casos, la ciudadanía sí busca espacios formales para incidir con sus propuestas ambientales en la formulación de políticas públicas que incluyen asuntos ambientales, considerando que esa participación en espacios institucionalizados puede contribuir al mejoramiento de la gestión pública ambiental y puede tener alguna incidencia en la construcción de políticas públicas ambientales.

Recientemente en Colombia, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026*, se abrieron espacios de participación, llamados Diálogos regionales vinculantes, para que los ciudadanos contribuyeran con sus propuestas al componente ambiental del Plan. La administración de Gustavo Petro ha dado prioridad al ordenamiento del territorio alrededor del agua, en consecuencia, las comunidades aprovecharon dichos diálogos para aterrizar proyectos según sus contextos territoriales, proponiendo zonas de reserva campesina, distritos de riego, áreas protegidas, entre otras (DNP, 2023a).

A nivel nacional las consultas mineras (en municipios como Cajamarca, Cabrera, Tauramena y Cumaral, quienes rechazaron los grandes proyectos extractivistas), las veedurías ambientales y el control social a grandes obras de infraestructura, también se constituyen como ejercicios de participación ciudadana con énfasis ambiental, tal como ocurre actualmente frente al metro de Bogotá, la reserva Thomas Van der Hammen y la ruta del sol; además, la ANLA también organiza audiencias públicas ambientales antes de otorgar licencias, con el fin de escuchar a las comunidades sobre los impactos ambientales en su entorno. Otro ejemplo de participación nacional fue en marco del Acuerdo de Escazú, en cuyo proceso miles de personas se manifestaron en plazas públicas y redes sociales, firmando peticiones y comunicados, asistiendo a las sesiones del Congreso de la República, e influyendo sobre los congresistas para incentivar la aprobación de esta Ley sobre acceso a información, promoción de la participación y justicia ambiental.

A nivel departamental, los antioqueños tuvieron la oportunidad de participar en formulación de políticas, por ejemplo, con los Encuentros Subregionales para la construcción del Plan de Desarrollo *Por Antioquia Firme 2024-2027*, organizados por la Gobernación, donde la ciudadanía dio a conocer sus diagnósticos y propuestas de solución respecto a los temas ambientales. Para cada Encuentro se conformó una mesa ambiental, donde los interesados en el tema participaban con análisis de situaciones y propuestas. Para la subregión Oriente, dicho Encuentro se desarrolló en El Santuario, a donde llegaron diferentes actores sociales como Asocomunal, sector campesino, sector privado, organizaciones solidarias, entre otros.

Otros ejemplos ilustrativos de participación ciudadana para la incidencia ambiental en Antioquia han sido: En el Occidente antioqueño, decenas de pobladores se han articulado para vigilar la construcción del Túnel del Toyo, con miras a evitar afectaciones a la biodiversidad. En el sur del Valle de Aburrá, habitantes de Envigado y Sabaneta han participado en diferentes escenarios públicos para denunciar y rechazar la tala de árboles para la ampliación de vías del Metroplús en el denominado túnel verde. En Suroeste, la ciudadanía se ha organizado para impedir la extracción minera de Anglo Gold Ashanti, incidiendo en los Concejos Municipales, la Asamblea Departamental y las administraciones locales; y simultáneamente hacen control social al Plan de compensación obligatoria por pérdida de biodiversidad, derivado de la construcción de la autopista Pacífico 1 por Covipacífico.

El Oriente antioqueño es una subregión caracterizada por diferencias en torno al modelo de ocupación del territorio, con numerosos conflictos socioambientales derivados de disputas o tensiones entre actores respecto al uso, apropiación y disponibilidad de dos elementos naturales especialmente: el agua y el suelo. Así pues, comunidades rurales se han manifestado públicamente en contra de la operación de PCH's en Cocorná, San Rafael, San Francisco y San Luis. Por lo anterior, organizaciones ciudadanas del nivel regional como MOVETE, Avanso o Vigías del Río Dormilón, colectivos del nivel local como Mesas Ambientales o Juntas de Acción Comunal, y ciudadanos sin ninguna adscripción organizacional, se movilizan para desarrollar acciones, participar, proponer e incidir ante los tomadores de decisiones, con miras a defender y cuidar los recursos hídricos de la subregión.

Otras formas de incidencia ciudadana en planes, programas y proyectos ambientales del Oriente antioqueño han sido: construcción participativa del PORH de la jurisdicción Cornare en 2016; el POMCA del Río Negro en 2017; construcción del Plan de Acción de Cornare en 2024, como hoja de ruta para la labor de la CAR durante los próximos cuatro años; y participación en la construcción de la Provincia Administrativa de Planeación del Agua, Bosques y Turismo del Oriente, también durante 2024.

El municipio de Rionegro, particularmente, ubicado en la altiplanicie del Oriente, no es ajeno a la crítica situación ambiental del país. Como ejemplos más relevantes se destacan cuatro problemas ambientales: 1) deforestación como consecuencia de la ampliación de la frontera agropecuaria, expansión de zonas habitacionales e industriales, construcción de vías y caminos veredales; 2) la situación de las fuentes hídricas: calidad del agua, disminución del caudal en las fuentes de abastecimiento de acueductos, y alta contaminación de los afluentes; 3) conflictos por uso del suelo (terrenos históricamente aptos y destinados a la agricultura, ahora son de uso industrial o habitacional); 4) aumento de temperaturas, producto del fenómeno del niño que

afecta al país durante el primer semestre del 2024 (Ver Anexo 1, matriz de sistematización de la participación ciudadana en el componente ambiental PDM Rionegro 2024-2027).

Frente a esto último, vale resaltar que Rionegro es un municipio que ha tenido un desarrollo inmobiliario y crecimiento poblacional muy significativo en los últimos años, pues se ha configurado como zona que suple el déficit de suelo del Valle de Aburrá, relacionado con necesidades de espacio para unidades habitacionales y de infraestructura física para industria y comercio. Debido a esto, la planificación del territorio ha recibido críticas ciudadanas por las consecuencias que este tipo de desarrollo genera en el medio ambiente, pues áreas de producción campesina se han convertido en expansión urbana, los edificios, las vías y los centros comerciales se han asentado en gran parte de la riqueza natural que registraba el municipio. Sectores como Fontibón, Yarumal, Sajonia, Altobonito, Ojo de Agua, Vilachuaga, Corregimiento Sur y Corregimiento Norte se han convertido en zonas de expansión urbana y/o en foco de desarrollo inmobiliario. Este crecimiento ha provocado un impacto negativo en el medio ambiente del municipio, tanto en los suelos, como en el agua, los animales y la calidad del aire.

Así pues, vale la pena estudiar cuál ha sido la reacción de la ciudadanía frente a las situaciones antes descritas, y su movilización social ante la administración municipal. En otras palabras, el actual contexto social y ambiental de Rionegro, permite avizorar que la participación ciudadana de sus habitantes se orienta a ideales, soluciones, necesidades o preocupaciones inmediatas en materia ambiental. Para el trámite de esos intereses, la ciudadanía acude a mecanismos institucionalizados o no, que permiten comunicar sus ideas o compartirlas con los tomadores de decisiones, con el fin de que se traduzcan en planes, programas y/o proyectos.

La participación ciudadana en la formulación de Planes de Desarrollo se ha configurado en un reto para la democracia y la gestión pública, reto plasmado desde la Constitución Política de 1991. Para los últimos años y debido a la crisis climática del país, se muestra un reto mayor desde el punto de vista ambiental, pues la participación en ese sentido se relaciona directamente con el ordenamiento del territorio, las políticas de desarrollo socioeconómico y la definición de enfoques y estrategias para el tratamiento o prevención de problemas ambientales. A nivel local, donde los ciudadanos evidencian los problemas ambientales en su vida cotidiana y en su territorio cercano, la participación para la incidencia se dirige casi siempre hacia los tomadores de decisiones del nivel municipal, es decir, la Alcaldía y el Concejo municipal.

Durante los primeros cinco meses del año 2024, las administraciones municipales, recién posesionadas, trabajan en la construcción de sus PDM, que son hoja de ruta para la planeación, el diseño, la priorización de temas, la asignación presupuestal y las líneas estratégicas¹, lo cual permite la ejecución de programas y proyectos que resuelven las necesidades de la población. En el mismo sentido, durante la construcción del PDM, la ciudadanía tiene el derecho y el deber de participar para que sus propuestas sean incluidas en el documento de política pública más importante a nivel local; y esa incidencia no se limita al Consejo Territorial de Planeación (CTP)², sino que es una incidencia amplia, pública y abierta a múltiples actores, ya sea individuales u organizados en colectivos (veedurías, empresas, grupos étnicos, mujeres, jóvenes, personas en situación de desplazamiento o discapacidad, etc.).

En el marco constitucional vigente que reconoce a Colombia como un Estado democrático, pluralista y participativo, se establece la participación como un derecho fundamental, en consecuencia, normativamente los ciudadanos tienen garantizada su participación directa en la construcción de los PDM, asunto regulado en varias leyes³ y sentencias⁴. En el mismo sentido, el municipio de Rionegro cuenta con una Política Pública de

¹ La estructura del PDM Rionegro 2024-2027 consiste en: líneas estratégicas, componentes, indicadores, responsables y presupuestos. De otro lado, también del PDM se deriva posteriormente un Plan de acción y actividades concretas.

² El Consejo Territorial de Planeación (CTP) es un órgano consultivo municipal que hace veeduría al Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan plurianual de inversiones, entre otros; reglamentado por la Ley 152 de 1994, el CTP es el órgano de participación más importante e influyente en la construcción de los PDM, encargado además de dar concepto frente a este.

³ Algunas leyes sobre la participación ciudadana en la construcción de Planes de Desarrollo y en la incidencia sobre la gestión pública local son:

- Ley 152 de 1994 (reglamenta los Planes de Desarrollo y otorga carácter participativo a dicha formulación).
- Ley 134 de 1994 (regula los mecanismos de participación ciudadana).
- Ley 136 de 1994 (establece la participación ciudadana en la presentación de opiniones y observaciones a proyectos de Acuerdo que estén debatiéndose en los Concejos municipales).
- Ley 388 de 1997 (menciona la participación ciudadana en la construcción de los planes de ordenamiento territorial, y el rol de los CTP en el mismo proceso).
- Ley 489 de 1998 (menciona la participación ciudadana para la incidencia en la administración pública).
- Ley 850 de 2003 (reglamenta las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación que permite a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre la gestión pública).
- Ley 1454 de 2011 (por la cual se dictan disposiciones en materia de ordenamiento territorial y promueve la participación de la comunidad en la toma de esas decisiones).
- Ley 1757 de 2015 (por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática en los procesos de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública).

⁴ La *Sentencia C-191 de 1996* define que la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de desarrollo de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos. La *Sentencia C-524 de 2003* resalta el papel de los CTP en relación con los Planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, y establece que la función consultiva de los CTP no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a etapas subsiguientes. La *Sentencia C-191 de 2009* refiere las acciones colectivas en general, acciones populares y de grupo como mecanismos de participación.

Participación Ciudadana (Acuerdo 018 de 2022), que pretende generar condiciones para la participación, incidencia y control de la ciudadanía en la gestión pública, y además tiene en cuenta actividades específicas para garantizar los derechos de los ciudadanos y las obligaciones del Gobierno municipal para promover y proteger el derecho a la participación (Concejo de Rionegro, 2022).

Que se realicen los espacios de participación formalizados, y que los funcionarios de las administraciones municipales asistan a escuchar y permitir sugerencias de los ciudadanos para los PDM, no significa que exista una real incidencia. Según el Caleidoscopio de la participación ciudadana (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2023), una reciente investigación colombiana, el reto para las instituciones públicas es satisfacer las expectativas de los sectores sociales, canalizar sus demandas, tratar adecuadamente sus propuestas, y valorar los diversos canales de expresión ciudadana, no limitados a las instancias participativas institucionalizadas. Además, para el Caleidoscopio hay un especial reto en la inclusión de los jóvenes, generalmente apáticos a los mecanismos formales y sin confianza en los tomadores de decisiones; y quienes desde el estallido social del año 2019 tienen más ánimo de incidir en lo público, incrementando su movilización social en las ciudades, vigilantes de la acción gubernamental y la formulación de políticas.

La participación en el marco de la formulación de cualquier plan de desarrollo institucional es un acto político, que implica una lucha de los ciudadanos ante el poder de decisión, está enmarcada en antagonismos, conflictividades, ideologías, formas y tensiones propias de una contienda política. En palabras del profesor Adrián Restrepo (2016), cada actor pretende que sus problemas, intereses y demandas sean escuchados y atendidos, buscan que sus posturas queden consignadas en la parte estratégica y presupuestal del plan de desarrollo, por lo cual se configura un proceso político.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente desde la ciencia política dar una mirada al proceso de participación ciudadana durante la construcción de los PDM, para este caso en específico, interesa estudiar desde una mirada detallada la participación para la incidencia en el componente ambiental del PDM Rionegro 2024-2027. Con ello, esta investigación pretende analizar la incidencia en la definición de líneas estratégicas para los programas y proyectos ambientales del PDM, identificando los actores locales que abanderan el discurso ambientalista, resaltando sus propuestas; de igual manera, mostrar el proceso de participación conlleva estudiar la reacción de la administración frente a este agendamiento ciudadano, y revisar el planteamiento final de las propuestas en el documento de planeación municipal.

Por último, la participación en la construcción de los PDM se convierte en un reto práctico y teórico para las administraciones locales y para los investigadores del tema, pues aquella no se puede considerar únicamente en términos de cantidades de personas que proponen, sugieren y construyen ideas, sino que, la participación también se debe enfocar en términos de calidad e incidencia real, es decir, que las propuestas sean construidas coherentemente, presentadas a las entidades competentes, enmarcadas en un ámbito de actuación contextualizado, realizable, legal, temporal y presupuestalmente.

Dicho lo anterior, esta investigación pretende responder una pregunta general ¿Qué incidencia tuvo la participación ciudadana en la construcción del componente ambiental del PDM Rionegro 2024 - 2027? Para resolver ello, surgen diferentes preguntas que guiarán el desarrollo de este trabajo de grado, tales como: ¿Quiénes son los actores que participan en asuntos relacionados con lo ambiental? ¿Cómo inciden ante los tomadores de decisión a nivel local? ¿Cuáles son los temas ambientales que más preocupan a los ciudadanos o que consideran necesario resolver en términos inmediatos? ¿Se cuestiona el modelo de desarrollo local?

2 Objetivos

2.1 Objetivo general

Analizar el proceso de participación ciudadana durante la construcción del componente ambiental del Plan de Desarrollo Municipal de Rionegro 2024-2027 y su incidencia en la definición de programas y proyectos dentro del mismo.

2.2 Objetivos específicos

- Describir el proceso de participación ciudadana para la construcción del componente ambiental del PDM Rionegro 2024-2027.
- Identificar los actores participantes individuales y/o colectivos, y sus propuestas para la construcción del componente ambiental del PDM Rionegro 2024-2027.
- Comparar el nivel de participación e incidencia política de la ciudadanía a partir de sus propuestas y lo definido en el PDM Rionegro 2024-2027.

3 Hipótesis

Respecto a los discursos o propuestas ambientalistas (que incluyen la defensa de las fuentes hídricas, la biodiversidad, el territorio rural y los ecosistemas estratégicos), en el municipio de Rionegro hay una baja participación ciudadana en los escenarios de incidencia frente a la administración pública local. Así pues, hay una ciudadanía ambiental débil, a nivel local poco se manifiestan o inciden ante los hacedores de política pública, ni aprovechan la ventana de oportunidad que significa la construcción del Plan de Desarrollo Municipal.

4 Marco teórico

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental poner en evidencia la participación de individuos en el ámbito público a través de la participación ciudadana, donde no solo se proponen soluciones y se sugieren intervenciones ambientales, sino que se ejerce una presión constante ante las instancias de la administración pública, proceso que se conoce como incidencia política. Esta participación no se limita únicamente a la acción puntual, sino que engloba una amplia gama de actividades organizadas y sistemáticas por parte de ciudadanos comprometidos con la defensa y promoción de un discurso ambientalista, configurando lo que se denomina como ciudadanía ambiental.

Para abordar de manera integral este estudio, se han seleccionado tres categorías de análisis politológico: participación ciudadana, incidencia política y ciudadanía ambiental. Estas categorías permiten una comprensión profunda y estructurada del proceso de incidencia en la construcción del componente ambiental del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Rionegro para el período 2024-2027. A través de estas categorías, se pretende explicar cómo los ciudadanos organizados influyen y contribuyen a la formulación de políticas públicas ambientales, destacando su papel fundamental en la configuración de un desarrollo sostenible a nivel local. A continuación, se procederá a un análisis detallado y una definición exhaustiva de estos tres conceptos esenciales para el estudio.

4.1 Participación ciudadana

La participación ciudadana en tanto concepto alude al accionar de aquellos actores individuales y colectivos frente a asuntos públicos que afectan a la comunidad o sociedad en la que habitan. En esencia, se constituye como un derecho fundamental para la vida en democracia y les permite a los ciudadanos expresar opiniones, demandas, necesidades y propuestas, así como influir en las respuestas públicas frente a los temas de interés que les afecta. Según Fabio Velásquez y Esperanza Gonzáles (2003), la participación se entiende como un proceso social dentro de la marcha de la vida colectiva, que resulta de una acción intencionada de individuos o grupos, en busca de metas e intereses específicos, donde intervienen distintas fuerzas sociales directamente o por medio de sus representantes, en un contexto de relaciones sociales y de poder.

Se habla de participación ciudadana como proceso porque implica varias actividades, uso de mecanismos y materialización mediante discurso y/o acción. Es “un proceso social de intervención de la comunidad como sujeta de su propio desarrollo, en los planes de trabajo que pretendan mejorar su calidad de vida (...) lo que supone la construcción de redes de comunicación, de relaciones de poder, de toma de decisiones, en fin, un modelo de ordenamiento social basado en el pluralismo” (Pérez, et al, 2006, p.26).

La participación ciudadana puede ser ejercida como conducta individual o como parte de un grupo (Vallés y Martí, 2016). En el primer caso, las acciones son asumidas a título personal; en el segundo caso, corresponden a conductas de quienes integran organizaciones, juntas barriales, asociaciones, corporaciones, veedurías, movimientos sociales o colectivos. Ya sea a título individual o grupal los actores tienen intereses específicos (de clase, de género, de enfoque, políticos, económicos, etc.), por eso la participación es “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” (Baño, 1998, p.15).

El concepto hace referencia a una ciudadanía activa, dinámica, que se mueve y actúa en función de objetivos, apuestas y propósitos. Comprende al conjunto de manifestaciones de mujeres y hombres que pretenden el acceso y la incidencia en los temas públicos de diversa índole, ya sea sobre el medio ambiente, la seguridad, los derechos humanos, el desarrollo, la salud, la economía, entre otros; para intervenir en la toma, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas (Guillen, et, al, 2009).

De lo anterior se desprende la intrínseca relación entre participación e interlocución con las entidades públicas y/o los tomadores de decisiones. De ahí que varias instituciones públicas del país, en su definición del concepto, hacen énfasis en el relacionamiento entre ciudadanos y políticos/funcionarios/servidores. Por ejemplo, según la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (2016): “La participación ciudadana es un ejercicio público de interlocución entre la Administración y la ciudadanía (...) en función de la planeación de la ciudad. Este proceso consiste en construir en concertación con las autoridades e instancias distritales y locales de planeación y la ciudadanía” (p.11).

En la misma línea, la administración municipal de Rionegro entiende el concepto de participación ciudadana tal como se propone en la política pública local sobre ese tema: “se entiende por participación ciudadana la incidencia e involucramiento de los diferentes actores de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, lo cual permite la inclusión de los ciudadanos en los planes, políticas, programas y proyectos de carácter público” (Concejo de Rionegro, 2022, p.1).

La presente investigación pretende dar cuenta del relacionamiento de la ciudadanía con los tomadores de decisiones en el municipio de Rionegro, específicamente con los hacedores del Plan de Desarrollo Municipal, es decir, con concejales, alcalde y secretarios de despacho; así pues, se entenderá el concepto de participación ciudadana como:

La intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). (Velásquez, et al, 2020, p.24)

En resumen, la participación ciudadana es aquella acción de la sociedad civil que busca espacios para pronunciarse ante las autoridades/políticas y también ante la comunidad en general, donde puede expresar sus necesidades, demandas, ideas, aportes, sugerencias y/o propuestas de solución. Esta investigación considera la participación como toda expresión ciudadana que busca incidir en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal de Rionegro, ya sea mediante mecanismos formales (reglamentados e institucionalizados) para la participación, o mediante acciones no convencionales, (des institucionalizadas o informales) de la acción política ciudadana (Vallés y Martí, 2016). Así pues, la participación se materializa mediante: mecanismos, espacios, instrumentos, modos o actividades ejecutadas por la ciudadanía:

Tabla 1

Tipologías de la participación ciudadana

Mecanismos	Los mecanismos son herramientas para la participación que implican procedimientos específicos para canalizar una iniciativa ciudadana y, eventualmente, construir una decisión. Son generalmente procedimientos episódicos, aunque algunos como la consulta previa, pueden implicar procesos más continuos
Espacios	Los espacios son diseñados para informar, consultar, canalizar iniciativas

	ciudadanas, concertar acuerdos, tomar e implementar decisiones y/o vigilar la gestión pública. Tienen un carácter permanente y pueden ser abiertos o cerrados, estar conformados por uno o varios actores sociales, pueden o no incluir la participación de autoridades públicas
Instrumentos	Encuestas, entrevistas, formularios de consulta, etc.
Modos	De manera presencial, virtual, o mixta
Actividades	Jornadas pedagógicas, tomas culturales, protestas, plantones, bloqueos de vías, motines, muralismo, producción de audiovisuales, uso de plataformas virtuales para la acción digital, sea en páginas web o redes sociales, etc.

Nota. Elaboración propia con base en la Fundación Foro Nacional por Colombia (2023)

Sherry Arnstein (1969) sostiene que existen diferenciados niveles de participación, siendo unos más relevantes que otros, debido a su capacidad o no de incidencia ciudadana o involucramiento concreto en la toma de decisiones. La metáfora de la escalera propuesta por Arnstein es una tipología clásica sobre la participación ciudadana en la administración pública, consiste en ocho peldaños jerarquizados que indican la ubicación de la ciudadanía en un proceso participativo.

Así pues, en los **niveles bajos (1 y 2)** se ubican aquellas formas consideradas instrumentales (*nonparticipation*), que no estrictamente constituyen participación, pues no se configura una auténtica redistribución del poder decisorio, ni significa una mejor distribución de los recursos y/o beneficios públicos. Los **niveles medios (3, 4 y 5)** (*degrees of tokenism*) la autora los considera simples formalismos (*tokenism*) o participación simbólica, pues consiste en escuchar a la ciudadanía sin permitir que su opinión tenga incidencia material, ya que el poder de decisión se mantiene en los detentadores del poder político/administrativo. Y finalmente, en los **niveles altos (6, 7 y 8)** (*degrees of citizen power*) se ubican las formas de poder ciudadano real, donde ocurre la redistribución del poder, donde los ciudadanos generalmente excluidos de los procesos políticos (*have-not citizens*) son incluidos para inducir decisiones públicas, en pocas palabras, en estos niveles la ciudadanía sí se integra al proceso decisorio, comparte el poder de decisión o se lo toma propiamente (Arnstein, 1969). Para resumir, los ocho niveles de la escalera se refieren a:

Tabla 2*Niveles de participación ciudadana según Arnstein*

Manipulación (1)	Se refiere a la distorsión o engaño, haciendo creer a los ciudadanos que se les otorga poder en un proceso participativo, siendo este manipulado intencionalmente para “educarlos” o conseguir su apoyo
Terapia (2)	Los detentadores de poder asumen que los ciudadanos son la causa del problema cuando en realidad son las instituciones y/o políticas, y en los procesos de participación el objetivo es “curarlos”
Información (3)	Los funcionarios hacen énfasis en un flujo de información unidireccional defendiendo sus propuestas, aquí los ciudadanos solo escuchan y no tienen opciones para la retroalimentación, ni poder para asegurar que sus observaciones y requerimientos serán tenidos en cuenta
Consulta (4)	Se refiere a los espacios en que los ciudadanos son escuchados y considerados en términos cuantitativos como cantidades de participantes, pero no hay ninguna garantía de que sus ideas sean tomadas en cuenta
Conciliación o apaciguamiento (5)	Es un nivel de participación simbólica, que permite a algunos ciudadanos tener influencia en algún espacio, pero en realidad el poder decisorio recae en manos del poder político imperante
Alianzas o asociación (6)	Quienes detentan el poder se permiten negociar con la ciudadanía, ésta puede inmiscuirse en decisiones, funcionarios reciben solicitudes que se cumplen parcialmente, se logran acuerdos bajo reglas básicas sin sujeción a cambios unilaterales
Delegación de poder o poder delegado (7)	Las instituciones o sus funcionarios ceden a la ciudadanía cierto grado de autoridad para tomar decisiones, a veces hasta asumiendo responsabilidades de gestión

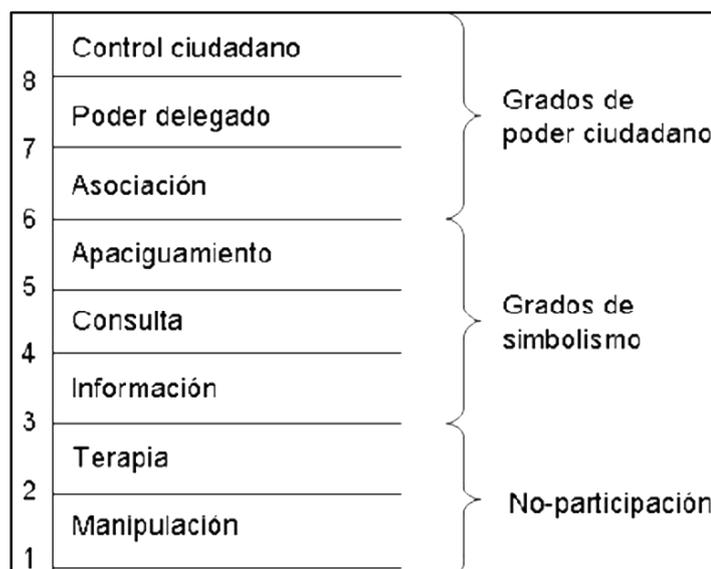
Control ciudadano (8)	Ocurre cuando los ciudadanos consiguen acceder a posiciones para toma de decisiones, o se relaciona con el poder de gestión, responsabilidad política y/o administrativa
------------------------------	--

Nota. Elaboración propia con base en Arnstein (1969) y Organizing Engagement (2024)

La escalera es metáfora de una participación, que va de menos a más creíble, de menos a más vinculante; en palabras de otros autores, jerarquiza calidad, grados o intensidad de empoderamiento para los ciudadanos. En definitiva, los distintos niveles de la participación de Arnstein (1969) representan un observable para esta investigación, en la medida que permite diferenciar entre espacios que son solo pretensiones para incidir, y aquellos mecanismos que son reales oportunidades para la ciudadanía incluir sus asuntos en políticas públicas.

Figura 1

Escalera de la participación ciudadana según Arnstein



Nota. Elaboración propia con base en Arnstein (1969) y Organizing Engagement (2024)

La participación ciudadana puede ejercerse mediante diversos mecanismos, espacios o actividades como: mesas de trabajo, encuentros de diálogo, derechos de petición, audiencias

públicas, foros, acciones de cumplimiento, intervenciones públicas, discusiones colectivas, asistencia a sesiones del Concejo Municipal, talleres, etc. Donde los ciudadanos tienen más incidencia o poder decisorio en unos casos que en otros. Estas variadas formas de participación son escogidas, casi siempre, según la estructura de oportunidades que ofrece el contexto social, político, económico y cultural, en un determinado periodo de tiempo y espacio; en suma, los ciudadanos determinan sus formas de actuación según las condiciones de su momento histórico, social y cultural (Tarrow, 1997), teniendo en cuenta las características del territorio, y la apertura o no del sistema y régimen político vigente.

En un sistema de democracia participativa como el colombiano, la participación ciudadana no debe limitarse al proceso electoral de elegir a los gobernantes o representantes, sino que es un asunto complementario, pues los ciudadanos tienen el derecho de participar en la toma de decisiones sobre diversos asuntos, aunque ya hayan elegido a quienes detentan el poder de tomar esas decisiones. De allí que sea interesante observar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas como los Planes de Desarrollo Municipal.

El involucramiento de la ciudadanía urbana y rural en la construcción de los Planes de Desarrollo es positivo en la medida que, incorporar la participación ciudadana en la hechura de políticas públicas contribuye a que éstas sean más legítimas, justas y eficaces. Lo ideal es que, siempre las políticas públicas sean abiertas a la participación, y construidas con las opiniones, percepciones y propuestas de la población, con quienes viven los problemas y necesidades a diario. Si ello se hace bien, se podría hablar de gobernanza.

La participación ciudadana en la hechura de políticas públicas puede ser estrategia para acercar el gobierno a la gente, para generar proximidad, interlocución y colaboración, En las políticas públicas pueden facilitar su ejecución, sostenibilidad, pues acoge diversas opiniones y conceptos. En definitiva, la participación ciudadana puede configurar verdaderos pactos de gobernabilidad que refuercen el carácter participativo de nuestra democracia.

4.2 Incidencia política

La relación entre participación e incidencia tiene que ver con una concepción colectivista e interés por los asuntos públicos; es decir, los territorios tienen sus “dolientes”, actores que se animan a proponer, organizarse y/o sugerir asuntos relevantes para la comunidad con quien se comparte el espacio habitado. Por lo anterior, a la participación ciudadana se le concibe como una acción positiva, con gran valor, deseable y adecuada porque conlleva

objetivos como el mejoramiento de las condiciones para la vida colectiva, o el cambio de estructuras y dinámicas situacionales negativas (Cucalón, 2018).

Ese ánimo ciudadano de discutir asuntos sobre la comunidad que se habita, y respecto a los bienes públicos que se usan, no se limita a abordarlos únicamente dentro del círculo de la familia, la comunidad barrial o veredal. Las quejas o solicitudes no se dirigen únicamente al sector empresarial, sino que las demandas, propuestas o sugerencias se direccionan casi siempre hacia las instituciones del Estado, para que allí se canalicen, con lo cual se esperan decisiones que tengan soporte normativo, institucional, presupuestal, administrativo. Así pues, “la incidencia política está dirigida a espacios gubernamentales o centros de poder del Estado, eso la distingue de cualquier otro tipo de incidencia” (Barillas, 2020, p.117).

Según afirma Rodrigo Baño (1998) la participación ciudadana plantea demandas por una politización de lo social, puesto que se trata de acciones dirigidas hacia los poderes públicos con el fin de obtener decisiones respecto de problemas propios y cotidianos. Para otros autores, el propósito de la participación ciudadana es:

Influir en la forma y el contenido de las decisiones públicas, de manera que estas no solo incorporen a diferentes sujetos en su diseño, ejecución y seguimiento, sino que el contenido de tales decisiones refleje las demandas de la ciudadanía en términos de la exigencia de derechos. (Velásquez, et, al, 2020, p.35)

Para Jouninan Cucalón (2018, p.23), lo que busca la sociedad civil por medio de la participación es “influir sobre la distribución de recursos públicos y sobre las decisiones ejecutorias de las autoridades del Estado, movilizandando demandas e intereses”. Todo lo anterior nos dirige hacia la incidencia política, que en pocas palabras es influencia, convencimiento, presión o persuasión sobre los detentadores de poder político, económico y administrativo sobre la gestión pública, tal como lo plantea Barillas (2020):

Se define incidencia política como la habilidad y capacidad de influir en políticas públicas, en medidas gubernamentales o en el cumplimiento de las obligaciones que competen a los funcionarios públicos, cuyos asuntos son de interés colectivo, toda vez que afectan a la ciudadanía, a una comunidad o un sector social específico”. (p.116)

Para incidir necesariamente se debe participar, por eso, ambos conceptos están imbricados, y se refieren concretamente a formas de influenciamiento sobre los detentadores

de poder. Para esta investigación específica, es influir sobre los detentadores del poder de construcción del Plan de Desarrollo Municipal de Rionegro. Así las cosas, se incide proponiendo o concertando, por ello:

Participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación, o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio. (Velásquez y González, 2003, p.20)

La incidencia política está conectada directamente con negociación, aporte de ideas para la gestión pública, cooperación respecto a la vida colectiva, construcción colectiva de propuestas, consolidación de proyectos entre ciudadanos y tomadores de decisiones. En esa misma línea, afirma Caicedo (2014, p.8) “la participación ciudadana, se puede considerar dentro de una visión que integre el desarrollo y la planeación en un proceso social de diálogo, discusión y concertación de los actores de un territorio que propugnan por un futuro compartido”. Así las cosas, la incidencia política se materializa a través de escenarios de debate ciudadano y pedagogía social, en donde las y los participantes incorporan a través del diálogo, el intercambio de saberes y el reconocimiento de las diferentes perspectivas, sus visiones de futuro frente al planeamiento de la ciudad (Secretaría Distrital de Planeación, 2016).

A modo grueso, para ejecutar el acto de incidir se debe participar en el escenario de lo público; así pues, en la incidencia política hay tres elementos centrales e infaltables: la acción, el discurso y la incorporación de propuestas:

El término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad. (Guillen, et, al, 2009, p.179)

Esta investigación entiende la incidencia política como toda estrategia ciudadana orientada a promover o potenciar las ideas/propuestas/sugerencias/demandas ante los encargados de formular y ejecutar las políticas públicas. Tal cual se refiere la Política Pública

de Participación Ciudadana de Rionegro, que, define el concepto de incidencia como: “participación proactiva en las decisiones sobre la gestión de las políticas públicas, por medio de la cual se consiguen canalizar aportes de la comunidad y demás actores que contribuyen al enriquecimiento y optimización de los recursos y beneficios del municipio” (Concejo de Rionegro, 2022, p.2).

Ello conlleva a mencionar la incidencia efectiva, que sucede cuando en las políticas públicas se incluyen los aportes ciudadanos, o en términos de Barillas (2020), cuando se colocan demandas ante las entidades, se incorporan al proceso de toma de decisiones y su implementación es verificable. La incidencia real ocurre cuando los ciudadanos hacen efectivas sus ideas, cuando los tomadores de decisiones tienen en cuenta las opiniones de la ciudadanía, revisan, analizan e incluyen en sus actos administrativos (planes, programas y proyectos) las propuestas de diversos actores (Rodríguez, 2003). También existe incidencia concreta cuando entre ciudadanos y tomadores de decisiones se logra el establecimiento de acuerdos y compromisos, se obtienen ideas concertadas y propósitos comunes. Si ocurre lo contrario, es decir, si hay imposición o negación de quienes detentan el poder, de ninguna manera puede considerarse incidencia.

En síntesis, hay incidencia política cuando los órganos de decisión pública consultan, reconocen y acatan las propuestas de la ciudadanía, fundamentadas en sus conocimientos, necesidades inmediatas, contextos, intereses, preocupaciones urgentes y visiones del desarrollo a futuro. Aunque hay múltiples niveles de incidencia política según el espacio sociogeográfico, sea internacional, nacional, subnacional o local (Barillas, 2020), con el fin de delimitar el objeto de esta investigación, se analizará específicamente la incidencia política del nivel local sobre los formuladores del componente ambiental del PDM, para este caso, los detentadores de decisión son el Concejo Municipal y la Alcaldía de Rionegro.

4.3 Ciudadanía ambiental

En la literatura académica, el concepto de ciudadanía se define casi siempre como una condición de las personas que integran una comunidad política, que tienen identidad y pertenencia a ella, así que, como habitantes de un Estado-nación poseen derechos y deberes (Vallés y Martí, 2016). Con el tiempo, ese concepto ha sido complejizado con el fin de explicar diferentes realidades, así han aparecido términos como ciudadanía republicana, ciudadanía liberal, ciudadanía digital, ciudadanía intercultural, ciudadanía cosmopolita, entre otras. De

igual manera, para explicar un tipo de relación entre los ciudadanos y el entorno natural que los rodea, en la academia ha surgido el concepto de ciudadanía ambiental, que, como se verá en este apartado, con base en varios autores se refiere a: conciencia social sobre las afectaciones a los ecosistemas, activa participación de la sociedad, derechos y deberes ciudadanos, responsabilidad social, actitudes individuales y acciones colectivas.

En los últimos años, la crisis climática y los efectos por el calentamiento global (escasez de agua dulce, contaminación de afluentes, daños a la capa de ozono, pérdida de biodiversidad, etc.) han afectado a cientos de comunidades, su salud, economía y calidad de vida (WWF, 2020). Por eso, ha aumentado la conciencia social sobre el medio ambiente, tanto de las autoridades gubernamentales como de los ciudadanos. Éstos últimos han adoptado actitudes responsables, comprando productos biodegradables, reciclando, reutilizando, entre otras prácticas individuales. En el mismo sentido, otros ciudadanos se han unido voluntariamente a colectivos que defienden el medio ambiente.

Con hechos como la declaratoria de emergencia climática en Antioquia en el año 2020 (Gobernación de Antioquia, 2020), se permite la reflexión ciudadana sobre las dinámicas sociales, políticas y económicas que repercuten en la naturaleza. Los efectos palpables de la crisis ambiental se evidencian en los territorios, por ello, las comunidades cuestionan los impactos de modelos de desarrollo que provocan conflictos socioambientales, y las prácticas cotidianas que causan daños ecosistémicos. Ello se relaciona con el concepto de ciudadanía ambiental propuesto por Gutiérrez (2016) que se refiere al pensamiento crítico, la reflexión ambiental y el compromiso sobre el impacto de las acciones antrópicas en el medio ambiente como un todo global.

En idéntico sentido Ailen Melo (2019) relaciona el concepto con iniciativas de cuidado ambiental y bienestar común, que buscan transformar conductas para disminuir impactos negativos sobre los ecosistemas, desarrollando acciones que protegen al medio ambiente, así las personas actúan proyectando que sus acciones no perjudiquen a las generaciones futuras. Por tanto, se asocia “con valores de responsabilidad, solidaridad, identidad, pertenencia a lo local y a lo global” (Melo, 2019, p.7).

Este tipo de ciudadanía asume una postura ética, moral y política (Gudynas, 2009), que promueve una cultura ambiental consistente en relaciones armónicas y no depredadoras de la

naturaleza, así como un pensamiento crítico y una perspectiva a futuro de bienestar para el ser humano con mejores relaciones con los recursos naturales. En ese marco, para Natalia Echegoyemberry (2017), la ciudadanía ambiental propone relaciones armónicas entre la sociedad y la naturaleza, alzan la voz por modelos de desarrollo más sustentables, de manera que, se tiene en cuenta contextos presentes y futuros de uso, provisión y acceso a bienes naturales, analizando hechos de injusticia ambiental.

Según la misma autora, este tipo de ciudadanía le da a la naturaleza tal valor que, la considera sujeta de derechos, lo cual significa obligaciones tanto para ciudadanos como para las instituciones estatales. Para los primeros, se señala el deber de construir sustentabilidad ambiental; y para los segundos, el deber de implementar normas, medidas e intervenir a través de políticas públicas que protejan al medio ambiente (Echegoyemberry, 2017). De hecho, la ciudadanía ambiental se relaciona con la justicia y el derecho ambiental, lo que “implica asumir lo ambiental como política de Estado y un hacer en pos del cuidado de la casa común” (Echegoyemberry, 2017, p.26).

Esta ciudadanía señala constantemente la necesidad de defender los recursos naturales, otorgándoles derechos y exigiendo su consideración por medio de normatividad jurídica (Tréllez, 2005). Esos en la literatura jurídica se consideran como derechos de tercera y cuarta generación, y se refieren a: el derecho a la vida, derecho al ambiente sano, al ambiente sostenible, al desarrollo económico sustentable, al bienestar social, al cuidado del ambiente (Melo, 2019), al goce de los bienes comunes, al disfrute de un ambiente apto para el desarrollo humano (Echegoyemberry, 2017). Como se puede observar, esos derechos atañen al mejoramiento de la calidad de vida, tanto para las generaciones presentes como para las generaciones futuras.

Ya vimos que los derechos de la naturaleza, y los deberes normativos (que los ciudadanos tienen la obligación jurídica de cumplir protegiendo los recursos), son abanderados por la ciudadanía ambiental. Otra arista de esta ciudadanía son los deberes morales, es decir, no son los deberes desde el ámbito normativo, sino aquellas posturas éticas o valoraciones que hace el individuo sobre el entorno ambiental (Melo, 2019), así que, las personas realizan unas acciones o se abstienen de otras, pensando siempre en sus responsabilidades frente al medio ambiente, ejerciendo cotidianamente acciones de cuidado o protección de los ecosistemas.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2005), la ciudadanía ambiental debe entenderse a partir de un enfoque territorial, iniciando desde lo local, donde el individuo vive y desarrolla actividades cotidianas e interactúa con el entorno. Y según Andrew Dobson (2005), debe relacionarse con un espacio más amplio, asumiendo el territorio no únicamente como la localidad donde se habita, sino como el espacio o el todo globales. En consecuencia, este autor relaciona la ciudadanía ambiental con una ciudadanía cosmopolita, puesto que, cualquier defensa, afectación (por ejemplo, la contaminación del agua o el aire) o acción de reparación (como reforestación), son impactos ambientales que repercuten a nivel mundial.

La ciudadanía ambiental dirige sus propósitos hacia una sociedad amigable con el medio ambiente y actúa en función de ello, configurando así una ciudadanía con énfasis en la responsabilidad del individuo hacia la salud ambiental del planeta (Latta, 2014), con nociones de responsabilidad ambiental de manera individual, pero acercándose más a nociones colectivistas, que consideran la defensa del medio ambiente como un asunto propio de toda la humanidad y no de particulares (Alvino, et.al, 2007).

El politólogo Andrew Dobson sostiene que la ciudadanía ambiental “se ejerce exclusivamente en la esfera pública” (2005, p.48), con lo cual se diferencia de la ciudadanía ecológica que se practica en el ámbito privado, personal e individual. Así pues, podemos asegurar que en la primera se incluye a la participación comunitaria, municipal, regional o nacional, asegurando todo tipo de participación ciudadana relacionada con temas ambientales (para el caso colombiano: las JAC, las veedurías ambientales, los acueductos comunitarios, las asociaciones barriales, los colectivos o movimientos ambientalistas, entre otros). En otras palabras, “la ciudadanía ambiental propone que los/as ciudadanos/as participen en la toma de decisiones relacionadas con el ambiente, y contribuyan al cuidado de este con acciones responsables” (Municipalidad de Rosario, 2016, p.39).

Otras miradas al concepto afirman que, los ciudadanos ambientalmente comprometidos establecen comunicación o puentes de colaboración con las instituciones del Estado para el desarrollo de actividades para el cuidado ambiental y el bienestar común (Melo, 2019). De tal manera, esa participación ciudadana tiene que ver con incidencia en la toma de decisiones públicas, con trabajo colectivo, colaboración, protesta o demanda ciudadana ante las autoridades estatales. En suma, la participación política es un ejercicio inherente a la ciudadanía

ambiental, debido a que implica acción social, activismo o control vigilante sobre la gestión pública ambiental (Echegoyerry, 2017).

La conceptualización de ciudadanía ambiental explica aquellos comportamientos de las personas que participan en asuntos relacionados con su comunidad, su desarrollo sostenible, sus acciones responsables ambientalmente, sus obligaciones respecto al entorno natural y social (Tréllez, 2005). Para Alex Latta (2014), esa responsabilidad ambiental es eje del concepto, y se refiere a asuntos como: mantenerse informado, educarse, hacer pedagogía educativa, cambiar prácticas abusivas con el medio ambiente, actuar en beneficio de la naturaleza, aportar ideas o desarrollar iniciativas. Y esas acciones no son individuales, sino que, casi siempre se realizan en articulación con otros actores (por ejemplo, académicos, empresas y organizaciones de la sociedad civil) interesados en dar solución a problemas ambientales, mediante el involucramiento en el diseño e implementación de programas y proyectos relacionados a la participación y el compromiso ambiental (Melo, 2019).

El ejercicio ciudadano no debe concebirse únicamente en los mecanismos institucionales, formalizados o estatizados, pues la participación también se refiere al activismo virtual, las jornadas comunitarias, el voluntariado, el control social, la veeduría ciudadana, la gestión, la colaboración entre vecinos o el diálogo entre actores sociales (Vallés y Martí, 2016); siendo ciudadanía ambiental cuando lo anterior se enmarca en el cuidado, la defensa y/o protección del medio ambiente.

Frecuentemente las personas ejercen su ciudadanía atendiendo a necesidades inmediatas de su contexto habitual, por ejemplo, acudiendo a las autoridades para solicitar arreglos a la infraestructura veredal, o articulándose con vecinos para realizar acciones de limpieza de las fuentes hídricas. Así, la participación ciudadana se relaciona con el contexto socio territorial donde se habita, sus particularidades ambientales, culturales, políticas y económicas. De igual manera, se manifiesta a través de acciones individuales o colectivas, incidiendo ante la administración local en busca de tramitar sus demandas.

A manera conclusiva, la ciudadanía ambiental implica participación en el escenario público, manifestándose de diversas maneras: reivindicando derechos, proponiendo o ejecutando iniciativas ambientales, sugiriendo soluciones, defendiendo el medio ambiente, cuidando la biodiversidad; y también se refiere al activismo social, la disputa político-electoral, la participación en el diseño de políticas públicas o en ejecución de proyectos. La ciudadanía

ambiental y la participación se interrelacionan, pues la ciudadanía ambiental implica actividad para acciones benéficas respecto al medio ambiente; y participar en lo público permite incidir en asuntos del entorno natural y la comunidad.

El ciudadano ambiental es un sujeto crítico, con conciencia social, que se interesa, propone y exige, que voluntariamente práctica sus responsabilidades ambientales; participa en la conducción de la vida comunitaria y colectiva, se compromete con cambios positivos en la mentalidad respecto al entorno, con valores orientados a la sustentabilidad (PNUMA, 2005). En definitiva, la ciudadanía ambiental alude a la "participación en la gestión, manejo y conservación de los recursos naturales, así como en la definición de políticas y estrategias de desarrollo sustentable" (Leff, 2022, p.288).

Para terminar, se puede catalogar como ciudadanía ambiental el conjunto de: compromiso individual y voluntario por la sostenibilidad ambiental, la participación en defensa de los derechos ambientales y el ejercicio cotidiano de responsabilidades ambientales (Tréllez, 2005). Así pues, ocurre la politización de los asuntos ambientales, asumiendo una concepción colectivista, y considerando elementos como el agua, el aire, los minerales y los bosques como bienes comunes, no particulares ni individuales (Olson, 1992). En fin, el ciudadano como sujeto político defiende su territorio, conforma organizaciones e influye con sus propuestas ante las instituciones estatales.

5 Metodología

La meta de la investigación cualitativa es descubrir nuevo conocimiento y desarrollar teorías fundamentadas empíricamente, es decir, sus hallazgos centrales se fundamentan en material empírico, usando diversos enfoques teóricos y puntos de vista subjetivos (Flick, 2007). El presente trabajo se desarrolla con una metodología de investigación cualitativa ya que facilita el estudio empírico de los problemas porque “los objetos [de estudio] no se reducen a variables individuales, sino que se estudian en su complejidad y totalidad en su contexto cotidiano” (Flick, 2007, p.19). En suma, abarca una mirada a las relaciones sociales en el marco de la pluralización, culturas, estilos de vida, maneras de vivir, cambios sociales, narraciones locales, temporales y situacionales (Flick, 2007).

En concreto, se refiere a indagar los puntos de vista, significados, experiencias y testimonios de los propios protagonistas, para al fin entender la complejidad social y las interacciones de los sujetos en la vida cotidiana. Según Sautu et al. (2005) la metodología cualitativa tiene unas características que permiten comprender de manera ampliada la realidad subjetiva y múltiple, pues el investigador puede estar inmerso en el contexto que desea investigar, se asume que la interacción investigador-investigados y su mutua influencia son parte de la investigación, además, el investigador asume todo lo anterior como un proceso de conocimiento y reflexión sobre su tema de interés.

A diferencia de la investigación cuantitativa que asume un paradigma positivista con modelos de análisis causales, que ontológicamente apuesta por una realidad objetiva y que separa al investigador del objeto de estudio, la investigación cualitativa asume un paradigma constructivista, considera que son múltiples los factores sociales que intervienen y que pueden explicar la realidad, contexto en el cual el investigador está inmerso, donde manifiesta sus propios valores y orientaciones político-ideológicas (Sautu et al., 2005).

Por todo lo anterior, el enfoque metodológico cualitativo se ajusta a los intereses de esta investigación. La participación ciudadana en Rionegro no tiene una sola arista, es una realidad que se expresa en muchas perspectivas, no todos los ciudadanos habitantes del municipio tienen el mismo diagnóstico, percepción o propuesta de solución ante los problemas ambientales.

En la metodología cualitativa “se privilegia el análisis en profundidad y en detalle con relación al contexto” (Sautu et al., 2005, p. 40). En ese sentido, para un mejor acercamiento al objeto de estudio politológico (participación ciudadana) en un contexto territorial (Rionegro),

para una situación (incidencia en el componente ambiental del PDM), y en un tiempo específico (2024), se escoge el estudio de caso como estrategia de investigación pertinente.

Según Maria Eumelia Galeano (2018, p. 66), el objetivo del estudio de caso es comprender con precisión una experiencia que ocurre naturalmente, e implica el examen intenso y profundo de diversos aspectos de un mismo fenómeno; “un caso es, pues, un suceso o aspecto social localizado en un espacio y un tiempo específicos, y que es objeto de interés de un estudio”. En pocas palabras, el caso es entendido como un fenómeno social que ocurre en un contexto determinado, y se convierte en la unidad de análisis para el investigador social.

Otros autores definen el estudio de caso como “un examen de un fenómeno específico, como un programa, un evento, una persona, un proceso, una institución o un grupo social” (Pérez, 1994, citada en Galeano, 2018, p.66). En definitiva, el interés está enfocado en analizar un caso particular, para generar nuevo conocimiento a partir de los atributos o las características detalladas de una situación; y ese caso puede ser analizado desde diversas perspectivas, ya sean sociales, culturales, económicas, históricas, etc. (Galeano, 2018).

Asumir un estudio de caso es delimitar previamente los sujetos, el espacio geográfico, la temporalidad, los sucesos; implica una selección premeditada de información, para llegar a marcos de análisis más específicos (Galeano, 2018). Como se verá en adelante, escoger el estudio de caso no significa que esta investigación de luces únicamente del fenómeno de participación ocurrido en Rionegro; este estudio de caso, aunque particular, puede ser ejemplo de situaciones generales ocurridas en contextos similares, los hallazgos pueden brindar comprensiones sobre las características de la participación ciudadana en el Valle de San Nicolás o en el Oriente en general.

Finalmente, el estudio de caso es una estrategia metodológica cualitativa que permite combinar distintas técnicas como entrevistas, observación, interacción con actores, análisis del discurso, análisis de material textual y audiovisual de las conversaciones producidas por los actores (Sautu et al., 2005).

El proceso investigativo se desarrolló durante los primeros cinco meses del año 2024, coincidiendo con la llegada de una nueva administración municipal, las jornadas de participación ciudadana para la incidencia en el PDM, los debates en el Concejo Municipal referentes a la formulación de los programas y proyectos del PDM, y su consecuente aprobación como Acuerdo Municipal. Este trabajo de grado requirió búsqueda de información en documentos, y la aplicación de instrumentos para la recolección de información no escrita. En consecuencia, las técnicas de recolección de información utilizadas fueron tres:

5.1 Observación participante

La observación es por excelencia un acto empírico usado para adquirir conocimientos. En las ciencias sociales es un procedimiento de recopilación de datos, utilizando los sentidos para observar realidades y hechos de actores sociales en un contexto real, intentando captar aspectos del problema a investigar (Francés, et al., 2015). Para este trabajo de grado se hicieron ejercicios de observación en diferentes momentos y espacios públicos de Rionegro, siempre con énfasis en la participación ciudadana relacionada con temas ambientales. Por ello, se aplicó observación participante, entendida como:

Aquella en la que el investigador se involucra con un grupo o colectivo de personas y participa con ellas en su forma de vida y en sus actividades cotidianas con mayor o menor grado de implicación. Su finalidad genérica es obtener información sobre la cultura de esa población y, en lo concreto, pretende descubrir pautas de conducta y comportamiento (formas de relación e interacción, actividades, modos de organización, etc.). Permite captar no sólo los fenómenos objetivos y manifiestos, sino también el sentido subjetivo de muchos comportamientos sociales del grupo o actor social con el que se trabaja. (Francés, et al., 2015, p.105)

Es relevante destacar que el rol desempeñado en esta investigación no se limitó al de investigador, sino que también incluyó el de concejal del municipio de Rionegro. Esta doble función permitió un involucramiento constante con los actores y decisiones relacionadas con la construcción del plan de desarrollo, particularmente en el componente ambiental objeto de estudio. Como concejal, se participó activamente en la toma de decisiones sobre el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y se interactuó con la ciudadanía, la cual intentó incidir mediante propuestas medioambientales. Esto justifica la aplicación de la técnica de recolección de información basada en la observación participante, dado que, "desde el momento en que el investigador interactúa con la comunidad, convoca o asiste a reuniones y eventos en el territorio, o simplemente conversa informalmente con los sujetos, se está realizando observación participante" (Francés et al., 2015, p.106). Este proceso se reflejó en la asistencia a diversos encuentros ciudadanos y reuniones institucionales, donde, en calidad de concejal municipal e investigador, se recopiló información en un cuaderno de notas. Dichos apuntes fueron posteriormente organizados en los capítulos de hallazgos

La observación participante, en mayor medida, ocurrió durante sesiones del Concejo Municipal, especialmente en las 8 sesiones descentralizadas realizadas en los cuatro corregimientos y las cuatro comunas de Rionegro, donde participaron más de mil ciudadanos con miras a construir el PDM 2024-2027. Para sistematizar la información de esas sesiones se llenó una matriz propia, con énfasis específico en la participación sobre el componente ambiental (Ver Anexo 1), identificando los actores participantes, sus diagnósticos, propuestas de soluciones, necesidades ambientales inmediatas, y actores a los cuales dirigieron los requerimientos. También se realizó observación participante en: reuniones con Secretaría de Hábitat (y su Subsecretaría Ambiental), Secretaría de Planeación, y en encuentros con la Veeduría Ambiental de Rionegro, donde propusieron asuntos para el componente ambiental del PDM.

5.2 Entrevistas semi estructuradas

Este trabajo de grado pretende conocer la experiencia de participación, desde el punto de vista de los ciudadanos participantes en la construcción del anteproyecto de PDM, y desde la mirada de los funcionarios involucrados en el diseño y aplicación de los espacios institucionales de participación. Por ello se acude a las entrevistas individuales, como instrumento que permite conocer sus discursos, opiniones, percepciones y sentimientos; pues a través de la semántica de los sujetos investigados, nos acercamos a contenidos subjetivos, posicionamientos sobre un tema y visiones sobre el entorno cotidiano, lo cual aporta conocimiento explicativo (Francés, et, al, 2015).

A partir de los testimonios y relatos de los participantes, los investigadores se pueden acercar a la realidad inmediata de los sujetos investigados, para así comprenderla (Galeano, 2018), y, para un mejor acercamiento a un tema concreto, se utiliza la entrevista semi estructurada:

En este tipo de entrevistas sí conviene el diseño de un guion previo (...) El guion supone la disposición estructurada de un conjunto de temas ordenados por bloques que se pretenden tratar a lo largo de la conversación. Por lo tanto, refleja de una forma esquemática los aspectos que pretendemos abordar de acuerdo con los objetivos de la investigación. Ahora bien, en el transcurso de la entrevista no es necesario que exista una secuencialidad en la introducción de los temas previstos, y de hecho es recomendable que se introduzcan de una forma lo menos dirigida posible. Éstos deben

ir fluyendo a lo largo de la conversación, constituyéndose como puntos de referencia de paso para el entrevistador y entrevistado. (Francés, et, al, 2015, p.110)

En consecuencia, se hizo la formulación de unas preguntas base, según cada actor entrevistado, es decir, unas preguntas determinadas para ciudadanos participantes en encuentros de incidencia sobre el PDM, y otras preguntas base para los funcionarios de la Alcaldía encargados de diseñar los espacios de participación, ejecutarlos y sistematizar la información. Como se sabe, además de esas preguntas guías, en todas las entrevistas semi estructuradas hubo oportunidad de indagar otros aspectos que fueron surgiendo en la conversación.

Debido a que, no cualquier persona puede ofrecer información de calidad, para este trabajo fueron escogidos “buenos informantes”, bajo criterio personal, entendidos como aquellos con mejores cualidades para expresarse, habilidades para relatar los hechos vividos, para entender las dimensiones socioculturales, con capacidad para percibir matices en un contexto histórico-político (Galeano, 2018, con base en Folguera, 1994). En ese sentido, las entrevistas semiestructuradas se hicieron a siete habitantes del municipio, todos ellos destacados por su liderazgo ambiental, escogidos selectivamente por haber participado en diferentes escenarios para la incidencia en el componente ambiental del PDM. Por ejemplo, fueron entrevistados: presidente del CTP, presidenta de la Veeduría Ambiental de Rionegro, representante del medio ambiente en CTP, y edilesa del Corregimiento Norte. Además, con ánimo de complementar datos, se tuvo conversaciones con funcionarios como Secretario de Hábitat, Subsecretaria ambiental, director de Cornare, etc; pues, en palabra de Francés, et al, (2015), éstas técnicas conversacionales buscan que los actores aporten una pluralidad de voces con significados distintos, para articular sus posicionamientos a la investigación y encontrar elementos clave de análisis.

5.3 Rastreo y análisis documental

La técnica de análisis documental hace de sus fuentes de información numérica y no numérica, su materia prima básica, así pues, la revisión de archivos y el análisis de contenido “se convierten en técnicas fundamentales del trabajo, más no exclusivas, porque pueden combinarse con la entrevista, el cuestionario, la observación, entre otras” (Galeano, 2018, p.115).

Según Eumelia Galeano (2018) los materiales documentales se clasifican en: documentos escritos (como documentos oficiales de las administraciones públicas, estadísticas, censos de población), documentos privados (cartas, diarios, memorias), prensa escrita (periódicos y revistas), visuales (fotografías, esculturas, etc.) y audiovisuales (video, sonovisos, discos). Algunos ejemplos puestos entre paréntesis fueron consultados para esta investigación, pues se tuvo acceso a: sistematizaciones de la Alcaldía, cartas enviadas por la ciudadanía a Subsecretaría de Hábitat, derechos de petición de la Veeduría Ambiental, noticias de prensa local como MiOriente, DiariOriente, La Prensa, Entre Ceja y Ceja, videos y grabaciones de los espacios de participación ciudadana; entre otros documentos que permitieron la consulta y contraste de información cualitativa sobre el municipio y sobre la participación ciudadana para la incidencia en el PDM.

El rastreo documental también consistió en solicitud de derechos de petición, búsqueda de datos en repositorios universitarios, y especialmente la lectura de documentos oficiales como el PDM. Por estos últimos se entienden aquellos expedidos por entidades públicas, para este caso: Alcaldía, Concejo Municipal, Cornare, Gobernación, entre otros. Vale mencionar que esa información oficial se contrastó con otras fuentes académicas y testimoniales; sin embargo, en las dos últimas fue difícil encontrar metodologías o hallazgos propios con datos sobre la participación en Rionegro en el año 2024 (pues los datos son oficiales), y, tampoco existen investigaciones o notas periodísticas relacionadas con la participación ciudadana y su incidencia en el componente ambiental del PDM 2024-2027, esto debido a lo reciente del suceso.

6 Resultados

6.1 Descripción del proceso de construcción del Plan de Desarrollo Municipal de Rionegro 2024-2027

Antes de describir el proceso de participación durante la construcción del PDM, se presenta un breve contexto sobre Rionegro, lugar donde se sitúa el estudio de caso de esta investigación. Los breves párrafos pretenden informar al lector sobre las características socioambientales del municipio, que explican, en gran medida, el contenido de las propuestas ambientales promovidas por la ciudadanía. Así, un lector extranjero o de otro departamento del país, puede comprender las dinámicas socioeconómicas de la zona, e identificar que hay problemas ambientales que no se viven en este municipio: como los efectos de las PCH, la minería, la ganadería extensiva o la piscicultura. Dichos asuntos en otras regiones de Colombia son los temas concurrentes de la ciudadanía ambiental.

El municipio de Rionegro, situado en la subregión Oriente del departamento de Antioquia, específicamente en el altiplano llamado Valle de San Nicolás, tiene una extensión territorial de 197 km², siendo el 91,74% suelo rural, y el 8,26% suelo urbano o de expansión; así pues, caracterizado por su territorio ruralizado, el municipio cuenta con 4 corregimientos (36 veredas), y en el área urbana con 4 comunas. En breve, Rionegro se caracteriza por un clima templado, extensas zonas de montañas, bosques con nacimientos de agua y humedales; geográficamente pertenece a la cuenca hidrográfica del Río Negro. Cuenta con ecosistemas estratégicos como: DRMI La Selva, DRMI El Capiro, RFPN del Río Nare, y RNSC Mano de Oso.

En términos poblacionales, en este municipio habitan 146.880 personas, las mujeres representan un 51% y los hombres un 49% (Concejo de Rionegro, 2024). Según estimaciones oficiales, una gran población venezolana migrante (alrededor de 8.000 personas) se han asentado en los últimos años, y como se ha mencionado, cantidades de habitantes del Valle de Aburrá han migrado a vivir allí, así pues, el 46,5 % de quienes viven en Rionegro nacieron en un municipio diferente. Respecto a la distribución por zona, el 66,5% habita zona urbana, mientras que el 33,5% zona rural (Observatorio de Políticas Públicas de Rionegro, 2022a).

Rionegro es de los municipios del país con mayor ocupación laboral registrada, en otras palabras, con menor tasa de desempleo. Los sectores económicos que contribuyen en mayor medida al empleo en el municipio son, en su orden: los servicios financieros y empresariales, servicios sociales, comercio, manufactura, construcción y cultivo de flores (Observatorio de Políticas Públicas de Rionegro, 2022b); en consecuencia, la mayoría de población se dedica a labores como obreros de fábricas industriales, empleados en el comercio, la agricultura, y en menor medida en la ganadería.

Después de Medellín, a Rionegro se le considera como la segunda ciudad más importante del departamento y ello se debe a varias características geográficas, sociales y económicas; así pues, es considerado el centro industrial y comercial del Valle de San Nicolás, y por sus dinámicas se constituye en el municipio más relevante de la subregión. Ello se debe al asentamiento de grandes empresas, agroindustrias, bodegas, una zona franca, el aeropuerto internacional José María Córdova, la autopista Medellín-Bogotá, el Hospital San Vicente Fundación (mejor hospital del departamento), la Universidad Católica de Oriente, centros comerciales, entre otros.

La distancia de Rionegro a Medellín es tan solo 30 kilómetros, alrededor de 40 minutos por transporte vial; esta cercanía con la capital del departamento ha propiciado un aumento en el asentamiento de ex habitantes de la capital, quienes ahora buscan áreas rurales para vivir, lejos del ruido y la congestión de la ciudad. Así pues, en los últimos 10 años se evidencia un auge en la construcción de fincas, parcelas, viviendas campestres y segundas residencias en áreas rurales del municipio, provocando gentrificación y aumentos en el impuesto predial de las comunidades locales. De igual manera, se proyecta a corto plazo la construcción de oficinas, edificios, parqueaderos, supermercados y bodegas industriales, lo que significa un crecimiento urbanístico en detrimento de las zonas rurales caracterizadas por pastos, bosques y cultivos.

En resumidas cuentas, los retos ambientales más urgentes para el municipio son: disminuir deforestación, mejorar la calidad del agua para consumo humano, hacer mantenimiento a las PTAR y pozos sépticos; aprovechamiento, manejo adecuado y disposición final de residuos sólidos; gestión del riesgo de desastres en zonas de condición de amenaza, por movimientos de masa, inundaciones, sismos e incendios; acciones para controlar o prevenir el contaminante ruido, y el contaminante aire. Lo anterior según estudios técnicos realizados por CORNARE (2024), con apoyo de ingenieros ambientales, ingenieros sanitarios, biólogos y otros especialistas.

A continuación, se presenta un apartado descriptivo sobre el proceso de construcción o también llamado formulación del PDM, dando respuesta a la pregunta ¿Cómo se construyó el PDM Rionegro 2024-2027? En este capítulo se da cuenta de la línea de tiempo o paso a paso para la construcción del anteproyecto de PDM y de los actores involucrados. De igual manera, se destacan los momentos participativos, los instrumentos y las metodologías usadas para la construcción de esa hoja de ruta gubernamental.

6.1.1. Formulación técnica del PDM

Por normatividad colombiana, la participación ciudadana es un derecho y un deber en la construcción de los Planes de Desarrollo de los entes territoriales, sea departamentales, municipales o distritales. Así pues, la Alcaldía de Rionegro adoptó los lineamientos sugeridos por el DNP, entidad técnica del Gobierno Nacional encargada de coordinar, diseñar y apoyar la planificación de políticas públicas y de presupuestos de inversión en el país. En consecuencia, los documentos base para la formulación del PDM y de la metodología participativa fueron: *Participación ciudadana, documento conceptual. Planeación participativa en los planes de desarrollo territorial* (DNP, 2023b), y *Planeación territorial, documento conceptual* (DNP, 2023c).

Este último documento es la más reciente guía metodológica y normativa publicada por el DNP, con el fin de que todas las entidades territoriales del país sigan un mismo modelo a la hora de formular sus planes de desarrollo desde un enfoque de planeación territorial. En consecuencia, fue adoptado por la administración municipal para el uso de conceptos, la estructura de PDM y la redacción del contenido. Así pues, dicho documento fue guía para adaptar programas, proyectos e indicadores a una estructura diseñada y delimitada por el DNP, con la finalidad de facilitar el seguimiento y los reportes que hace la entidad sobre la ejecución de los PDM. A diferencia de estructuras anteriores de PDM, donde cada alcalde nombraba los programas según su gusto, hoy día se deben nombrar y clasificar según un listado definido y pormenorizado por el DNP, lo cual facilita el relacionamiento entre nombre del programa, acción a ejecutar e indicadores de avances.

Para empezar a detallar la formulación cronológicamente, la segunda semana de enero, el alcalde conformó un equipo técnico encargado de elaborar el anteproyecto del PDM consistente en: diagnóstico, componente estratégico, componente financiero y capítulo del

Sistema General de Regalías. Así pues, se delegó ese trabajo en un equipo interdisciplinario conformado por funcionarios de la Oficina de Proyectos Especiales de la Secretaría de Planeación, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y contratistas especializados en este fin (Alcaldía de Rionegro, 2024).

Vale aclarar que la Secretaría de Planeación fue la dependencia encargada de casi todo el proceso de elaboración del anteproyecto del PDM, pues, aunque cada una de las 10 Secretarías según sus competencias redactaron las líneas estratégicas del PDM, sus componentes y programas, fueron los funcionarios y el personal especializado de Planeación quienes tuvieron bajo su responsabilidad la adaptación al manual del DNP, la unificación de los textos y la redacción de un solo documento. En otras palabras, en esta fase se tuvo como base principal el programa de gobierno del candidato, expuesto durante la campaña electoral.

6.1.2. Involucramiento de la ciudadanía en la construcción del PDM

El PDM es el principal instrumento de planificación gubernamental, considerado como carta de navegación para el cuatrienio de la administración local. Este contiene las propuestas del candidato Jorge Humberto Rivas consignadas en su programa de gobierno; quien, una vez posesionado como alcalde, procedió a concertar, acordar y acatar propuestas de otros sectores políticos, organizaciones sociales y empresarios. De esa manera, el contenido programático del PDM se fue consolidando en un texto borrador llamado anteproyecto, que fue publicado, difundido y socializado desde la última semana de febrero, para escuchar sugerencias de los ciudadanos con el ánimo de hacerle ajustes antes de darle trámite en el Concejo Municipal.

Durante el mes de febrero, el alcalde y secretarios de despacho fueron capacitados por CORNARE para la formulación del componente ambiental del PDM, teniendo en cuenta los estudios técnicos de esa CAR. En el mismo mes, las diferentes Secretarías tuvieron espacios de conversación con diferentes colectivos, por ejemplo, la Secretaría de Hábitat se reunió con la Veeduría Ambiental de Rionegro, estos últimos presentaron una serie de propuestas buscando incorporarlas al PDM. A finales de febrero, se instalaron las sesiones del CTP, y el anteproyecto fue socializado en un encuentro con JAC, JAL, CMJ, Asocomunal, Mesas religiosas, entre otros actores.

Con el ánimo de facilitar la participación ciudadana en la formulación del PDM, la Alcaldía diseñó espacios para que los habitantes de Rionegro propusieran sus ideas de

desarrollo. Respecto a los actores que se priorizaron para ello, la Alcaldía se enfocó en promover escenarios para la participación de funcionarios de la administración municipal, organizaciones sociales, cívicas, comunitarias y políticas (Alcaldía de Rionegro, 2024). Dichas organizaciones aludían a grupos de amplias categorías, es decir, oficialmente se asumió que dentro de ellas estaban también los colectivos ambientales, de víctimas, mujeres, jóvenes, población LGBTIQ+, campesinos, obreros, entre otros. Según documentos oficiales:

El ejercicio de socialización y participación colectiva se dividió en cuatro grupos o sectores participativos y se tuvieron un total de 23 encuentros distribuidos de la siguiente manera: seis (6) encuentros con funcionarios: (Consejo de Gobierno, funcionarios de las secretarías, INCAROSA, EDESO, SOMOS, ESO, IMER, Hospital San Juan de Dios y Nutriceres), un (1) encuentro con actores de participación ciudadana: (Juntas de Acción Comunal y Juntas de Acción Local), ocho (8) encuentros con grupos sectoriales: (Sector Salud, Sector Movilidad y Seguridad, Sector Educación y Cultura, Sector Comercial y Empresarial, Sector Deporte y recreación, Sector Religioso, Sector Campesino y productor (...)) y un (1) encuentro con la primera infancia. En dicha socialización y construcción colectiva se tuvo una participación de 1423 personas. (Alcaldía de Rionegro, 2024, p.2)

En el mes de marzo, la Secretaría de Planeación asumió un proceso de socialización del anteproyecto de PDM con diferentes instancias públicas y privadas. En estos espacios, los profesionales de la dependencia expusieron el contenido programático ante cientos de funcionarios públicos adscritos a las 10 secretarías, entes descentralizados y empresas públicas del municipio. De igual manera, durante todo el mes estuvo disponible el texto en la página web de la Alcaldía, como estrategia de acceso público, consulta y revisión.

A la socialización se le dio un enfoque territorial, pues la Secretaría de Planeación en articulación con el Concejo Municipal, organizaron unos espacios de acercamiento con la ciudadanía en todos los sectores de Rionegro: 4 comunas y 4 corregimientos. Así pues, se desarrollaron las sesiones descentralizadas del Concejo, que fueron encuentros de discusión sobre asuntos propios de esas zonas geográficas. A estos fueron convocados los habitantes de los barrios y veredas que los componen; y allí estuvieron casi siempre presentes: el Alcalde o la Alcaldesa encargada en algunas ocasiones, los secretarios de despacho, subsecretarios, y los 17 concejales; además de funcionarios de la Secretaría de Planeación encargados de recoger y sistematizar los diagnósticos y propuestas de solución mencionadas por los asistentes.

En colegios o espacios públicos amplios se hicieron los ocho encuentros territoriales en las subdivisiones administrativas del municipio: Comuna 1 Liborio Mejía, Comuna 2 San Antonio, Comuna 3 Monseñor Alfonso Uribe Jaramillo, Comuna 4 El Porvenir, Corregimiento Sur, Corregimiento José María Córdova, Corregimiento Centro y Corregimiento Norte. La financiación y ejecución de dichas sesiones descentralizadas estuvieron a cargo del Concejo.

En las sesiones, la Secretaría de Planeación y su Oficina de Proyectos Especiales se encargaron de realizar cartografías con los participantes, sistematizar las propuestas de funcionarios y ciudadanos en una matriz de Excel que contenía los siguientes ítems: nombre de la persona, ocupación, sector que habita, sugerencia o propuesta que hace, línea estratégica a la que alude, componente, y una casilla que refería si la sugerencia se contemplaba o no en el PDM, así:

Figura 2

Matriz de la Alcaldía para sistematización de propuestas ciudadanas en las sesiones descentralizadas del Concejo Municipal

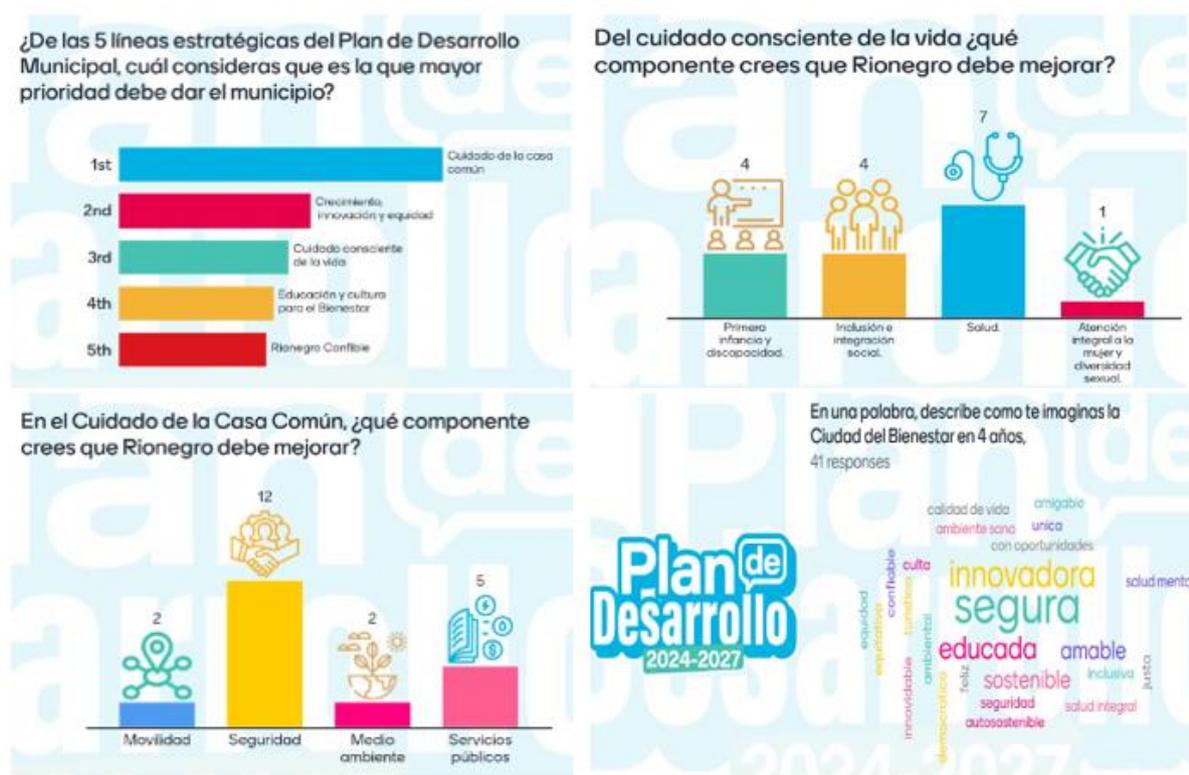
Nombre	John Jairo Baena			Ocupación	Vereda Cabeceras	
Sector	Corregimiento SUR			Socialización	10 de marzo de 2024	
Saludo	Muy buenas tardes mi nombre es John Jairo Baena líder comunitario de la Vereda cabeceras					
No	Sugerencia o Propuesta	Se contempla en el PDM	Línea Estratégica	Componente	Observaciones	
2	Realizar una campaña "hagamos de nuestra zona Sur un corregimiento verde" proponemos la implementación de una campaña integral que promueva prácticas sostenibles con cuatro ejes: 1. la siembra de árboles 2. manejo de los residuos sólidos 3. ahorro responsable del agua 4. mantenimiento de los frentes de las fincas contiguos a las vías	Si	03. CUIDADO DE LA CASA COMÚN	0302. Públicos 0303. Ambiente	Servicios Medio	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA 030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas 030302 Adaptación y mitigación al cambio climático 030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos

Nota. Esta fue la forma de sistematizar las propuestas ciudadanas, referidas a todo tipo de temáticas. Imagen tomada del texto consolidado, elaborado por la Alcaldía de Rionegro (2024).

En el mismo sentido, la Alcaldía diseñó un aplicativo digital llamado Mentimeter, una herramienta virtual para la recolección de información por medio de una encuesta, desde la cual también se recibieron solicitudes, observaciones o recomendaciones para la formulación del PDM. Mentimeter estuvo disponible desde el 19 de febrero de 2024, cuando fue usada

inicialmente por el Consejo de Gobierno, y finalizó el 22 de marzo de 2024, último día que se hizo socialización del anteproyecto de PDM, esta última vez con ciudadanos representantes del sector de deporte y recreación de Rionegro.

El proceso de creación de la encuesta en Mentimeter se lideró desde la Oficina de Proyectos Especiales y la Subsecretaría de Planeación Estratégica (ambas adscritas a la Secretaría de Planeación). En dicho aplicativo se buscaba recopilar información de la comunidad con base en las 5 líneas estratégicas del anteproyecto del PDM. Para la ejecución del mismo, se consideró aplicarlos en cada una de las reuniones de socialización que se llevaron a cabo con funcionarios de la administración, trabajadores de las entidades descentralizadas del municipio, representantes de los diferentes sectores de la comunidad, representantes de los organismos de participación ciudadana (JAL, JAC), concejales del municipio y comunidad en general. Durante algunas de esas reuniones, cuando algún ciudadano no tuvo dispositivos o acceso a internet para responder la encuesta virtual, la Alcaldía facilitó la encuesta de manera física. Una vez aplicadas, las encuestas virtuales y físicas sumaron un total de 770 (Alcaldía de Rionegro, 2024).

Figura 3*Pantallazos del aplicativo digital Mentimeter*

Nota. Imágenes tomadas de Alcaldía de Rionegro (2024A).

Este instrumento fue aplicado con el propósito de recoger información y priorizar los temas más solicitados por la comunidad. En dicha encuesta virtual se tuvo como resultado que, el tema de interés común para la mayoría de encuestados fue la seguridad, relacionada con el orden público, la sana convivencia y la tranquilidad de caminar por las calles sin temor a ser víctimas de hurtos.

Respecto a los temas ambientales, algunas peticiones consignadas por la ciudadanía refirieron, casi siempre de manera abstracta y en frases cortas, como por ejemplo las siguientes: “limpieza de quebradas”, “un Rionegro con buen saneamiento básico y disfrute del medio ambiente”, “reforestación”, “armonía con la naturaleza”, “planeación consciente y ordenada”, “un Rionegro ambientalmente sostenible”, “desarrollo sostenible”, “sostenible y competitiva”, “ambiente seguro y sostenible” (Alcaldía de Rionegro, 2024A).

Otra herramienta, aplicada por la Alcaldía durante el mes de marzo, fue la divulgación de información por medio de las redes sociales oficiales (Instagram, X y Facebook). Donde, en varias publicaciones, se contaba qué es el PDM, su proceso de construcción, y se invitaba a los encuentros presenciales para la participación ciudadana. En dichos post virtuales, los ciudadanos podían escribir sus propuestas. El área de comunicaciones de la Alcaldía incentivó a sus seguidores en redes sociales a opinar respecto a la elaboración del PDM, también se invitaba a responder preguntas como, por ejemplo: ¿cómo te sueñas a Rionegro en los próximos cuatro años? Para ilustrar esta modalidad virtual, las siguientes son respuestas de usuarios en Instagram, con propuestas ambientales:

Figura 4

Participación ciudadana por redes sociales de la Alcaldía



Nota. Estas respuestas fueron tomadas de la cuenta de Instagram de la Alcaldía de Rionegro @alcaldiarionegro.

Figura 5

Publicaciones de la Alcaldía incentivando la participación ciudadana para la construcción del PDM



Nota. Estas imágenes fueron tomadas de la cuenta de Facebook de la Alcaldía de Rionegro.

Como es reglado normativamente, el mencionado anteproyecto se presentó ante el CTP de Rionegro y ante la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción, que para este caso es CORNARE. Estos debieron leer, discutir y dar un concepto referente al contenido; es decir, proponer asuntos para mejorar el texto. Vale resaltar que, ni los conceptos del CTP ni de CORNARE son vinculantes, sino que responden a un interés consultivo, únicamente a manera de brindar recomendaciones para su mejoramiento. Como esos dos actores hacen parte fundamental de la construcción del PDM, de forma breve, a continuación, se describe esa fase.

6.1.3. Revisión del PDM en el CTP

La Ley 152 de 1994 exige que antes de radicar el anteproyecto de PDM en el Concejo Municipal, este texto debe ser presentado al CTP, un órgano consultivo y no de control social, conformado por representantes de diferentes sectores sociales del municipio, y nombrados por el alcalde. El 9 de febrero inició la convocatoria para suplir dos vacantes del CTP, y el 28 de febrero se hizo la instalación de este órgano de participación ciudadana. Durante el mes de marzo, en dos sesiones de encuentro, los integrantes del CTP leyeron, discutieron y redactaron

una serie de análisis sobre el anteproyecto del PDM. Para el año 2024, la composición del CTP de Rionegro fue la siguiente:

Tabla 3

Integrantes del CTP Rionegro

Nombre del representante ante el CTP	Sector social que representa
Alexander Pito Callejas	Sector Económico Empresarial
Jorge Humberto Tejada Neira	Sector Político
Amalia Castaño Carvajal	Sector Social
Sebastián Cendoya Baena	Sector Profesional Independiente
María Isabel Echeverry Cortés	Sector Cultural
Flor María Gallego	Sector Medio Ambiente
Luis Carlos Ospina Gómez	Sector Comunitario
Ana Sofía Cifuentes Rendón	Sector Campesino
Luz Angélica Vargas Londoño	Sector Comunal
Juan Mauricio Arias Giraldo	Sector Educativo
Fabian David López Gómez	Sector Juventud
Valeria Restrepo Quintero	Sector Mujeres
Gabriela De Jesús Macia Quintero	Sector Víctimas

Nota. Elaboración propia con base en el PDM (Concejo de Rionegro, 2024).

Los trece consejeros del CTP hicieron propuestas programáticas, emitidas el 21 de marzo, dando un concepto favorable al PDM. Vale aclarar que los conceptos del CTP no son vinculantes, sino simplemente consultivos; y que cada consejero en representación de un sector social en específico hizo su propio concepto enfatizando en los temas que representa y las líneas que defiende; así pues, el concepto juvenil, el comunal o el económico fue propuesto por su respectivo representante según sus conocimientos y experiencia. Posteriormente y de manera conjunta, decidieron hacer énfasis en recomendaciones respecto a la educación y la cultura ciudadana, pretendiendo que estos temas fueran asentados en programas específicos. Vale decir

que, aunque el CTP (2024) no priorizó recomendaciones sobre aspectos ambientales, algunos hallazgos en ese sentido fueron:

- Formular la política pública de bienestar animal.
- Tener en cuenta programas para conservar la biodiversidad, cuidado de ecosistemas y educación para el reconocimiento de hábitats.
- Respecto al cambio climático: “Se sugiere un plan de acción que genere procesos educativos para las comunidades en materia de energías renovables, innovación y sostenibilidad” (CTP, 2024, p.33).
- Asumir propuestas concretas sobre la ciudad sostenible, teniendo en cuenta los retos de la sostenibilidad en el marco del crecimiento de la ciudad de Rionegro. Lo que implica definir con mayor claridad “el significado e impacto que tiene una ciudad emergente en el desarrollo sostenible”.
- “Asumir la ecología integral como concepción de un cuidado colectivo necesario de las relaciones sociales culturales y naturales” (CTP, 2024, p.44).

6.1.4. Revisión del PDM en Cornare

Por obligación normativa (Decreto 1865 de 1994), CORNARE revisó técnicamente el anteproyecto de Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027, asesoró al municipio en la definición de programas para la protección del medio ambiente, y constató la armonización de este texto con los demás planes e instrumentos de planificación ambiental de la región, como PGAR, PAC, PICCA, POMCA, PORH, Plan de Desarrollo Departamental, Plan de Desarrollo Nacional, entre otros. En consecuencia, CORNARE revisó asuntos como: sustentabilidad ambiental, articulación con el modelo de desarrollo territorial del Oriente antioqueño, y armonización con los ODS. Algunos hallazgos y recomendaciones de CORNARE (2024) fueron:

- No fueron abordados en el diagnóstico ambiental los temas de educación ambiental, gestión del riesgo de desastres, cambio climático, consumo responsable, ni producción sostenible. Tampoco se incluyeron indicadores tendientes a la disminución de la deforestación.
- Se hizo críticas a la redacción del diagnóstico ambiental de Rionegro, pues era muy general, no se encontró información técnica suministrada por CORNARE sobre la caracterización

y estado actual de los recursos naturales. Se recomendó utilizar más fuentes de información que brinden evidencia sólida y análisis rigurosos sobre el diagnóstico ambiental del municipio.

- Incorporar las propuestas de los habitantes del Oriente Antioqueño, definidas en los diálogos regionales vinculantes durante la elaboración del PND, decantadas en el documento “El Oriente se toma la palabra”.
- Incluir información del POMCA y del PICCA.
- Faltó armonización con el PGAR, se sugirió incorporar al PDM metas establecidas en ese Plan.
- Se recomendó involucrar a la comunidad en la toma de decisiones climáticas y sensibilizar sobre la importancia de la acción climática, teniendo en cuenta el Acuerdo de Escazú.
- Respecto al presupuesto para programas ambientales, CORNARE recomendó buscar financiamiento diferente al presupuesto municipal, como cofinanciación con CAR, Gobernación, Ministerios y cooperación internacional.

Es importante mencionar que, el concepto emitido por CORNARE no constituía una calificación, aprobación o desaprobación del anteproyecto de PDM; sino que, su propósito fue identificar oportunidades de articulación y armonización entre los instrumentos de planificación ambiental regional, así como sugerir posibles ajustes, de carácter no vinculante, que contribuyan a mejorar la hoja de ruta municipal (CORNARE, 2024).

Terminados los espacios para la socialización y la participación ciudadana, y finalizada la recolección de información con las herramientas aplicadas, la misma Secretaría de Planeación se encargó de hacer ajustes y añadir propuestas al anteproyecto, buscando un texto final mejorado, con la inclusión de algunas propuestas ciudadanas y la redacción clara de programas y proyectos. Para este momento de formulación, se consolidó la información recogida en el aplicativo Mentimeter, las observaciones ciudadanas, los 7 Planes de Desarrollo de las JAL, y en la última semana de marzo, una vez conocidos los conceptos del CTP y de CORNARE, se incluyeron sugerencias de esos actores en el anteproyecto de PDM.

6.1.5. Radicación del PDM en el Concejo Municipal

Posteriormente, el documento fue radicado por el alcalde ante el Concejo Municipal el día 15 de abril de 2024, pasando así a otra fase de construcción, más técnica y política, pues,

como se sabe, el Concejo Municipal es quien da la aprobación final, y sus corporados representan diversas corrientes políticas. A partir de esa fecha, este órgano de representación y decisión procedió con diez sesiones extraordinarias (del 15 al 19 de abril) para discutir cada una de las líneas estratégicas, programas y proyectos allí contenidos; en consecuencia, se hicieron cinco sesiones denominadas como “ambientación”, donde se discutieron, cada día, una línea estratégica diferente. En estas, se contó con la asistencia permanente de miembros del CTP, Plataforma Municipal de Juventud, Consejo Municipal de Juventud, Veedurías ciudadanas, colectivos, maestros, organizaciones sociales y ciudadanía interesada; aunque, cabe decir que ellos no tuvieron intervenciones en el Concejo durante ninguna sesión de ambientación, ni previo a los debates realizados.

En dichas sesiones hizo exposición la Secretaria de Planeación, Marisol Gómez David, quien hizo explicación de la metodología, identificó cada línea estratégica, plan indicativo, línea base y meta del cuatrienio; del mismo modo se analizó el plan plurianual de inversiones del municipio para la vigencia 2024-2027; junto con ella también expusieron las y los secretarios responsables de cada línea estratégica, explicando los propósitos y el plan de acción que se ligaba a cada línea estratégica, programa, proyecto y presupuesto impreso en el PDM.

Durante sesión del 22 de abril de 2024, se desarrolla el primer debate del Proyecto de Acuerdo 004 de 2024 “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal para el cuatrienio 2024-2027”. En ese primer debate de comisiones conjuntas con las tres comisiones permanentes del Concejo, presidiendo la sesión el concejal vicepresidente de la Comisión Primera (de Planes y Bienes), se concluye con 17 votos positivos.

Posteriormente, el viernes 26 de abril de 2024, se dio el segundo debate donde fue aprobado por el Concejo Municipal el Plan de Desarrollo, denominado *Rionegro Ciudad del Bienestar*. Vale resaltar que, de los 17 concejales que componen esa Corporación pública, todos votaron unánimemente su aprobación, incluidos los 7 concejales declarados independientes, y por supuesto, los otros 10 concejales miembros de partidos de gobierno, pues no hay concejales declarados en oposición.

En tanto proceso, a continuación, se presenta una línea de tiempo que detalla los sucesos acontecidos para la elaboración del PDM, que iniciaron la primera semana de enero del año 2024, una vez posesionado el nuevo alcalde, y que terminó el 26 de abril del mismo año con su aprobación final como Acuerdo Municipal 004 de 2024.

Tabla 4*Línea de tiempo construcción del PDM Rionegro 2024-2027*

Etapas del proceso de construcción del PDM	Actores involucrados en esta etapa	Fecha
Conformación de equipo técnico y profesional para elaboración del PDM	Alcalde, Oficina de Proyectos Especiales de la Secretaría de Planeación, secretaria de Hacienda	13 de enero
Conversión del Programa de Gobierno del candidato Jorge Humberto Rivas en anteproyecto del PDM	Equipo técnico Secretaría de Planeación	Enero
Ejercicio de capacitación, donde CORNARE reunió a los alcaldes y secretarios de despacho del Oriente antioqueño, para aclarar competencias, transferir los referentes ambientales y profundizar en la formulación de aspectos ambientales de los PDM	CORNARE, alcalde, secretarios de planeación, desarrollo económico y hábitat	2 de febrero
Mesa de trabajo entre Secretaría de Hábitat y Veeduría Ambiental para incorporar propuestas en el PDM	Veeduría Ambiental de Rionegro, secretario de Hábitat, personal técnico de la Subsecretaría Ambiental	14 de febrero
Aplicación de encuesta por Mentimeter, durante todos los encuentros de socialización del anteproyecto de PMD	Oficina de Proyectos Especiales y Subsecretaría de Planeación Estratégica (adscritas a la Secretaría de Planeación)	19 febrero hasta 22 de marzo
Socialización del anteproyecto del PDM en Consejo de Gobierno: alcalde, secretarios de despacho y gerentes de entidades descentralizadas. Aplicación de encuesta en aplicativo Mentimeter	Equipo técnico Secretaría de Planeación	19 de febrero
Encuentro de socialización con organismos de participación ciudadana	Alcalde, JAC, JAL, CMJ, Asocomunal, Cabildo de las personas mayores, Mesas religiosas, Veedurías ciudadanas, Consejo Municipal de Cultura, concejales, Mesas religiosas.	24 de febrero
Instalación de sesiones del CTP Rionegro (luego de convocatoria para suplir 2 vacantes)	Alcalde y consejeros del CTP	28 de febrero

Socialización del anteproyecto del PDM con funcionarios de las diferentes Secretarías de la Administración Municipal	Alcalde, funcionarios de la Alcaldía	29 de febrero
Envío del anteproyecto de PDM a CTP y CORNARE	Secretaria de Planeación, CTP, CORNARE	29 de febrero
Publicación del anteproyecto del PDM en página web de la Alcaldía para lectura y sugerencias de ciudadanos	Ciudadanía en general	Marzo
Socialización y participación con actores de participación ciudadana: Juntas de Acción Comunal y Juntas de Acción Local	JAC, JAL, ASOCOMUNAL, alcalde, secretaria de Planeación, jefe de Oficina de Proyectos Especiales, subsecretario de Planeación Estratégica	2 de marzo
Sesión descentralizada en Corregimiento Centro	Habitantes de la zona, concejales, alcalde, secretarios de despacho	2 de marzo
Sesión descentralizada en Corregimiento Norte	Habitantes de la zona, concejales, alcalde, secretarios de despacho	3 de marzo
Análisis y revisión del anteproyecto del PDM en el CTP. La Subsecretaría de Planeación Estratégica acompaña la sesión y explica la elaboración del PDM y sus líneas estratégicas	CTP, Subsecretaría de Planeación Estratégica	4 de marzo
Sesión descentralizada en Comuna 4: El Porvenir	Habitantes de la zona, concejales, alcalde, secretarios de despacho	4 de marzo
Reunión del CTP para leer todo el anteproyecto de PDM, socialización de los hallazgos y comentarios para la redacción del concepto	CTP	5 de marzo
Sesión descentralizada en Comuna 2: San Antonio	Habitantes de la zona, concejales, alcalde, secretarios de despacho	5 de marzo
Sesión descentralizada en Comuna 1: Liborio Mejía	Habitantes de la zona, concejales, alcalde, secretarios de despacho	6 de marzo
Sesión descentralizada en Corregimiento José María Córdova	Habitantes de la zona, concejales, alcalde, secretarios de despacho	9 de marzo

Sesión descentralizada en Corregimiento Sur	Habitantes de la zona, concejales, alcalde, secretarios de despacho	10 de marzo
Sesión descentralizada en Comuna 3: Monseñor Alfonso Uribe Jaramillo	Habitantes de la zona, concejales, alcalde, secretarios de despacho	11 de marzo
Encuentros sectoriales: sector religioso	Subsecretario de Planeación, representantes de comunidades religiosas	13 de marzo
Espacio de socialización y construcción del PDM con productores agropecuarios	Concejo Municipal, secretaria de Planeación, productores agropecuarios de veredas de Rionegro	13 de marzo
Socialización del anteproyecto del PDM con las entidades descentralizadas: NUTRICERES	funcionarios de estas entidades, jefe de Oficina de Proyectos Especiales, subsecretario de Planeación Estratégica	18 de marzo
Encuentros sectoriales: sector salud	Secretaria de Planeación	18 de marzo
Socialización del anteproyecto del PDM con las entidades descentralizadas: EDESO, SOMOS, ESO e IMER	Funcionarios de dichas entidades, secretaria de Planeación	19 de marzo
Encuentros sectoriales: sector movilidad y seguridad	Secretaria de Planeación	19 de marzo
Socialización del anteproyecto del PDM con las entidades descentralizadas: INCAROSA	Funcionarios de INCAROSA, secretaria de Planeación, jefe de Oficina de Proyectos Especiales, subsecretario de Planeación Estratégica	20 de marzo
Encuentros sectoriales: sector educación y cultura	Secretaria de Planeación	20 de marzo
Socialización del anteproyecto del PDM con las entidades descentralizadas: Hospital San Juan de Dios E.S.E. Rionegro	Funcionarios del Hospital, secretaria de Planeación, jefe de Oficina de Proyectos Especiales, subsecretario de Planeación Estratégica	21 de marzo
Emisión de concepto de CORNARE, con su revisión técnica sobre los contenidos del PDM	CORNARE	21 de marzo

Emisión del concepto favorable del CTP, sobre los contenidos del PDM	CTP	21 de marzo
Encuentros sectoriales: sector comercial y empresarial	Secretaria de Planeación	21 de marzo
Encuentros sectoriales: primera infancia, niños y niñas	Secretaria de Planeación	22 de marzo
Encuentros sectoriales: sector deporte y recreación	Secretaria de Planeación	22 de marzo
Encuentro de Subsecretaría Ambiental con Veeduría Ambiental de Rionegro	Veeduría Ambiental de Rionegro, funcionarios de la Subsecretaría Ambiental de la Secretaría de Hábitat, y concejal Andrés Botero	5 de abril
Recepción de propuestas por redes sociales	Equipo de comunicaciones de la Alcaldía	6 de abril
La Alcaldía hace ajustes al documento, con las observaciones de los ciudadanos, para presentar texto final al Concejo	Equipo técnico Secretaría de Planeación	8 de abril
Socialización del concepto de CORNARE con secretaria de Planeación	CORNARE, secretaria de Planeación	10 de abril
Radicación del PDM en el Concejo Municipal de Rionegro	Alcalde, concejales	15 de abril
Ambientación Línea estratégica #1 Cuidado consciente de la vida	Concejales, secretaria de salud, familia e inclusión, secretaria de Planeación	15 de abril
Ambientación Línea estratégica #2 Educación y Cultura para el Bienestar	Concejales, secretaria de educación, secretaria de Planeación	16 de abril
Ambientación Línea estratégica #3 Cuidado de la Casa Común	Concejales, secretario de Hábitat, secretaria de Planeación	17 de abril
Ambientación Línea estratégica #4 Crecimiento, innovación y equidad	Concejales, secretaria de desarrollo económico, Secretaria de Planeación	18 de abril
Ambientación Línea estratégica #5 Rionegro confiable	Concejales, secretaria de gobierno, Secretaria de Planeación	19 de abril

Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 004 de 2024 “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal para el cuatrienio 2024-2027”	Concejo Municipal de Rionegro	22 de abril
Aprobación del PDM en el Concejo Municipal	Concejo Municipal de Rionegro	26 de abril

Nota. Elaboración propia

En resumen, el capítulo 1 ha ofrecido un análisis detallado de la participación ciudadana como categoría central del estudio desde una perspectiva procesal/formal, además sienta las bases para el posterior desarrollo a profundidad de la batería conceptual seleccionada, así como su aplicación analítica en el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Rionegro 2024-2027. La descripción del proceso de construcción del PDM ha permitido observar el enfoque inclusivo y participativo adoptado por la administración municipal, destacando la importancia de la colaboración entre entidades gubernamentales, organizaciones sociales y ciudadanos. El uso de herramientas como Mentimeter y las redes sociales ha facilitado la recolección de propuestas y comentarios, asegurando una amplia representatividad en la toma de decisiones.

Asimismo, se ha resaltado el rol crucial de instituciones como CORNARE y el Consejo Territorial de Planeación (CTP), cuyo aporte técnico y consultivo ha contribuido a la mejora y legitimidad del PDM. Las observaciones y recomendaciones de estas entidades han ayudado a enriquecer el contenido del Plan, alineándose con los objetivos de sostenibilidad y desarrollo territorial. En definitiva, este primer capítulo subraya la interrelación existente entre participación ciudadana e incidencia política como pilares para la construcción de una ciudadanía ambiental robusta y comprometida, elementos que son objeto de desarrollo en los siguientes capítulos.

6.2. Análisis sobre la participación de la ciudadanía ambiental en la construcción del PDM

Como se describió anteriormente, la construcción del PDM no correspondió únicamente a la redacción elaborada por técnicos y funcionarios, sino que fue un proceso de concertación, consulta y socialización con diversos actores del municipio, que implicó la escritura de un anteproyecto, ajustes y cambios. En ese proceso hubo participación ciudadana,

entendida como la asistencia de habitantes de Rionegro a espacios para discutir, socializar, proponer y conversar sobre las propuestas del PDM, con miras a su presentación ante el Concejo Municipal.

Este segundo capítulo se centra en analizar la participación ciudadana en Rionegro, resaltando la diversidad de espacios, instrumentos, modos, actividades y lugares disponibles, y observando cómo los ciudadanos han participado de manera distinta en cada uno de estos ámbitos; por lo tanto, el foco del capítulo se mantendrá en estos elementos. Aunque se hará referencia permanente a las alternativas de solución propuestas por los participantes, el análisis detallado de estas se reservará para el tercer capítulo, enfocándose este capítulo únicamente en las formas de participación de los sujetos de estudio de esta investigación, que son los ciudadanos ambientales. Por ello, este capítulo dirigirá su atención hacia la participación de líderes y colectivos ambientales, tales como la Veeduría Ambiental, líderes comunales, la JAL (Corregimiento Centro), la Plataforma Municipal de Juventud y el CTP.

Es importante destacar que, este trabajo de grado identifica que los encuentros para la discusión sobre el PDM siempre fueron formales e institucionales, es decir, se hicieron en el marco de las convocatorias y socializaciones promovidas directamente por la administración municipal, obligada por ley a propiciar esos espacios. No se identificaron encuentros organizados entre los ciudadanos, de manera autónoma y sin participación de funcionarios de la administración local, tampoco hubo espacios ni instrumentos organizados de forma independiente por los mismos ciudadanos para incidir en el PDM.

6.2.1. Participación en las sesiones descentralizadas del Concejo Municipal

Las sesiones descentralizadas del Concejo fueron ocho espacios institucionales, diseñados para conversar sobre el anteproyecto del PDM, para permitir la participación de ciudadanía interesada en el tema, quienes se dirigieron con sus peticiones ante los tomadores de decisiones: concejales, secretarios y subsecretarios de despacho, y ante el alcalde municipal. Todos ellos siempre presentes en las sesiones. La escogencia de los lugares de realización de las sesiones se hizo de manera concertada, buscando su distribución por todo el territorio municipal: “Los lugares se determinaron con los ediles, hubo una reunión con los ediles, se les explicó qué se iba a hacer, y por medio de ellos fue que se determinaron los 8 lugares” (Jefe de comunicaciones del Concejo Municipal de Rionegro. Comunicación personal, 31 de mayo de 2024).

Las personas fueron convocadas tanto por la Alcaldía como por el Concejo, por medio de redes sociales, y especialmente con comunicaciones directas a los ediles de JAL y líderes comunitarios de las JAC. Allí, todos quienes quisieron tomar la palabra públicamente, tuvieron tres minutos para exponer sus diagnósticos y propuestas de solución sobre los problemas de la zona que habitan. Como encuentros formalizados, estos fueron diseñados y moderados por la presidenta del Concejo Municipal.

En este caso la participación fue un acto de interlocución entre todos los asistentes, es decir, tanto los organizadores como los ciudadanos tuvieron tiempos para hablar y para ser escuchados, estableciendo un canal de comunicación en doble vía, abierto al diálogo. Por ejemplo, cuando los ciudadanos tenían dudas sobre la construcción de una carretera, las cantidades de pozos sépticos y las veredas exactas de su instalación, los funcionarios aclaraban las dudas. En el mismo sentido, tanto concejales como secretarios pidieron sugerencias a los ciudadanos y solicitaron claridades sobre necesidades específicas de una vereda o barrio.

A las ocho sesiones de trabajo asistieron todo tipo de personas, de manera individual o como integrantes de colectivos ciudadanos. Para efectos de esta investigación, se hace énfasis en la participación de los considerados ciudadanos ambientales, aquellos con conciencia ambiental, que actúan en el escenario público defendiendo los recursos naturales. Así pues, en las sesiones se identificaron a: integrantes de JAC, JAL, CTP, Veeduría Ambiental, entre otros colectivos. Todos ellos tomaron la palabra de manera pública, y ante los tomadores de decisiones que estaban presentes, expusieron sus ideas para el componente ambiental del PDM (ver sus propuestas en Anexo 1)⁵.

La Plataforma Municipal de Juventud (PMJ) integrada por jóvenes de la zona urbana y rural del municipio, vio en las sesiones descentralizadas una de varias oportunidades para incidir en el PDM. Fueron a estas sesiones con el ánimo de proponer diversos asuntos, entre ellos, la ejecución de proyectos basados en pedagogía ambiental, dirigidos específicamente a jóvenes y niños, con énfasis en la ecología: Participé [en la sesión descentralizada] representando el colectivo que es la PMJ, en la Comuna Liborio Mejía aportando bastantes ideas. Le hemos propuesto a las JAC, a la Subsecretaría de Medio Ambiente, al secretario de Hábitat también, y a la Subsecretaría de Juventud” (Coordinador Comisión de Medio Ambiente de la PMJ; comunicación personal, Rionegro, 7 de junio de 2024).

⁵ El anexo 1 es un documento de Excel, de elaboración propia, que sistematiza las propuestas ambientales expuestas por los ciudadanos en las sesiones descentralizadas del Concejo de Rionegro. Dichas propuestas se muestran en detalle en el capítulo 3 de este trabajo de grado.

La JAL Corregimiento Centro fue otra de las organizaciones sociales asistentes a la sesión realizada en dicha zona rural. Estos ediles se enteraron del encuentro gracias a comunicados de la Alcaldía enviados a JAC y JAL, y por publicaciones en redes sociales. Decidieron participar para exponer situaciones problemáticas del Corregimiento, por eso, en primera instancia, como JAL recorrieron todas las veredas para recoger las impresiones de sus habitantes. En la sesión descentralizada, la presidenta, como representante de la JAL asumió la vocería de todo el Corregimiento y dio a conocer sus propuestas ambientales:

Esas propuestas se recogieron con la presidenta de la JAL y los líderes comunales, porque nosotros hicimos un recorrido inicialmente por las veredas, para identificar las necesidades, todo lo hicimos a través de líderes de JAC (...) Nos dirigimos específicamente a los secretarios y subsecretarios. (Edilesa del Corregimiento Centro Casimiro García, comunicación personal, Rionegro, 27 de mayo de 2024)

Estos espacios de participación no tuvieron ningún problema para su desarrollo. Sin embargo, algunas críticas posteriores sobre las sesiones se refirieron a: poco tiempo para exposición de las propuestas ciudadanas, se trataron muchos temas del municipio, el alcalde a veces no estaba presente (para dichas fechas se encontraba en comisión en Europa, según información de su despacho) y los asuntos ambientales quedaron relegados porque se priorizaron temas como infraestructura. Aludiendo al enfoque diferencial, otros ciudadanos manifestaron críticas a las sesiones:

Mejoraría la vinculación de las JAC de las diferentes veredas (...) Vimos que la sesión descentralizada se hizo en una sola parte del Corregimiento, sería chévere que se hiciera en la medida de lo posible por vereda, porque no todas las necesidades son las mismas. Sugiero más encuentros por veredas, no son las mismas necesidades las de Chachafruto a las de Abreito o Las Cuchillas. (Edilesa del Corregimiento Centro Casimiro García, comunicación personal, Rionegro, 27 de mayo de 2024)

En últimas, las sesiones descentralizadas no fueron encuentros oficiales para únicamente socializar el anteproyecto de PDM; tampoco fueron espacios instrumentales para escuchar a los ciudadanos y considerar que ello era suficiente garantía de participación. Muchas de las propuestas y demandas ciudadanas fueron efectivamente incluidas en el texto (elementos

que se presentarán más adelante), tanto en programas como en proyectos relacionados con el medio ambiente. Y fueron establecidas en el PDM porque surgieron en esas sesiones y se complementaron con la redacción de los concejales.

Se puede concluir que las sesiones descentralizadas del Concejo Municipal se ubican en un nivel 4 de participación según la escala de Arnstein (1969), pues los dos actores detentadores de poder a la hora de construir el PDM (concejales, funcionarios de Alcaldía), permitieron a los ciudadanos algún tipo de influencia en la proposición de programas y proyectos, incluidos los ambientales. En las ocho sesiones hubo diálogo, comprensión mutua y consensos sobre temas ambientales, pero en realidad el poder decisorio recayó en manos del poder político, quienes posteriormente determinaron bajo su criterio si las propuestas eran o no incluidas. Aunque verbalmente se garantizaban con los ciudadanos los acuerdos sobre temas ambientales, ello no eran decisiones vinculantes para concejales ni para secretarios de despacho. Aquí cabe mencionar que esta situación ocurre constantemente en Colombia, siendo uno de los problemas más destacados respecto a la participación ciudadana, ello es causa y razón por la cual los ciudadanos pierden interés en la participación e incidencia ante las instancias de administración pública.

6.2.2. Participación de la Veeduría Ambiental de Rionegro

La Veeduría Ambiental de Rionegro es un colectivo de la sociedad civil conformado desde el año 2021 por doce líderes ambientales, quienes en sus veredas, barrios o comunas trabajan colectivamente con otros ciudadanos para cuidar el medio ambiente, desde la educación ambiental o con acciones concretas como limpiezas de quebradas.

Fueron varios los espacios donde la Veeduría Ambiental participó con miras a incidir en el PDM 2024-2027. Como líderes del sector ambiental, leyeron el anteproyecto de PDM e identificaron falencias en temas de biodiversidad y recursos naturales, siendo esa la motivación principal para participar, con críticas al diagnóstico del municipio y a los componentes programáticos:

Consideramos muy pobre la parte ambiental del Plan, demasiado pobre. Se parte incluso en el diagnóstico que el municipio está muy bien, o sea, no hay problema ambiental, aquí no se construye sobre humedales, aquí se respetan los retiros hídricos, aquí no se está acabando con las fuentes de agua, aquí Cornare respeta todo, lo cual no

es cierto (...) Tanto en el diagnóstico no se ve el problema, en la quinta estrategia donde se habla del medio ambiente, es muy pobre. En una paginita no más lo que se refiere al medio ambiente. (presidenta de la Veeduría Ambiental de Rionegro, comunicación personal, Rionegro, 23 de mayo de 2024)

La participación de esta Veeduría no solamente se desarrolló llevando propuestas escritas a los funcionarios de la Secretaría de Hábitat, encargada de los temas ambientales, sino que también asistieron a reuniones presenciales en dicha Secretaría y a socializaciones de la Alcaldía en la Casa Dorada (también conocida como casa del adulto mayor). En ellas tuvieron la oportunidad de aportar ideas para el PDM:

Reflexionamos, se hicieron propuestas verbales (...) Llevamos propuestas concretas, escritas, para trabajar en programas a largo plazo (...) Pasamos un paquete con el que quedó el secretario de hábitat, que esperamos sea involucrado en las acciones que se van a implementar. (presidenta de la Veeduría Ambiental de Rionegro, comunicación personal, Rionegro, 23 de mayo de 2024)

Respecto a la convocatoria a los diferentes espacios de participación para la incidencia en la formulación del PDM, la Veeduría resaltó el compromiso de la administración para incluirlos, con constantes invitaciones a participar:

Hubo un gran esfuerzo y eso lo valoro, partiendo desde la invitación que fue masiva y por todos los medios. Hubo mucha propaganda escrita, llegaban mensajes de la Alcaldía, por las redes sociales también, de Hábitat me llamaron. (Presidenta de la Veeduría Ambiental de Rionegro, comunicación personal, Rionegro, 23 de mayo de 2024)

Pese a ello, algunos integrantes de la Veeduría resaltaron que en experiencias anteriores de participación fueron convocados a hablar y proponer, pero sus propuestas no fueron tenidas en cuenta. Como crítica a los recientes encuentros con la Secretaría de Hábitat, algunos reafirman esa percepción: salieron de ellos siendo escuchados, pero no tuvieron garantizado que las propuestas realmente fueran incluidas en el PDM.

Como hallazgo, aunque los integrantes de esta Veeduría provienen de sectores rurales y urbanos del municipio, ellos mismos consideran que su representación es en general sobre todos los habitantes, y en los espacios de participación a los que acudieron, abanderaron las propuestas ambientales tanto de los corregimientos como de las comunas de Rionegro.

Como particularidad, los integrantes de la Veeduría son mujeres y hombres con títulos universitarios, experiencia laboral en el sector público, informados y con altos conocimientos sobre el contexto del municipio. Ello explica su nivel cualificado de participación ciudadana, debido a varias razones: las propuestas ambientales las dirigieron siempre a los funcionarios de Hábitat, Secretaría encargada del medio ambiente; hicieron derechos de petición y directamente indagaban a los funcionarios para que fueran respondidos; compararon el programa de gobierno con el anteproyecto de PDM; leyeron el PDM para buscar si sus propuestas quedaron consignadas en el documento final; conocen en detalle los programas ambientales ejecutados por la administración y conocen los decretos e instancias de participación ciudadana para los temas ambientales, lo que les permitía tener una interlocución más efectiva y directa, fortaleciendo así su capacidad de influencia y seguimiento en la gestión ambiental local.

El 14 de febrero, en una reunión con el secretario de hábitat, la Veeduría Ambiental presentó un listado escrito de once sugerencias para ser incluidas en el Plan de Desarrollo Municipal (se detallan en el capítulo 3, acápite titulado *Propuestas ambientales de la Veeduría Ambiental*). En la última reunión, la Subsecretaría Ambiental devolvió la matriz de propuestas con comentarios, señalando que la mayoría de las sugerencias fueron incorporadas en componentes específicos del PDM. No obstante, se aclaró que una de las propuestas, sobre la continuación del programa PRISER⁶ para el control de plantas invasoras, no fue considerada, ya que era competencia de Cornare y no de la Alcaldía, pues la autoridad ambiental ha diseñado e implementado este programa en el municipio. Para aclarar, a esas once propuestas iniciales se agregaron otras tres propuestas durante reuniones y mediante cartas radicadas a la misma Secretaría.

Posteriormente, el 5 de abril, la Veeduría tuvo una sesión con la Subsecretaría Ambiental en las instalaciones de la Alcaldía. Durante esta reunión, cinco veedores presentaron

⁶ El programa PRISER es una iniciativa de Cornare que se fundamenta en el intercambio de servicios con las comunidades, pues son ellas las que priorizan las necesidades o problemáticas ambientales que tienen en sus veredas y la Corporación las apoya en la formulación, asesoría, asistencia técnica y cofinanciación para la ejecución de proyectos para darles solución. Con PRISER se realizan actividades de mejoramiento, recuperación y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente en el área de influencia de Juntas de Acción Comunal.

observaciones críticas al anteproyecto del PDM, identificando proyectos e indicadores específicos. Además, compararon las promesas ambientales hechas por el candidato en su programa de gobierno con lo que efectivamente se redactó en el componente ambiental del PDM, señalando discrepancias y fallas en este último.

Todo lo anterior evidencia que la Veeduría Ambiental es un grupo de ciudadanos ambientales, comprometidos con los asuntos públicos del municipio, y en constante acción buscando interlocución con los tomadores de decisiones: acuden a los funcionarios encargados de los temas, solicitan reuniones, reclaman la inclusión de proyectos, vigilan la ejecución administrativa, revisan las cifras, el cumplimiento de indicadores, ponen atención a los detalles de los programas (que queden incluidas tales actividades). Esto es interesante porque indica que la calidad de la participación puede variar de acuerdo con el nivel técnico de quien participa, y esa calidad puede verse reflejada en una efectiva incidencia.

La participación de la Veeduría Ambiental se enmarca en el nivel 6 según la escala de Arnstein (1969), puesto que hubo diálogos con interlocución bilateral y los resultados fueron positivos, llegando a consensos en casi todas las propuestas (excepto en las que no eran de competencia de la Secretaría de Hábitat). De igual manera, junto a los funcionarios se lograron acuerdos para cambiar y agregar asuntos en el componente ambiental del PDM, provocando una real incidencia ciudadana en la toma de decisiones. En el mismo sentido, con las solicitudes escritas de la Veeduría Ambiental allegadas a la Secretaría de Hábitat, se evidenció que las propuestas no se quedaron escritas y leídas por los funcionarios, sino que fueron efectivamente evaluadas una por una y asumidas en el PDM.

6.2.3. Participación del CTP

Como se mencionó antes, el CTP es un órgano de participación ciudadana conformado por representantes de sectores sociales del municipio, para este caso, interesa específicamente la representación del sector ambiental, en cabeza de una líder ambiental y veredal, quien defendió las propuestas en ese sentido.

Para iniciar, los consejeros solicitaron asesoría para que la administración explicara la metodología en la construcción del PDM y sus contenidos. Este ocurrió el 4 de febrero, y se configura en el primer espacio de participación, donde pudieron discutir sobre el texto, sin embargo, como apunte analítico, vale resaltar que fue más de socialización que de

participación, pues no hubo comunicación en doble sentido o interlocución propositiva, los funcionarios asistentes (de Secretaría de Planeación) se limitaron a socializar la formulación de la política pública y los consejeros se dispusieron a escuchar el proceso. En un segundo día (5 de febrero), el CTP se reunió por sí solo, para hacer lectura del anteproyecto e ir identificando elementos que iban a sugerir posteriormente.

La redacción del concepto del CTP se configura en una forma de participación ciudadana, pues es un texto normativamente reglado, tenido en cuenta por la Administración Municipal como observaciones de la ciudadanía con sugerencias de mejora. Y fue la oportunidad que vieron los consejeros para proponer sus ideas respecto al desarrollo del municipio, tal como lo afirma el presidente del CTP: Entre todos hablamos y leímos el PDM, y cada uno desde su sector aportó sugerencias, de acuerdo a cada línea o componente. Abrimos un drive, después de leer todo en general, cada uno retomó y cogió punto por punto, y dijo: yo sugiero esto y esto (...) Posteriormente, yo como presidente adjunté las ideas, los proyectos que queríamos que quedaran resaltados en el concepto (presidente y representante del sector económico en el CTP, comunicación personal, Rionegro, 27 de mayo de 2024).

En total, fueron tres días de trabajo conjunto, en que los consejeros se reunieron para hacerle lectura y seguimiento a los componentes y proyectos del PDM. Según afirmaron consejeros en entrevistas realizadas para esta investigación, hubo unanimidad al considerar que Rionegro aceleradamente deja de ser un “pueblo” caracterizado por su ruralidad, y se está convirtiendo en una ciudad emergente que demanda más servicios ecosistémicos; ante ello, temas ambientales como el desarrollo sostenible, la prevención y mitigación de los daños causados por la contaminación de las aguas, fueron elementos que siempre tuvieron presentes al redactar el concepto.

En palabras del mismo presidente del CTP, “no nos metimos tanto en el tema ambiental porque Flor, que es la representante del sector, iba a hacer los aportes necesarios, que ella consideraba” (presidente del CTP, comunicación personal, 27 de mayo de 2024). En ese sentido, se concluye que, la participación para la incidencia ambiental dentro del CTP, efectivamente fue liderada por su representante, quien abanderó los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su principal propuesta ambiental consistió en promover una política pública de bienestar animal.

Respecto a la participación ciudadana, se encuentra como hallazgo que, el CTP no promovió ni incentivó con otros colectivos del municipio espacios de socialización ni conversación sobre el PDM, y mucho menos encuentros para la incidencia sobre alguna temática, es decir, ni para el tema educativo, deportivo o ambiental. Aunque se denominan

representantes de dichos sectores, se encuentra que no establecieron comunicación profunda con otros actores ni ciudadanos a los que dicen representar. Únicamente el presidente del CTP tuvo intervención en una emisora comunitaria, invitando a la gente a aportar ideas para la escritura del concepto, sin embargo, no se recibió ninguna. Tampoco hubo socialización con otros actores del municipio: “solamente lo leímos nosotros [el anteproyecto de PDM] y lo desarrollamos nosotros, pero no lo hicimos con ningún otro colectivo [construir el concepto sobre el PDM]” (Representante ambiental en el CTP, comunicación personal, Rionegro, 12 de junio de 2024).

Pese a lo anterior, los integrantes del CTP sí participaron activamente en diferentes encuentros para la construcción ciudadana del PDM, demostrando que no se limitaron a leer el anteproyecto y emitir un concepto, sino que también buscaron otras formas para hacer incidencia, por ejemplo, los consejeros asistieron a más de cuatro sesiones descentralizadas del Concejo Municipal en comunas y corregimientos, incidiendo en variados temas, “no solamente los temas del medio ambiente” (Representante ambiental en el CTP, comunicación personal, Rionegro, 12 de junio de 2024).

Vale complementar diciendo que, en varias ocasiones se reunieron con funcionarios de la administración, como: secretario de hábitat, Subsecretaria de Medio Ambiente, Secretaria de Planeación y Subsecretario de Planeación Estratégica. En esas reuniones sugirieron temas específicos que querían fueran establecidos en el PDM, siendo tratados, en menor medida, asuntos ambientales, pues el foco de atención estuvo en temas educativos, de cobertura y calidad en los servicios públicos. Así pues, estas reuniones se configuraron en espacios de participación para la incidencia en el PDM. De hecho, no fueron mecanismos de participación diseñados previamente por la Alcaldía, ni reglados normativamente en alguna política pública, pues fueron solicitados por los mismos consejeros como encuentros para la conversación, así, fueron oportunidades para convencer de sus propuestas a los hacedores de la política pública.

En definitiva, la bandera sobre los temas ambientales no fue el propósito central del CTP, sin embargo, algunas sugerencias en ese sentido se pueden identificar fácilmente en su concepto (CTP, 2024). La participación del CTP fue en espacios institucionales (sesiones del Concejo), y formales (sesiones del CTP y reuniones con altos funcionarios de la Alcaldía); y en todos los casos, se abordaron someramente propuestas ambientales.

Todo lo anterior nos permite concluir que, la participación del CTP fue completamente formal, pues así es su naturaleza y composición desde la normatividad. Los integrantes en su rol de consejeros participaron como ciudadanos interesados por la ciudad, pero, aunque son representantes de sectores específicos, no evidenciaron gran tecnicismo ni especialidad por

ejemplo en los temas ambientales, donde las propuestas fueron muy abstractas. Esto en comparación con la Veeduría, que hizo propuestas concretas y acudió a múltiples formas de participación para la incidencia, por fuera de los espacios organizados por la Alcaldía.

Pese a que fue mínima la participación en materia ambiental, en términos generales se puede afirmar que, la participación del CTP puede enmarcarse en un nivel 6 según la escala de Arnstein (1969), puesto que sus integrantes tuvieron encuentros con funcionarios de la administración e incluso con el mismo alcalde, en donde expusieron sus prioridades y propuestas ambientales, y en el marco del diálogo se lograron acuerdos bilaterales, así, los detentadores de poder recibieron solicitudes del CTP que se cumplieron parcialmente, siendo pues los integrantes del CTP, incluidos en la toma de decisiones.

6. 2.4. Participación virtual por medio de Mentimeter

Este aplicativo, ejecutado por la Alcaldía de Rionegro, tuvo como propósito fomentar la participación ciudadana en modalidad virtual, con el único objetivo de recoger información sobre temas, intereses y necesidades más apremiantes de los ciudadanos; y tenerse en cuenta en la formulación del PDM.

Con Mentimeter se aplicó una encuesta como instrumento de participación ciudadana. Esta fue diligenciada por funcionarios de la administración municipal, trabajadores de las entidades descentralizadas, por ciudadanos asistentes a las sesiones descentralizadas del Concejo Municipal y a los encuentros de socialización del PDM. Así pues, fue la misma Alcaldía quien incentivaba su uso durante los encuentros oficiales para la formulación del PDM. Es decir, correspondió a un instrumento de participación institucional.

Cabe recalcar que, esta aplicación no fue de acceso para todo tipo de público. Como se mencionó anteriormente, la participación por medio de la encuesta fue incentivada por la propia Alcaldía y aplicada en sus espacios oficiales de socialización del PDM. No hubo una campaña institucional para fomentar el uso del aplicativo por parte de la ciudadanía en general.

Respecto a la sistematización de las respuestas ciudadanas, es importante destacar que, desde la Alcaldía no hubo un ejercicio de sistematización por temas o componentes específicos del PDM. La falta de rigurosidad en la recolección diferenciada de esta información afecta el ejercicio de incidencia ciudadana, puesto que, las propuestas no se recogieron de forma que llegaran ordenadamente a las personas encargadas de formularlas como proyectos o programas

dentro del PDM. Los hallazgos finales de la encuesta de Mentimeter simplemente se usaron para identificar los conceptos, componentes y estrategias mejor valorados por los ciudadanos, más no fueron usados esos hallazgos para incluir propuestas bien sustentadas en el PDM. En palabras de los encargados del aplicativo digital: “Del ejercicio interactivo que se hizo en Multimeter se generó un consolidado, pero por encuentro, y no un consolidado global” (Jefe de Proyectos Especiales de la Alcaldía de Rionegro. Comunicación personal, Rionegro, 27 de mayo de 2024).

Importa aclarar que, debido al formato mismo de encuesta, en la mayoría de casos Mentimeter solo permitía escoger una opción entre varias previamente determinadas, las respuestas a las preguntas debían ser muy concisas, y, tampoco hubo casillas para redactar las propuestas de forma explícita, amplia y bien elaboradas. En suma, la dificultad con el aplicativo fue de forma y fondo, pues se observó falta de rigurosidad en el diseño del instrumento digital. Para ilustrar, algunas preguntas disponibles en el aplicativo fueron:

- ¿De las 5 líneas estratégicas del PDM, cuál consideras que es la que mayor prioridad debe dar el municipio?
- Del cuidado consciente de la vida ¿qué componentes crees que Rionegro debe mejorar?
- En el cuidado de la casa común ¿qué componente crees que Rionegro debe mejorar?
- En educación y cultura para el bienestar ¿dónde cree que se debe hacer mayor inversión en el PDM?
- En una frase indique cómo se imagina a Rionegro para que sea una ciudad confiable
- En una palabra, describe cómo te imaginas la ciudad del bienestar en 4 años

Así las cosas, la encuesta virtual sirvió a los tomadores de decisiones para mirar en detalle los temas globales sobre los que la gente priorizó propuestas para la ejecución de las 5 Líneas estratégicas del PDM, y particularmente la Línea #3 Cuidado de la Casa Común. Sobre esta última, la encuesta en el aplicativo pedía a los usuarios priorizar uno de los siete componentes de la Línea (como movilidad, seguridad ciudadana, medio ambiente, servicios públicos, gestión del riesgo, vivienda y ordenamiento territorial).

También hubo preguntas para determinar para qué área la ciudadanía pedía mayor inversión social (sea primera infancia, discapacidad, salud, atención integral a la mujer, seguridad, entre otros). El aplicativo arrojó las palabras clave más mencionadas en las respuestas, y los componentes mejor valorados del PDM. Es importante decir que, la información pública sobre estos resultados muestra la sistematización por cada comuna y

corregimiento, más no hubo consolidado general para el municipio. Así pues, para poner un ejemplo, los resultados de Mentimeter para el corregimiento José María Córdova, arrojaron lo siguiente:

- De las cinco líneas estratégicas del PDM, ante la pregunta sobre mejor valoración, la Línea 3 (Cuidado de la casa común) y la Línea 2 (Educación y cultura para el bienestar) ocuparon el primer y segundo lugar, respectivamente.
- Sobre la Línea 3 (Cuidado de la casa común), los componentes que fueron valorados como más importantes, fueron en su orden: seguridad, medio ambiente, movilidad y servicios públicos.
- Las palabras clave más mencionadas en este corregimiento fueron: segura, educada, sostenible, saludable, cultural, igualdad, integral, innovadora.

En este proceso de participación no hubo un adecuado trámite de las ideas a las dependencias correspondientes, en consecuencia, tampoco se trasladaron las propuestas ambientales a la Secretaría de Hábitat, perdiéndose en el camino y negando la posibilidad de una real incidencia. Por estas razones, se considera que la participación virtual por medio de Mentimeter, puede corresponder a un nivel 4 en la escala de Arnstein, lo cual significa que, la opinión de los ciudadanos fue leída en forma de resultados estadísticos y valoración respecto a los componentes del PDM, además, fue leída esa participación en términos cuantitativos (por el alto número de participantes que usaron Mentimeter y eso le daba validación a los resultados de la encuesta). Sin embargo, no hubo ninguna garantía de que esas ideas fueran tomadas en cuenta, ni tampoco se modificó el anteproyecto de PDM para agregar las propuestas allí consignadas.

6.2.5. Participación virtual por redes sociales

En el marco de la construcción del Plan Municipal de Desarrollo (PDM) de Rionegro, la Alcaldía intentó fomentar la participación ciudadana utilizando las redes sociales oficiales como Facebook, Twitter e Instagram. Se realizaron varias publicaciones invitando a los ciudadanos a enviar sus propuestas y comentarios, utilizando incluso una caja de preguntas en

Instagram. Sin embargo, esta estrategia de participación virtual no logró su objetivo debido a una serie de deficiencias en el seguimiento y procesamiento de las respuestas recibidas.

Las propuestas y comentarios de los ciudadanos, recogidos a través de redes sociales, no fueron sistematizados ni entregados a las dependencias correspondientes. Esto significa que las contribuciones ciudadanas no se procesaron de manera adecuada, lo que impidió que los tomadores de decisiones las consideraran en el anteproyecto del PDM. Esta deficiencia en la gestión de la participación ciudadana denota una falta de compromiso real en integrar las voces de la comunidad en el desarrollo del Plan.

Según la escala de Arnstein (1969), este tipo de participación corresponde a un nivel 1, referido a una participación distorsionada. En este nivel, se hace creer a los ciudadanos que sus contribuciones serán consideradas, pero en la práctica, estas no tienen ningún impacto en las decisiones finales. En el caso del PDM de Rionegro, aunque se promovió la idea de una participación y receptiva, las propuestas ciudadanas solo quedaron como comentarios en redes sociales, sin influir en el contenido final del documento.

No se implementaron otras herramientas significativas a través de los canales oficiales de la Alcaldía que permitieran una participación más directa y efectiva. No se habilitaron correos electrónicos específicos ni formularios en la página web para que los ciudadanos pudieran enviar formalmente sus ideas y propuestas sobre el desarrollo de la ciudad. Esta carencia de opciones adicionales refleja una infraestructura virtual limitada para la participación ciudadana, lo cual es crítico mejorar para futuros procesos de planificación.

La falta de un mecanismo eficaz para procesar y considerar las propuestas ciudadanas en el PDM de Rionegro puede tener varias consecuencias negativas. Primero, se erosiona la confianza de los ciudadanos en los procesos participativos y en la administración municipal. Segundo, se desaprovecha la oportunidad de integrar ideas valiosas que pueden mejorar la calidad del Plan de Desarrollo. Finalmente, se perpetúa una cultura de participación simbólica donde la inclusión ciudadana es solo aparente y no efectiva.

Es esencial establecer un sistema claro y transparente para la recopilación, procesamiento y consideración de las propuestas ciudadanas. Esto puede incluir la creación de una base de datos para registrar y rastrear las contribuciones desde su recepción hasta su inclusión o descarte fundamentado en el PDM. Implementar mecanismos que permitan a los ciudadanos saber cómo se están utilizando sus propuestas es otra medida importante. Esto

puede incluir respuestas automáticas confirmando la recepción de sus ideas y posteriores actualizaciones sobre el estado de su consideración.

Además, es necesario diversificar las opciones para la participación ciudadana utilizando diferentes plataformas digitales, como correos electrónicos específicos, formularios web, encuestas online y foros virtuales. Estas herramientas deben estar claramente accesibles y ser promocionadas adecuadamente. Realizar campañas de educación y concienciación para informar a los ciudadanos sobre la importancia de su participación y cómo pueden contribuir de manera efectiva al proceso de desarrollo municipal también es crucial. Finalmente, capacitar a los funcionarios municipales en la gestión de la participación ciudadana y en el uso de herramientas digitales asegurará que las propuestas recibidas sean adecuadamente integradas en el proceso de planificación.

6. 2.6. Consideraciones sobre la participación en la construcción del PDM

Como se pudo leer en los apartados anteriores, la participación para la incidencia en la construcción del PDM de Rionegro, se desarrolló con pocos espacios de participación (reuniones, encuentros de socialización, sesiones descentralizadas); solamente se aplicó un instrumento (encuestas presenciales o por el aplicativo Mentimeter), y los modos fueron presenciales y virtuales.

Según los tiempos estipulados por la Ley, en los primeros cinco meses deben ser aprobados los Planes de Desarrollo, en consecuencia, es poco tiempo para la formulación del Plan y la ejecución de estrategias de participación. En Rionegro, la participación pudo ejercerse durante dos meses, tiempo contado desde la divulgación del primer borrador del PDM y la aprobación final en el Concejo Municipal. Sobre las mejoras a los espacios de participación para la construcción del PDM, los mismos funcionarios públicos reconocen lo limitados que fueron en términos de cantidad:

Hay que ampliarlos más, creo que necesitan más tiempo, uno de los factores críticos es que necesitan más tiempo. No hubo suficiente diagnóstico, y ahí hay una gran debilidad en el diagnóstico, para poder formular soluciones a las situaciones ambientales del municipio (...) Y recoger más información al respecto para poderle apuntar a una solución. (funcionario de la Subsecretaría Ambiental, comunicación personal, Rionegro, 22 de mayo de 2024)

En el mismo sentido coinciden los líderes ambientales del municipio, quienes consideraron que, no solamente debieron ser más numerosos los espacios de participación, sino que, también se debió convocar a diferentes organizaciones sociales, con el propósito de convocar más ideas, más visiones y propuestas de ciudad:

Los espacios de participación para la construcción del PDM son bastante complejos, pero han sido bastantes buenos hasta el momento, hasta el día de hoy se han tenido buenas actividades por parte de la Subsecretaría de Hábitat y de las entidades. Siento que sirven, dan muchos aprendizajes (...) Mejoraría, tendría más en cuenta tener más espacios con grupos juveniles, con líderes juveniles, no solamente con la plataforma [PMJ], sino también con CMJ y otras entidades. (Coordinador de la comisión de Medio Ambiente de la PMJ; comunicación personal, Rionegro, 7 de junio de 2024)

Para clasificar, a partir de las tipologías de participación ciudadana de la Fundación Foro Nacional por Colombia (2023), y con base en los niveles de participación según la teoría propuesta por Arnstein (1969), a continuación, se cataloga cada forma de participación para la incidencia ambiental, según esos dos aspectos (tipo y nivel de participación).

Tabla 5

Tipología y nivel de participación ciudadana en construcción del PDM Rionegro 2024-2027

Participación para la incidencia ambiental en el PDM	Tipología según FNPC (2023)	Nivel según Arnstein (1969)	Razones
Sesiones descentralizadas del Concejo Municipal	Espacios	Nivel 5	Fueron sesiones formales del Concejo Municipal, con asistencia de funcionarios de la Alcaldía. Estos dos actores detentadores de poder a la hora de construir el PDM, permitieron a los ciudadanos algún tipo de influencia en la proposición de programas y proyectos, incluidos los ambientales. En las 8 sesiones hubo diálogo, comprensión mutua y consensos sobre temas ambientales, pero en realidad el poder decisorio recayó en manos del poder político, quienes posteriormente determinaron bajo su criterio si las propuestas eran o no incluidas. Aunque verbalmente se garantizaban con los ciudadanos los acuerdos sobre temas

			ambientales, ello no eran decisiones vinculantes para concejales ni para secretarios de despacho.
Solicitudes de la Veeduría Ambiental de Rionegro a la Secretaría de Hábitat	Espacios	Nivel 6	Hubo diálogos con interlocución bilateral y los resultados fueron positivos, llegando a consensos en casi todas las propuestas (excepto en las que no eran de su competencia). De igual manera, junto a los funcionarios se lograron acuerdos para cambiar y agregar asuntos en el componente ambiental del PDM, provocando una real incidencia ciudadana en la toma de decisiones. En el mismo sentido, con las solicitudes escritas de la Veeduría Ambiental allegadas a la Secretaría de Hábitat, se evidenció que las propuestas no se quedaron escritas y leídas por los funcionarios, sino que fueron efectivamente evaluadas una por una y asumidas en el PDM.
Concepto del CTP	Mecanismo	Nivel 6	El concepto del CTP es un mecanismo de participación regulado normativamente y de obligatorio cumplimiento. En el marco de diálogos entre consejeros con el alcalde y sus funcionarios, se lograron acuerdos bilaterales, así, los detentadores de poder recibieron solicitudes del CTP que se cumplieron parcialmente, siendo pues los integrantes del CTP realmente incluidos en la toma de decisiones sobre el PDM.
Aplicativo Mentimeter	Instrumento	Nivel 4	La opinión de los ciudadanos fue leída en forma de resultados estadísticos y valoración respecto a los componentes del PDM, además, fue leída esa participación en términos cuantitativos (por el alto número de participantes que usaron Mentimeter y eso le daba validación a los resultados de la encuesta). Sin embargo, no hubo ninguna garantía de que esas ideas fueran tomadas en cuenta, ni tampoco se modificó el anteproyecto de PDM para agregar las propuestas allí consignadas.
Participación por medio redes sociales de la Alcaldía	Actividad	Nivel 1	El uso de redes sociales fue una actividad promovida por comunicaciones de la Alcaldía, únicamente para recopilar información y simular la recepción de sus propuestas. En realidad, no hubo una sistematización de las propuestas, no se incluyeron en el PDM. En conclusión, esta actividad no se diseñó para tenerlas realmente en cuenta en la formulación del PDM.

Como hallazgo importante, se destaca la valoración positiva que tanto el Concejo Municipal como la Alcaldía le dieron a la participación ciudadana para la construcción del PDM, ello se evidenció en el establecimiento de múltiples espacios para la incidencia, tales como sesiones, reuniones y encuentros, donde participaron miles de ciudadanos, organizaciones y colectivos. Sin embargo, esa participación se problematiza respecto a los ciudadanos ambientales, pues en términos cuantitativos, fueron pocos los campesinos, líderes

ambientales y organizaciones ambientalistas quienes asistieron, y en menor medida el número de ciudadanos ambientales que presentaron propuestas.

No hubo una estrategia particularmente enfocada en la incidencia ambiental, simplemente se ejecutaron espacios diseñados con la misma metodología para todos los sectores poblaciones o sociales (comercial, deportivo, educación, salud, campesino). Todos estos diseñados, promovidos y ejecutados por la Secretaría de Planeación.

Aunque hubo reuniones promovidas por la Subsecretaría de Medio Ambiente, para construir propuestas en conjunto con la Veeduría Ambiental (14 febrero y 3 de abril), y también hubo un encuentro con el sector campesino el 13 de marzo, (promovido por el Concejo Municipal), ello no fue una estrategia planeada para la participación de la ciudadanía ambiental, sino que fue pensada para la inclusión de la ciudadanía en general, con énfasis en los temas de medio ambiente y producción agropecuaria.

Respecto a la participación ciudadana en la modalidad virtual, es importante destacar que, las herramientas dispuestas por la administración para que los habitantes de Rionegro escribieran sus propuestas, no fueron empleadas rigurosamente ni consideradas indispensables para el tratamiento de la información. Ello limitó la incidencia ciudadana, pues, aunque hubo participación formal, no se dio traslado a la respectiva dependencia para que fueran convertidas en programas dentro del PDM. En este sentido, vale la pena preguntarse por las nuevas formas de participación vía virtual, pues, con adecuada planeación, fomento, sistematización y real consideración, pueden convertirse en reales mecanismos de incidencia para la gestión pública. Para este caso particular, se puede concluir que fueron modalidades de participación instrumentales y sin real incidencia.

Con el anterior análisis sobre la participación ciudadana en la construcción del PDM Rionegro 2024-2027, se puede concluir que, en la agenda del gobierno municipal, los temas ambientales no fueron prioritarios, de ahí los pocos espacios de participación para la incidencia sobre los temas ambientales de Rionegro.

Para terminar, es fundamental resaltar que la Alcaldía, a través de la Secretaría de Planeación, inicialmente diseñó espacios para la socialización del PDM con los diferentes sectores sociales del municipio, otorgando un enfoque sectorial al proceso de participación ciudadana. En dichos encuentros, se emplearon metodologías uniformes que facilitaron la interlocución, el intercambio de ideas y la conversación bidireccional, adoptando la temática de discusión según el sector social participante. De este modo, se organizaron reuniones con el sector deportivo, empresarial, de movilidad, salud, educación y cultura. Sin embargo, no se llevó a cabo ningún encuentro específico ni exclusivo para promover la participación del sector

ambiental, lo cual evidencia un cierto desinterés en este tema objeto de estudio y que resulta fundamental para el futuro del municipio.

Para el caso particular de Rionegro, dicho hallazgo permite inferir no solamente la falta de voluntad política respecto a la promoción de la participación y el fomento de una ciudadanía ambiental incidente en las políticas públicas, sino que también, en términos prácticos, evidencia dificultades a la hora de las convocatorias al sector ambiental, pues son muy pocas las organizaciones o colectivos ambientales existentes en el municipio, y la mayoría de líderes sociales que abanderan los temas ambientalistas no conforman estos colectivos sino que están adscritos a Juntas de Acción Comunal. En definitiva, son múltiples las razones que explican la falta de espacios de socialización del PDM con el sector ambiental en Rionegro, desde la falta de interés gubernamental, hasta la falta de personas interesadas en el tema.

6.3. Análisis de la incidencia política frente al componente ambiental del PDM

La hoja de ruta de Rionegro durante los cuatro años de administración del alcalde Jorge Humberto Rivas se encuentra aprobada mediante *Acuerdo Municipal 004 de abril de 2024*. Este documento hace énfasis en el concepto de *bienestar*, entendido como “un estado integral que abarca la salud física, emocional y social de las personas” (Concejo de Rionegro, 2024, p.17). De igual manera, destaca a las familias como actores centrales de la ciudad y “fundamento esencial de la estrategia de desarrollo para el periodo de gobierno 2024-2027” (Concejo de Rionegro, 2024, p.18).

En resumen, el texto del PDM 2024-2027 se divide en tres grandes partes: diagnóstico, líneas estratégicas y parte financiera. Respecto a la segunda parte, son cinco líneas estratégicas de las cuales se derivan diecinueve componentes programáticos, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura 6*Estructura del PDM Rionegro 2024-2027*

Nota. Imagen tomada del texto *Sistematización de la socialización y participación ciudadana en la construcción del PDM 2024 – 2027* (Alcaldía de Rionegro, 2024, p.13).

Como se puede observar en la estructura del texto de PDM, el componente #3 llamado *Medio Ambiente* se encuentra articulado dentro de la Línea Estratégica #3, denominada *Cuidado de la casa común*. Este último concepto es usado frecuentemente en la literatura académica ambientalista en tanto se refiere a aquellos recursos o espacios que son “propiedad” de la sociedad en general, que pertenecen a lo colectivo o comunitario, configurándose como bienes públicos o bienes comunes como plantea Mancur Olson (1992) y Elinor Ostrom (2000). Sin embargo, aunque en la literatura el concepto de *casa común* tiene su sentido ambientalista y colectivista, dicho Plan de Desarrollo no lo entiende en ese sentido y sólo lo define de manera simple a partir de su contenido como: “cuidado de la casa común: incluye hábitat y vivienda, servicios públicos eficientes, gestión ambiental, manejo de riesgos, movilidad y seguridad, y ordenamiento territorial” (Concejo de Rionegro, 2024, p.106).

Para esta investigación, que estudia la participación ciudadana y su incidencia política, el componente central a indagar es el #3 *Medio Ambiente*. Sin embargo, la mayoría de las propuestas ciudadanas relacionadas con el ambiente también hicieron referencia a los servicios públicos, el ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y los equipamientos verdes para la ciudad, que se refieren a los otros seis componentes de la misma Línea #3. Por tanto, para

determinar si hubo incidencia ambiental o no en el PDM, se tienen en cuenta los programas de toda la Línea Estratégica Cuidado de la Común.

Es importante entender el contenido programático, el sentido conceptual y político que se le da al medio ambiente desde el PDM como instrumento central de política pública para el municipio. El agrupamiento en un solo componente, o la articulación de los temas ambientales con temas como la vivienda, los servicios públicos, la seguridad ciudadana y la movilidad, pueden explicar la orientación estratégica y política que se le dio al componente ambiental. De allí se puede inferir que para los funcionarios, técnicos, servidores y hacedores de las políticas públicas, los temas ambientales se asumen tan amplios, que no se determinaron espacios de participación para la incidencia por temáticas ambientales, como, por ejemplo, uso del suelo, gestión de residuos sólidos, acceso al agua, flora, biodiversidad o ecosistemas estratégicos.

En primer lugar, es importante señalar que, según la estructura y composición del PDM, muchas propuestas ciudadanas, aunque bien formuladas y pertinentes, no fueron incluidas. Esto se debe a que la mayoría de las propuestas consistían en actividades puntuales para barrios, veredas o sectores específicos, y ese nivel de detalle se establece posteriormente en planes de acción y proyectos. El Plan de Desarrollo se centra en asuntos generales, denominados componentes, que con el tiempo se desglosan y ejecutan en diversas actividades con sus respectivos presupuestos.

En el mismo sentido, fue necesario aclarar que no todas las propuestas ambientales para el municipio de Rionegro eran viables por diferentes motivos. Algunas no eran competencia de la administración local, mientras que otras no necesitaban ser incluidas en el PDM porque ya estaban contempladas en una política pública, decreto o acuerdo municipal. En estos casos, se agregó una nota aclaratoria explicando por qué no fueron incluidas.

En segundo lugar, se puede afirmar que las demandas ciudadanas sobre temas ambientales se dirigieron en su mayoría a la Alcaldía (Secretaría de Hábitat), y no tanto a los concejales, ni a Cornare que tiene su jurisdicción en Rionegro. Esto permite afirmar que, aunque algunos ciudadanos tienen pocos conocimientos para determinar quien realmente tiene la responsabilidad, o no tienen claro los límites de una y otra entidad, en la mayoría de los casos, la ciudadanía sí identificó adecuadamente la competencia de la administración municipal.

Como se ha mencionado anteriormente, la asistencia a encuentros oficiales, las reuniones con secretarios y el envío de cartas con propuestas no garantizaban por sí solos una verdadera incidencia de los ciudadanos en el Plan de Desarrollo Municipal, pero sí constituyeron mecanismos, espacios o actividades propias de la participación ciudadana. A

menudo en Colombia, estas acciones han sido formas instrumentales de participación, utilizadas como discurso oficial o presentadas como cifras para darle legitimidad a los Planes de Desarrollo. Por tanto, cabe resaltar que la participación ciudadana en un encuentro meramente informativo no puede considerarse equivalente a aquella participación en espacios destinados a construir alternativas de solución mediante la deliberación, ya que la incidencia en estos dos tipos de participación varía significativamente.

Por lo anterior, es importante destacar nuevamente que, la incidencia política se refiere al tránsito efectivo de las ideas aportadas por la ciudadanía hasta incluirse como estrategias, programas, proyectos o actividades en el PDM. Es decir, cuando las propuestas, sugerencias o demandas ciudadanas fueron añadidas al Plan de Desarrollo, entonces se puede afirmar que sí hubo incidencia.

Así, para determinar la incidencia se presentan las propuestas realizadas en los diferentes espacios de participación mediante tablas que incorporan elementos como: (1) si fueron incluidas en el Plan Municipal de Desarrollo (PDM), (2) en qué programa fueron integradas, y (3) de qué forma se incorporaron o, en su defecto, el comentario justificando su exclusión. Para analizar la incidencia política de estas propuestas, es necesario considerar varios aspectos clave.

Primero, es fundamental evaluar el número y la naturaleza de las propuestas que fueron efectivamente incluidas en el PDM. Si una cantidad significativa de propuestas fue aceptada e integrada de manera relevante dentro de los programas, se podría argumentar que hubo una incidencia política considerable por parte del actor (individual o colectivo) y en un determinado espacio de participación. Esto demostraría que las voces y preocupaciones de los ciudadanos, tuvieron un impacto real en la configuración de las políticas y acciones municipales.

Segundo, el análisis de las justificaciones para la exclusión de ciertas propuestas puede revelar información importante sobre la receptividad de la administración a la participación ciudadana. Si las razones para la exclusión son válidas y transparentes, como la duplicación de esfuerzos con políticas ya existentes o la falta de competencia de la administración local, esto puede indicar un proceso de consideración serio y fundamentado. No obstante, si las justificaciones son vagas o no se proporcionan, esto podría señalar una falta de voluntad real para integrar las aportaciones ciudadanas, disminuyendo la percepción de incidencia política.

A continuación, se presentan las nueve tablas que sistematizan y sintetizan el ejercicio en cuestión, y donde se puede observar la inclusión o no de las alternativas de solución propuestas por la ciudadanía como parte fundamental de este acápite que analiza la incidencia política.

Tabla 6

Propuestas ambientales de la Veeduría Ambiental de Rionegro

Propuestas	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
Estrategias para la protección, recuperación, conservación de las fuentes hídricas con su fauna y flora	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales
Participar del funcionamiento y activación de la Mesa Ambiental del municipio	NO		NOTA: La Secretaría de Hábitat está al tanto, pero su activación no era necesaria establecerla por medio del PDM
Incluir la Veeduría Ambiental en la construcción del componente ambiental del PDM	NO		NOTA: No quedó en el PDM, pero en la etapa de formulación del PDM, se hicieron reuniones con la Veeduría y se acogieron la mayoría de las propuestas ambientales, siendo estas adoptadas por la Subsecretaría de Medio Ambiente. Vale aclarar que esta propuesta no es pertinente para el componente programático del PDM
Aplicación del PGIRS	SI	030203 Implementación del PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS

Plan de ornato y recuperación de zonas verdes	SI	030502 Formulación e implementación del plan de mantenimiento para el cuidado de la casa común	Establecer lineamientos, estrategias y acciones para el adecuado mantenimiento, sostenimiento y atención de la infraestructura física del municipio de Rionegro, con el fin de mejorar su estado y funcionamiento, minimizando el deterioro y reduciendo los costos del mantenimiento correctivo
Plan de reforestación municipal, con siembras en sitios estratégicos como nacimientos o rondas hídricas	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales
Control en el otorgamiento de licencias ambientales, para el adecuado uso de suelos y protección del recurso hídrico	SI	030705 Fortalecer, actualizar e implementar los instrumentos de planificación, gestión, financiación y ordenamiento territorial.	Fortalecer los recursos técnicos, tecnológicos, humanos y financieros para la implementación de los instrumentos de planificación, gestión, financiación y ordenamiento territorial
Plan de trabajo para el saneamiento básico y el acueducto de la zona rural, urbana y vivienda nueva	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales
Estrategias para enfrentar el cambio climático y declaratoria de emergencia ambiental	SI	030302 Adaptación y mitigación al cambio climático	Implementar acciones de mitigación y adaptación de cambio climático, acordes con las condiciones del territorio y la normatividad legal aplicable

Política pública de bienestar animal	SI	030301 Fortalecimiento Integral de Bienestar Animal	Promover el bienestar animal a partir de acciones de prevención, protección y sensibilización
Plan de acción para la educación ambiental, cátedra ambiental, fortalecer el trabajo con las organizaciones civiles, organizadas y no organizadas	NO		NOTA: Esta propuesta no queda en la Línea 3, pero la cátedra ambiental sí es implementada por la Secretaría de Educación
Apoyo a iniciativas comunitarias para la protección del ambiente	NO		NOTA: Esta propuesta no queda en la Línea 3, pero existe por Acuerdo Municipal y se ejecuta actualmente por la Subsecretaría de Participación
Plan de compensación del proyecto Paisajes del Agua	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	NOTA: El Plan de compensación que se pidió fue reforestación
Ejecución de PRISER	NO		NOTA: No corresponde al PDM, pero vale decir que es un programa para la erradicación del ojo de poeta, que lo va a desarrollar CORNARE en alianza con el municipio

Nota. Elaboración propia con base en el Acta #001 de 2024 que recoge las propuestas presentadas en la reunión de la Subsecretaría Ambiental con la Veeduría Ambiental.

Tabla 7

Propuestas ambientales del CTP

Propuestas	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
-------------------	---------------------	----------------------------	--

Formular una política pública de bienestar animal	SI	030301 Fortalecimiento Integral de Bienestar Animal	Promover el bienestar animal a partir de acciones de prevención, protección y sensibilización.
Tener en cuenta programas para conservar la biodiversidad, cuidado de ecosistemas y educación para el reconocimiento de hábitats.	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales.
Respecto al cambio climático: “Se sugiere un plan de acción que genere procesos educativos para las comunidades en materia de energías renovables, innovación y sostenibilidad” (CTP, 2024, p.33).	SI	030302 Adaptación y mitigación al cambio climático	Implementar acciones de mitigación y adaptación de cambio climático, acordes con las condiciones del territorio y la normatividad legal aplicable
Asumir propuestas concretas sobre la ciudad sostenible, teniendo en cuenta los retos de la sostenibilidad en el marco del crecimiento de la ciudad de Rionegro. Lo que implica definir con mayor claridad “el significado e impacto que tiene una ciudad emergente en el desarrollo sostenible”	SI	030701 Revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial	Fortalecer el ordenamiento territorial a través de la revisión y ajuste del plan de ordenamiento acorde con la normatividad legal aplicable
“Asumir la ecología integral como concepción de un cuidado colectivo necesario de las relaciones sociales culturales y naturales” (CTP, 2024, p.44).	NO		NOTA: el concepto de ecología integral, tal como lo propone el CTP, no es abordado ni mencionado en el PDM
Aplicación de los ODS en el Plan de Desarrollo	SI		NOTA: El PDM 2024-2027 fue formulado teniendo en cuenta los ODS. Todas las líneas y componentes del PDM están articuladas a diferentes ODS, los cuales son señalados en detalle entre

las páginas 168 y 173 (Concejo de Rionegro, 2024).

Nota. Elaboración propia con base en CTP (2024).

Tabla 8

Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Corregimiento Centro

Propuestas	Actor que propone	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
Control al vertimiento de aguas negras en los afluentes de la vereda El Carmín	Habitante vereda El Carmín	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales
Control a los malos olores que se desprenden del pozo séptico de la Institución Educativa San José de Las Cuchillas	Personera Institución Educativa San José de Las Cuchillas	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales
Saneamiento básico para evitar el arroj de aguas negras y la contaminación de	Presidente JAC vereda Abreito	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes

nacimientos de agua en la vereda Abreito				maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales
Saneamiento básico para evitar el arroj de aguas negras y la contaminación de nacimientos de agua en la vereda Fontibón	Presidenta JAC Fontibón	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales
Saneamiento básico para evitar el arroj de aguas negras y la contaminación de nacimientos de agua en la vereda Alto Bonito	Presidenta JAC Alto Bonito	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales
Manejo adecuado de las basuras debido al arroj indiscriminado en espacios públicos como zonas deportivas	Habitante del Corregimiento Centro	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS
Solicitan la limpieza de represa Linda Granja	Integrante JAL Casimiro García	SI	030303 Conservación y protección de	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales.

		ecosistemas estratégicos		
Caracterización de todas las fuentes hídricas del Corregimiento Centro	Integrante JAL Casimiro García	NO		
Limpieza de todas las fuentes hídricas del Corregimiento Centro	Integrante JAL Casimiro García	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales.
Control a los nuevos proyectos de vivienda construidos en el Corregimiento Centro, están arrojando las aguas sucias a la represa. Sus sistemas de acueducto están llevando aguas negras a las fuentes hídricas, contaminando las aguas.	Integrante JAL Casimiro García	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA. 030705 Fortalecer, actualizar e implementar los instrumentos de planificación, gestión, financiación y ordenamiento territorial.	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales. Fortalecer los recursos técnicos, tecnológicos, humanos y financieros para la implementación de los instrumentos de planificación, gestión, financiación y ordenamiento territorial.

Nota. Elaboración propia con base en las propuestas ciudadanas expuestas durante la sesión descentralizada del Concejo Municipal.

Tabla 9

Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Corregimiento Norte

Propuestas	Actor que propone	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
------------	-------------------	--------------	---------------------	---------------------------------------

Control a las empresas e industrias del sector La Playa, vereda La Mosca, que contaminan las quebradas del sector	Habitante vereda La Playa	NO		NOTA: El control ambiental es un ejercicio de competencia de CORNARE, no del municipio, por lo que no puede quedar esta propuesta en el PDM
Tratar las aguas residuales industriales y controlar su vertimiento en la quebrada La Mosca	Líder comunitario del Corregimiento Norte	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA.	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales.
PTAR en el Colegio Ana Gómez de Sierra	Líder comunitario del Corregimiento Norte	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA.	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales.
Controlar el vertimiento de aguas sucias en la quebrada Cimarronas	Presidenta JAC vereda Cimarronas	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA.	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales.
Promover la cultura ambiental para evitar el arrojado de basuras en zonas públicas	Habitante vereda Galicia parte baja	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS

			PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	
Cuadrillas de mantenimiento de pozos sépticos y mejoramiento de los servicios de saneamiento básico en la vereda La Laja	Habitante Corregimiento Norte	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA.	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales.
Mejorar el servicio de recolección de basuras en Santa Bárbara, y dar incentivos a las personas que reciclan	Habitante de Santa Bárbara	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS

Nota. Elaboración propia con base en las propuestas ciudadanas expuestas durante la sesión descentralizada del Concejo Municipal.

Tabla 10

Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Corregimiento José María Córdova

Propuestas	Actor que propone	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
Ampliación de PTAR para varias veredas del corregimiento José María Córdova	Presidente JAC El Tablazo	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de

			alcantarillado PMMA.	acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales.
Control urbanístico serio en El Tablazo	Presidente JAC El Tablazo	SI	030601 Implementación de un plan de seguridad y convivencia ciudadana "La vida es todo"	NOTA: Este tema le corresponde a la curaduría y corregiduría. Y es la Secretaría de Gobierno y la Subsecretaría de control territorial, la encargada del control efectivo de construcciones y temas urbanísticos en el municipio.
Conservación de bosques nativos, principalmente a los que sirven a los acueductos	Presidente JAC El Tablazo	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales.
Solucionar la carencia de saneamiento básico para algunos habitantes de El Tablazo y El Tablacito	Habitante El Tablacito	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA.	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales.
Control a las construcciones en zonas de protección ambiental, debido a la importancia de las fuentes hídricas de El Tablacito	Habitante El Tablacito	SI	030705 Fortalecer, actualizar e implementar los instrumentos de planificación, gestión, financiación y ordenamiento territorial	Fortalecer los recursos técnicos, tecnológicos, humanos y financieros para la implementación de los instrumentos de planificación, gestión, financiación y ordenamiento territorial.

Normatizar los pasivos ambientales que deja la explotación minera en Yarumal y Rio Negro	Habitante El Tablacito	NO		NOTA: este asunto le corresponde al Gobierno Nacional, no es competencia de la administración local
No darle entrada a las constructoras en Yarumal, en la parte alta de Yarumal están tumbando el bosque	Presidenta JAC Yarumal	NO		NOTA: los temas de urbanización y uso del suelo se reglamentan por medio del POT, por lo cual, no es competencia de la Alcaldía decidir por medio del PDM quien desarrolla proyectos inmobiliarios y quien no
Que Rionegro solicite a la SAE en comodato un lote de 7ha en vereda La Quiebra, o que se lo den a la comunidad para su protección ambiental, allí hay 4 nacimientos de agua	Presidente JAC La Quiebra	NO		NOTA: este tema es competencia directa del Gobierno Nacional, y no le compete a un municipio establecer estas medidas por medio del PDM. Además, es el Concejo Municipal quien reglamenta los comodatos
Blindar jurídicamente las hectáreas y zonas ricas en agua para su protección ambiental y evitar que allí se desarrollen proyectos urbanísticos	Presidenta JAC La Mosquita	SI	030701 Revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial	Fortalecer el ordenamiento territorial a través de la revisión y ajuste del plan de ordenamiento acorde con la normatividad legal aplicable
Motivar el cuidado del bosque mediante incentivos en el pago del impuesto predial	Habitante Yarumal	SI	030304 Fortalecimiento del esquema de pago por servicios ambientales	Conservar los ecosistemas estratégicos definidos en el esquema de pago por servicios ambientales. NOTA ACLARATORIA: Se acoge la propuesta de pago por servicios ambientales, pero no mediante el

				procedimiento de disminución del impuesto predial
Poner recipientes para recolección de basuras en la zona de El Tablazo	Presidente acueducto El Tablazo	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS

Nota. Elaboración propia con base en las propuestas ciudadanas expuestas durante la sesión descentralizada del Concejo Municipal.

Tabla 11

Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Corregimiento Sur

Propuestas	Actor que propone	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
Educación para fomentar las prácticas ecológicas, siembra de árboles, conservación del agua, buen manejo de residuos sólidos	Líder comunitario de Cabeceras	NO		NOTA: No existe en el PDM un programa para la pedagogía hacia la cultura y/o educación ambiental
Dar continuidad al proyecto de Oriente limpio	Representante de JAC Guayabito	NO		NOTA: Este proyecto era ejecutado en la administración anterior
Programas de educación ciudadana para no arrojar basuras en la calle, educación ambiental en los colegios	Habitante Pontezuela	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS

			PGIRS, acciones de aprovechamie nto y rutas selectivas	
Sensibilización en el tema de adecuado manejo de las basuras	Habitante Vereda Cabeceras	SI	030203 Implementació n del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamie nto y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS
Entrega del sistema de alcantarillado que contribuirá a mejorar condiciones sanitarias y ambientales de vereda Pontezuela	Presidenta JAC Pontezuela	SI	030201 Implementació n de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA.	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales.
Fomentar la cultura ciudadana para el adecuado manejo de las basuras	Edil Corregimien to Sur	SI	030203 Implementació n del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamie	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS

nto y rutas
selectivas

Nota. Elaboración propia con base en las propuestas ciudadanas expuestas durante la sesión descentralizada del Concejo Municipal.

Tabla 12

Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Comuna 1 Liborio Mejía

Propuestas	Actor que propone	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
Controlar los malos olores que se desprenden del sector de El Tranvía por composteras	Representante JAC Horizontales	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS
Rigurosidad en el otorgamiento de licencias de construcción para proteger las fuentes hídricas y humedales	Ex presidente a JAC Guillermo Gaviria	SI	030705 Fortalecer, actualizar e implementar los instrumentos de planificación, gestión, financiación y ordenamiento territorial.	
Cambio del alcantarillado de aguas negras en los callejones, esas aguas residuales salen a la vía pública por la obsolescencia del alcantarillado	Habitante Quebrada Arriba	SI	030201 Implementación de Plan maestro de acueducto y alcantarillado PMMA.	Implementar sistemas de abastecimiento y saneamiento básico colectivos y manejo de aguas lluvias como obras de mantenimiento, con planes maestros de acueducto y alcantarillado en centros poblados rurales y

				mejoramiento del saneamiento básico en zonas urbanas y rurales.
Capacitación a la comunidad sobre los días de recolección de basuras para mejor manejo de los residuos sólidos	Habitante Comuna 1	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS
Acciones de cuidado para la quebrada El Pozo que se mantiene en malas condiciones	Habitante Comuna 1	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales.
Proyecto de malecón que genere conexión entre Quebrada Arriba - Arrayanes y Fontibón, para proteger el medio ambiente	President e JAC El Mirador de San Nicolás	SI	030702 Formulación de proyectos urbanísticos de mejoramiento integral en los Centros poblados rurales – CPR.	Mejorar las condiciones del hábitat en los centros poblados, a través de la formulación de proyectos urbanísticos de mejoramiento integral en los Centros poblados rurales – CPR.

Nota. Elaboración propia con base en las propuestas ciudadanas expuestas durante la sesión descentralizada del Concejo Municipal, y con base en la entrevista realizada por el autor al coordinador de la Comisión de Medio Ambiente de la PMJ; comunicación personal, Rionegro, 7 de junio de 2024.

Tabla 13

Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Comuna 2 San Antonio

Propuestas	Actor que propone	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
Insonorización de discotecas por contaminación auditiva en zona rosa	Representante JAL	SI	030601	NOTA: Este control no es competencia de la Secretaría de

			Implementación de un plan de seguridad y convivencia ciudadana "La vida es todo"	Hábitat sino de la Secretaría de Gobierno.
			030602 Fortalecimiento de la institucionalidad para la seguridad	
Controlar la inadecuada disposición de basuras en la calle, en zona comercial de San Antonio de Pereira	Representante JAL	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS
Acciones para controlar los altos decibeles de los negocios comerciales de la zona rosa	Habitante San Antonio	SI	030601 Implementación de un plan de seguridad y convivencia ciudadana "La vida es todo"	NOTA: Este control no es competencia de la Secretaría de Hábitat sino de la Secretaría de Gobierno
			030602 Fortalecimiento de la institucionalidad para la seguridad	
Control frente a la destrucción de bosques y deforestación alrededor de las quebradas en San Antonio	Habitante San Antonio	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales.

Nota. Elaboración propia con base en las propuestas ciudadanas expuestas durante la sesión descentralizada del Concejo Municipal.

Tabla 14*Propuestas ambientales en la sesión descentralizada Comuna 4 El Porvenir*

Propuestas	Actor que propone	Quedó en PDM	Nombre del programa	Objetivo del programa / observaciones
Pedagogía ambiental en los colegios con jóvenes y niños. Esta propuesta la llaman concretamente “ecoeducarte”, porque se basa en educación basada en la ecología y biología, se busca aumentar la cultura ambiental en los menores de edad	Integrante de PMJ	NO		
Destinar recursos económicos para el mantenimiento constante de las zonas verdes y realizar limpieza de quebradas	Habitante de La Mota	SI	030502 Formulación e implementación del plan de mantenimiento para el cuidado de la casa común	Establecer lineamientos, estrategias y acciones para el adecuado mantenimiento, sostenimiento y atención de la infraestructura física del municipio de Rionegro, con el fin de mejorar su estado y funcionamiento, minimizando el deterioro y reduciendo los costos
Acciones de limpieza y recuperación del Río Negro, porque en su caudal hay colchones, muebles y otro material contaminante	Presidenta JAC El Llanito	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales.
Mantenimiento al humedal de la urbanización Los Cristales	Integrante JAC Los Cristales	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales

Poner basureros en las calles para el buen manejo de los residuos sólidos	Habitante El Llanito	SI	030203 Implementación del Plan de Gestión Integral de residuos sólidos PGIRS, acciones de aprovechamiento y rutas selectivas	Mejorar la gestión integral de residuos sólidos, a partir de la actualización e implementación del PGIRS
Con pedagogía ambiental motivar a los estudiantes a cuidar el medio ambiente y preservar los espacios verdes, con miras a la corresponsabilidad ambiental	Habitante El Llanito	NO		
Recuperación de la quebrada Mal Paso, realizando limpieza, pues tiene colchones, muebles y basuras en su cauce y alrededores	Presidenta JAC de La Mota	SI	030303 Conservación y protección de ecosistemas estratégicos	Implementar acciones de protección y restauración en áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales.
Vinculación de los scouts en proyectos como "Paisajes del río, paisajes del agua" que ayudarán a la preservación y al cuidado del medio ambiente	Presidente de los scouts	NO		NOTA: esta propuesta tan particular no es pertinente para el PDM
Crear un ecoparque en el barrio El Porvenir, en la zona del lago, para aumentar las zonas verdes y cuidar el medio ambiente	Ex candidato a la alcaldía de Rionegro	SI	030702 Formulación de proyectos urbanísticos de mejoramiento integral en los Centros poblados rurales – CPR.	Mejorar las condiciones del hábitat en los centros poblados, a través de la formulación de proyectos urbanísticos de mejoramiento integral en los Centros poblados rurales – CPR.

Nota. Elaboración propia con base en las propuestas ciudadanas expuestas durante la sesión descentralizada del Concejo Municipal.

En resumen, los ciudadanos ambientales que participaron en la construcción del PDM 2024-2027, se enfocaron en asuntos como: solución a la contaminación de los afluentes hídricos, educación ambiental para el adecuado manejo de las basuras, programas de bienestar animal, protección de ecosistemas estratégicos como bosques y humedales, ornato en zonas públicas, siembras, reforestación y adecuado ordenamiento territorial. En últimas, los intereses son diversos y responden a los contextos territoriales (de las veredas, comunas o corregimientos), responden a intereses personales, situaciones problemáticas que han detectado, o necesidades urgentes que requieren resolver para mejorar su calidad de vida.

Las propuestas ambientales dirigidas a concejales y funcionarios de la Alcaldía correspondieron a los contextos particulares de las comunas y corregimientos, a las necesidades inmediatas de sus habitantes y tendieron a darle solución a los problemas ambientales cotidianos que los aquejan. Por ejemplo, en la Comuna 2 (San Antonio de Pereira), la mayoría de las propuestas relacionadas con el medio ambiente se refirieron al mejoramiento de la gestión respecto a la recolección de residuos sólidos, y se enfocaron en la exigencia de control sobre los altos decibeles de ruido, relacionando esto último con la contaminación auditiva. Ello se debe a que San Antonio es considerada una “zona rosa” o turística del municipio, caracterizada por discotecas, bares, restaurantes y locales comerciales, con alta afluencia de visitantes provenientes del Oriente antioqueño y del Valle de Aburrá.

De igual manera, los ciudadanos del corregimiento José María Córdova, se enfocaron en defender el adecuado ordenamiento territorial, con especial protección sobre las zonas de bosques, pastos y ecosistemas estratégicos. Vale mencionar que este corregimiento se ha visto afectado ambientalmente por la creciente urbanización, lo que conlleva deforestación y afectaciones a las zonas de recarga hídrica o también llamadas zonas de nacimientos de agua. Al respecto, la ciudadanía estuvo preocupada por las consecuencias de más unidades habitacionales en el corregimiento: mayor demanda de agua para surtir los acueductos y contaminación de quebradas por efecto de nuevos sistemas de alcantarillado en las viviendas.

En las veredas predominaron las propuestas relacionadas con la limpieza de quebradas (porque en sus cauces se encuentran muebles, costales con basuras o arrojados). En el mismo sentido, hubo muchas propuestas sobre el mejoramiento de sistemas de acueductos y alcantarillados. Esto último, dado los ineficientes e inadecuados sistemas de alcantarillado artesanal que están contaminando quebradas, de ahí la solicitud para que la Alcaldía instale nuevos pozos sépticos y plantas de tratamiento de aguas residuales.

En las zonas urbanas, las propuestas ciudadanas se enfocaron principalmente en el manejo de los residuos sólidos: cultura ciudadana, frecuente recolección de basuras, instalación de canecas o sitios para el arrojo, pedagogía para que las basuras de viviendas y locales comerciales sean sacadas a la calle los días correspondientes al paso del carro recolector, evitando que en las calles haya constantemente bolsas de basura que emanan malos olores, y que terminan siendo foco de presencia para roedores y animales de calle.

Tabla 15

Análisis cuantitativo de la inclusión de propuestas ambientales en el PDM

Actor que propone o sesión del Concejo donde fueron expuestas las propuestas ambientales	Total, de propuestas ambientales presentadas	Número de propuestas sí acogidas en el PDM	Número de propuestas no acogidas en el PDM	Número de propuestas no acogidas con adecuada justificación
Propuestas de la Veeduría ambiental	14	9	5	5
Propuestas del CTP	6	5	1	0
Propuestas de la sesión descentralizada Corregimiento Centro	10	9	1	0
Propuestas de la sesión descentralizada Corregimiento Norte	7	6	1	1
Propuestas de la sesión descentralizada Corregimiento JMC	11	8	3	3
Propuestas de la sesión descentralizada Corregimiento Sur	6	4	2	0
Propuestas de la sesión descentralizada Comuna 1	6	6	0	0

Propuestas de la sesión descentralizada Comuna 2	4	4	0	0
Propuestas de la sesión descentralizada Comuna 4	9	6	3	1
Total	73	57	16	10

Nota. Elaboración propia

Como se muestra, sí fueron incluidas la mayoría de las propuestas ambientales transmitidas al Concejo y a la Alcaldía durante el periodo de construcción del PDM. Ello se debió a que, casi siempre hubo consenso entre los ciudadanos y los tomadores de decisiones, respecto a los temas ambientales y las necesidades más apremiantes. De igual manera, algunas propuestas coincidieron con las establecidas en el programa y con las ideas defendidas por el candidato durante su campaña electoral. Así pues, en general iban por un mismo camino: bienestar animal, educación y cultura ambiental, protección de fuentes hídricas, recuperación de zonas verdes o reforestación, manejo integral de los residuos sólidos, protección de los ecosistemas estratégicos. En síntesis, la Alcaldía y el Concejo fueron receptivos frente a las propuestas ambientales, tomaron del conocimiento y la experiencia de los ciudadanos de Rionegro, e incluyeron sugerencias en el PDM. Es de resaltar que, fueron acogidas casi en su totalidad las propuestas ambientales de la Veeduría Ambiental y del Consejo Territorial de Planeación (CTP).

Aquellas propuestas ciudadanas categorizadas como no acogidas se debieron a varias razones: ya existían como política pública, eran acciones no pertinentes para incluirlas como programas dentro del PDM, eran competencia de Cornare como autoridad ambiental con jurisdicción en el municipio, o se referían a una propuesta ambiental y transversal a otras áreas. Ejemplo de esto último es la propuesta de una cátedra ambiental, pues, aunque no queda así especificada en la Línea #3 del PDM, sí es una acción ejecutada por la Secretaría de Educación, con base en programas definidos en la Línea #2 del PDM.

Sobre la única propuesta ambiental del CTP que no fue acogida, vale la pena resaltarla por ser particularmente detallada y definida por los consejeros. Estos propusieron para el PDM: “asumir la ecología integral como concepción de un cuidado colectivo necesario de las relaciones sociales culturales y naturales” (CTP, 2024, p.44). Es decir, pretendieron que este concepto, su sentido, principios y posibilidades se asumieran en la redacción de la hoja de ruta municipal. A simple vista denota una propuesta abstracta, relacionada con múltiples temas

como la educación, la pedagogía, la economía o la cultura. En últimas, como ese concepto no fue usado en el PDM, ni se encontró un programa específico sobre la ecología, fue marcada como propuesta no incluida en el PDM.

Tanto la Veeduría Ambiental de Rionegro como el CTP son colectivos de la sociedad civil, conformados por personas ambientalmente responsables, líderes sociales, profesionales, estudiosos de la gestión pública e interesados en la participación en el escenario de lo público. Además, algunos mantienen relaciones fluidas y de comunicación constante con los tomadores de decisiones respecto al PDM. Las anteriores son razones que pueden explicar la buena formulación de sus propuestas y su efectiva inclusión en el PDM.

Respecto a las propuestas ambientales que no fueron incluidas en el PDM, vale destacar principalmente una, presentada por integrantes de la PMJ, pues fue una idea repetitiva de la ciudadanía ambiental, y es la relacionada con la pedagogía hacia la cultura y/o educación ambiental, con el ánimo de fomentar una ciudadanía consciente y cuidadora de los recursos naturales. Sin embargo, en la Línea 3 del PDM, llamada, Cuidado de la Vida, no existe un programa para tal fin.

La columna titulada “Número de propuestas no acogidas con adecuada justificación”, pretende evidenciar que, no fue por falta de voluntad política que no llegaron como programa o actividad al PDM, sino que, eran propuestas no fundamentadas o pertinentes para el documento. Algunas se referían a asuntos ambientales con competencia directa de Cornare, o dependencias del Gobierno Nacional como la Sociedad de Activos Especiales (SAE) o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ejemplo de ello, fue la propuesta de la JAC La Quiebra, quienes pretendían que se les diera en comodato un lote de siete hectáreas para la protección de los nacimientos de agua. Frente a esto, aunque la Alcaldía esté de acuerdo, no le compete a un municipio establecer estas medidas por medio del PDM.

La propuesta más repetitiva que no fue incluida en el PDM y no se justifica su no inclusión, tiene que ver con “pedagogía ambiental”. En distintos escenarios surgió esa misma propuesta, en algunas ocasiones referida a pedagogía con niños y adolescentes en los colegios, en otras se relacionaba con trabajo pedagógico con los habitantes de la ruralidad que contaminan las aguas, y en otras, se relacionaba con pedagogía ambiental y cultural con los pobladores urbanos que arrojaban basuras en el espacio público, con miras a cambiar sus comportamientos contaminantes. Una revisión exhaustiva al PDM, permite concluir que no hay programas ni actividades con dicho propósito.

Como se pudo ver en los hallazgos anteriores, pese a los variados espacios, mecanismos y formas de involucrar a los ciudadanos en la formulación del PDM de Rionegro, no siempre se garantizó la efectiva inclusión en dicho documento, pues proponer ideas ambientales no es por sí solo un requisito para la incidencia. Existieron múltiples factores que impidieron la llegada de propuestas al documento final de PDM, algunas fueron: propuestas mal elaboradas o técnicamente inviables, dificultad de hacer operativa en la práctica las propuestas de los ciudadanos, falta de voluntad política, no se sistematizaron, no se redirigieron a la Secretaría encargada de formular los programas específicos, el tiempo se quedó corto para recoger todas las propuestas, los asuntos ambientales no fueron prioridad para los tomadores de decisiones sobre el PDM, o las propuestas eran de competencia de entidades públicas diferentes a la Alcaldía municipal, como la Gobernación, el Ministerio de Ambiente o Cornare.

Complementando lo anterior, es importante mencionar que en algunos casos no fue posible determinar la razón de la no inclusión de las propuestas en el Plan de Desarrollo. Esto es, existen múltiples motivos por los cuales la ciudadanía no pudo ejercer una efectiva incidencia, como se dijo, la falta de voluntad política, la no sistematización de la información o, que no se redireccionaron las propuestas a los técnicos o formuladores de la política pública. Sin embargo, en el proceso de investigación no siempre es posible determinar la razón precisa de la no inclusión de cada una de las propuestas, pues hay asuntos subjetivos, operativos, políticos y procedimentales difíciles de verificar, como, por ejemplo, se asumieron que ya estaban incluidas en otras políticas públicas, se dejarían para adoptarlas posteriormente o no se le dio la suficiente importancia como para considerarla.

Respecto a las propuestas ciudadanas que sí se acogieron en el PDM y quedaron incluidas como programas o proyectos, su reto a futuro tiene que ver con la adecuada ejecución para la obtención de los resultados esperados en beneficio del medio ambiente. Ello depende, no solamente de la adecuada formulación del proyecto, la toma de decisiones previamente estudiadas con base en el problema, sino que, la ejecución también depende de factores internos y externos a la administración municipal, como los recursos humanos y económicos, el clima, la financiación, la articulación con otros actores, la legitimidad o apoyo ciudadano a los proyectos.

7 Conclusiones

Una de las conclusiones principales de esta investigación es que, en el municipio de Rionegro, no existe un tejido social sólido ni una gran movilización ciudadana enfocada en temas ambientales o en la defensa del territorio. En otras palabras, las cuestiones ambientales no generan un alto nivel de movilización ni son un detonante significativo para la participación ciudadana en el ámbito público. Como se mencionó anteriormente, las pocas personas que promueven un discurso ambientalista no suelen formar parte de colectivos dedicados exclusivamente a esta causa. En cambio, ejercen su liderazgo ambiental desde posiciones de liderazgo social dentro de organizaciones comunitarias. Esta situación es particularmente evidente en las veredas y áreas periféricas del municipio, donde los líderes ambientales suelen ocupar roles como secretarios, presidentes o presidentas de Juntas de Acción Comunal.

Existen muy pocos colectivos ambientales en el municipio, como agrupación articulada bajo esa temática se identificó únicamente a la Veeduría Ambiental. Sin embargo, aunque no están enfocados en los asuntos ambientales, otros colectivos como el CMJ, PMJ, CTP, las JAC y las JAL también propusieron asuntos ambientales. Para la ciudadanía de Rionegro, su reto a futuro es consolidar un movimiento social, otras organizaciones o colectivos de la sociedad civil centrados específicamente en la defensa ambientalista del municipio, con lo cual se puede consolidar la participación de ambientalistas, ecologistas y animalistas, para, en un futuro aumentar sus capacidades de incidencia ante los tomadores de decisiones.

Respecto a los discursos o propuestas ambientalistas (que incluyen la defensa de las fuentes hídricas, la biodiversidad, el territorio rural y los ecosistemas estratégicos), en el municipio de Rionegro hay una baja participación ciudadana en los escenarios de incidencia frente a la administración pública local. Así pues, hay una ciudadanía ambiental débil, es decir, son pocos en términos cuantitativos, no están organizados bajo colectivos locales, no se adscriben a movimientos ambientalistas de la subregión (como MOVETE), desarrollan esporádicas acciones, inciden ante los hacedores de política pública solamente cuando estos disponen de esa posibilidad. Lo anterior confirma la hipótesis planteada al inicio de esta investigación. En los acercamientos preliminares a la participación ciudadana en Rionegro, se observó que los ciudadanos, colectivos y organizaciones sociales se movilizan principalmente en torno a temas como la educación, la seguridad, la niñez, el comercio o la vivienda, mientras que los asuntos ambientales reciben menor atención.

Asimismo, estos hallazgos ayudan a entender por qué hubo escasa participación de la ciudadanía ambiental en los espacios de discusión del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Aunque existieron oportunidades para la construcción participativa del componente ambiental del PDM, la limitada presencia de actores interesados en temas ambientales hizo que estos asuntos no se consideraran prioritarios ni relevantes en el debate.

Como característica particular de la ciudadanía ambiental que fue objeto de este estudio, mediante la observación participante realizada en las sesiones descentralizadas del Concejo Municipal, se pudo identificar que fueron adultos y adultos mayores quienes más participaron reivindicando los asuntos ambientales en los diferentes escenarios públicos, en contraste con la baja participación juvenil sobre los mismos temas. Cabe resaltar también, que la ciudadanía ambiental que incidió en el PDM fueron tanto mujeres como hombres, habitantes de la zona urbana y rural del municipio, siendo los pobladores rurales un poco más insistentes en la defensa de los recursos naturales (agua, bosques, aire limpio, biodiversidad), y ello se entiende puesto que habitan veredas y zonas caracterizadas por su riqueza natural.

En la identificación de la ciudadanía ambiental, se encontró que no existe Mesa Ambiental de Rionegro, ni creada de manera formal (por medio de un acuerdo municipal), ni creada de manera informal (ciudadanos organizados por su propia cuenta y autodenominados como Mesa). Esto es un hallazgo importante en comparación con otros municipios de Antioquia, donde la defensa ambiental es liderada por Mesas Ambientales institucionalizadas o no, y con amplia trayectoria a lo largo del tiempo. Una explicación para esto puede ser que, en Rionegro la CAR, Cornare, no ha incentivado la conformación de una Mesa Ambiental; a diferencia de Corantioquia, que sí lo ha hecho en municipios del Suroeste y Occidente antioqueño.

En Rionegro, las causas ambientales son lideradas en mayor medida por la Veeduría Ambiental, que es un colectivo de la sociedad civil, conformado voluntariamente por líderes sociales. Son ellos quienes deliberan, proponen e inciden con propuestas concretas ante los tomadores de decisiones. Este caso es particularmente importante, porque en otros municipios de Antioquia no existen veedurías, pues hay temor a represalias de grupos armados (involucrados en los daños ambientales, como en la minería, por ejemplo), y hay temor al señalamiento de otros ciudadanos o funcionarios públicos por ser personas interesadas en hacer control social a la gestión pública. En cambio, la Veeduría de Rionegro es un grupo de ciudadanos ambientales que lleva la batuta respecto a la participación para la defensa ambiental de Rionegro, proponiendo ideas bien formuladas y haciendo seguimiento, incluso presión

ciudadana sobre los funcionarios públicos, para que sus propuestas sean efectivamente incluidas en las políticas públicas. En este caso, es una participación de calidad para la incidencia, puesto que son “una ciudadanía con capacidad de organizarse de forma autónoma e informada, que visibiliza las problemáticas y potencialidades de la ciudad y contribuye a la orientación de las decisiones públicas” (Secretaría Distrital de Planeación, 2016, p.11).

La participación ciudadana en la construcción del PDM Rionegro 2024-2027 se relacionó directamente con la incidencia ante tomadores de decisiones, para la inclusión de propuestas y alternativas de solución a los problemas ambientales que aquejan a las comunidades urbanas y rurales del municipio. Los asuntos ambientales fueron abanderados por ciudadanos ambientales, que de manera individual u organizados en colectivos, participaron activamente en la esfera pública, movidos con la intención de proteger, cuidar, defender o reivindicar ideas orientadas al bien común, al cuidado de la naturaleza, de los recursos naturales, del bienestar animal y ambiental de una comunidad.

Como aspecto positivo, vale decir que el involucramiento de la ciudadanía urbana y rural en la construcción del Plan de Desarrollo de Rionegro permitió ejercer la democracia participativa y fortalecer principios que ella conlleva: gobierno abierto, planeación participativa, gobernanza, planeación del desarrollo, priorización de los presupuestos, control social a la gestión pública, rendición de cuentas de los funcionarios públicos, confianza frente al Estado y legitimación de las instituciones públicas.

Pese a lo anterior, respecto a la formulación del Plan de Desarrollo 2024-2027, no siempre los ciudadanos de Rionegro fueron tomadores de decisiones sobre los programas y proyectos contenidos en la hoja de ruta de los cuatro años de la administración municipal. En algunos casos, el rol de los ciudadanos consistió, simplemente, en aportar ideas ante los concejales y funcionarios públicos encargados de redactar el PDM y fueron estos últimos actores quienes finalmente tomaron la decisión de incluir o no esas propuestas ciudadanas.

Respecto al deber ser, o como retos para la incidencia ciudadana en futuras elaboraciones de Planes de Desarrollo Municipal, se pueden resaltar los siguientes: En primer lugar, la Alcaldía de Rionegro debería institucionalizar la participación ciudadana para la formulación cada cuatro años del PDM, teniendo en cuenta los diferentes sectores sociales, los habitantes urbanos y rurales, los niños, jóvenes, adultos y adultos mayores; e institucionalizando un espacio específico para los colectivos ambientales, donde éstos puedan exponer sus ideas y concertarlas con la administración.

En segundo lugar, para estos espacios de incidencia debería garantizarse amplia convocatoria, buena cantidad de participantes y asesoría profesional para cualificar las propuestas. El reto para las instituciones públicas (en este caso la Alcaldía) es desarrollar los espacios de participación con garantías suficientes para los ciudadanos: lugares de fácil acceso, horarios adecuados, convocatorias amplias, incentivos para la participación, calidad de la participación (tiempo de hablar, formulación concisa de la idea, racionalidad de las propuestas), sistematización de las propuestas, concertación con los funcionarios, inclusión efectiva en el PDM, destinación de recursos económicos, y otros ejercicios periódicos en el tiempo, para que, la participación ciudadana no sea únicamente en la formulación de las políticas, sino que, también se participe en otros ciclos de la política pública como la ejecución y evaluación.

Finalmente, el mayor reto es la efectiva incidencia ciudadana, pues allí se juega la distribución del poder de toma de decisión. Como es bien sabido, en la política es constante la puja por el dominio de una propuesta y el poder decisivo, para este caso, los ciudadanos y los tomadores de decisiones se enfrentan a diferentes escenarios: lo que puede ocurrir es que un actor se imponga sobre otro, (el alcalde sobre los ciudadanos, o viceversa); puede haber un ejercicio de concertación; o puede ser que se ignore completamente a la ciudadanía, pese a su asistencia en múltiples mecanismos de participación.

El análisis de la participación ciudadana, en cualquier escenario, no debe limitarse a las cantidades de asistentes y a la inclusión o no de sus propuestas en las políticas públicas gubernamentales. La participación ciudadana es un asunto complejo, que conlleva, inherentemente algunos problemas para la hechura de políticas públicas. Algunos de esos problemas frecuentes en la participación son: sesgos, poco tecnicismo en la elaboración de una propuesta, dificultad para los consensos, desacuerdos entre ciudadanos por la diferencia de intereses entre tantas personas, se le atribuye al Estado o gobierno un poder excesivo de control sobre todos los asuntos, sin tener en cuenta factores como el sistema político, el mercado económico, los partidos políticos, los gremios, etc.

Como anotación final, este tipo de investigaciones que pretenden dar cuenta de la incidencia real de la ciudadanía en documentos de política pública como el Plan de Desarrollo Municipal, tienen varios retos metodológicos, tanto para la investigación académica, como para la gestión pública. Por un lado, la ciudadanía se expresa en diversos espacios, encuentros, actividades, talleres y mecanismos de participación, por tanto, es un reto la recolección rigurosa y sistemática de todos los datos. En el mismo sentido, en estos tiempos de redes sociales y virtualidad, la participación también se expresa en modos virtuales, lo cual implica indagar en redes sociales los contenidos que aluden a propuestas ciudadanas dirigidas a los tomadores de

decisiones públicas. Para futuras investigaciones relacionadas también con la participación en la construcción de Planes de Desarrollo, valdría la pena aplicar métodos más modernos como la etnografía virtual.

Por otro lado, la ciudadanía no siempre expresa de manera clara sus propuestas, no siempre están bien formuladas, a veces se manifiestan en forma abstracta o combinada junto a muchas temáticas, relacionando varios temas a la vez, lo cual hace difícil categorizar si una propuesta es ambiental, es de salud, de ordenamiento ambiental, de economía agropecuaria o de ordenamiento territorial, o como suele ocurrir en algunos casos, las propuestas apuntan a varios temas a la vez, y su tratamiento respecto a la administración pública resulta ser competencia de varias dependencias administrativas.

Esta investigación dio cuenta de la participación ciudadana y la incidencia política respecto a un único componente del Plan de Desarrollo de Rionegro. En términos académicos, valdría la pena realizar otras investigaciones similares, pero con énfasis en la salud, la educación, la seguridad, la movilidad, la agricultura o la economía. Ello permitiría hacer análisis comparativos respecto a la cantidad y la calidad de la participación ciudadana sobre esos temas. Más importante aún, futuras investigaciones de este tipo permitirían determinar si la incidencia ciudadana es más o menos efectiva cuando se abordan determinadas temáticas, porque, puede suceder que los tomadores de decisiones sean más receptivos respecto a temas en específico, o la participación ciudadana sea enfocada en otras temáticas alejadas de los asuntos ambientales.

De igual manera, desde la ciencia política se puede estudiar la incidencia ciudadana en los PDM acudiendo a otras propuestas investigativas, tanto en términos metodológicos como conceptuales. Por ejemplo, desarrollando métodos comparativos entre dos o más municipios; o en términos conceptuales, el objeto de estudio podría no ser la ciudadanía ambiental, sino enfatizar en la participación de una ciudadanía digital, étnica, LGBTIQ+, migrantes, afrocolombianos o víctimas del conflicto armado, con miras a encontrar similitudes o diferencias a la hora de la incidencia en la gestión pública.

Referencias

- Alcaldía de Rionegro. (2024). *Sistematización de la socialización y participación ciudadana de la construcción del Plan de Desarrollo Municipal, ser, sentir y crear, Rionegro ciudad del bienestar 2024 – 2027*. Alcaldía de Rionegro
- Alcaldía de Rionegro. (2024A). *Respuestas aplicativo Mentimeter. Ser, sentir y crear, Rionegro ciudad del bienestar 2024 – 2027*. Alcaldía de Rionegro
- Alvino, S., Canciani, L., Sessano, P., & Telias, A. (2007). La ciudadanía y el derecho al ambiente: Reflexiones en torno a la articulación. *Anales de la educación común* (8), 152-161.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baño, R. (1998). Participación ciudadana: elementos conceptuales. En: *Nociones de una ciudadanía que crece*, (pp.15-37). <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58578.pdf>
- Barillas, B. (2020). Incidencia política, sociedad civil y ciudadanía. El agua como movilizador social con impacto político. *Revista Espiga*, 19 (39), 108-130. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7498890>
- Caicedo, H. G. (2014). *La participación ciudadana en la construcción del Plan de Desarrollo: caso municipio de Villavicencio (Meta)*. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2659/Caicedohugo2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Concejo de Rionegro. (2022, 16 de noviembre). *Acuerdo 018 de 2022. Por medio del cual se adopta la política pública de participación ciudadana del municipio de Rionegro-Antioquia*. Concejo de Rionegro.
- Concejo de Rionegro. (2024, 25 de abril). *Plan de Desarrollo 2024 -2027. Rionegro Ciudad del Bienestar*. <https://rionegro.gov.co/wp-content/uploads/2024/04/PLAN-DE-DESARROLLO-15042024-version-para-imprimir.pdf>
- CORNARE. (2024). *Revisión técnica proyecto PDM 2024-2027. Municipio de Rionegro*. Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los Ríos Negro y Nare
- Cucalón, J. F. (2018). *La participación ciudadana en el proceso de planeación local y presupuesto participativo, un estudio de caso de las comisiones temáticas de cultura y deporte de la comuna 8 de Medellín del 2007 al 2010*. Universidad de Antioquia.
- Dobson, A. (2005). Ciudadanía ecológica. *Isegoría*, 32, 47-62. <https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/437/438>

- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Balance Diálogos Regionales Vinculantes. Gobierno de Colombia*.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/dialogos_regionales/Balances/2023-02-06_Cartilla_Balance_DRV_web.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2023b). *Participación ciudadana, documento conceptual. Planeación participativa en los planes de desarrollo territorial*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Documento%20Conceptual%20-%20Participacion%20Ciudadana.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023c). *Planeación territorial, documento conceptual*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Planeaci%C3%B3n%20territorial.pdf>
- Echegoyemberry, M. N. (2017). Ciudadanía ambiental: De la declaración formal a la implementación de los derechos humanos. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, (13), pp.21-38. http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2017/09/11_Echegoyemberry.pdf
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
<https://investigacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/103/2013/03/INVESTIGACIONCUALITATIVAFLICK.pdf>
- Fundación Foro Nacional por Colombia. (2023). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana juvenil en Colombia? (2018 – 2022)*. <https://foro.org.co/que-ha-pasado-con-la-participacion-ciudadana-juvenil-en-colombia-2018-2022-caleidoscopio-de-la-participacion-ciudadana/>
- Francés, F., Alaminos, A., Penalva-Verdú, C., & Santacreu, Ó. (2015). *La investigación participativa: métodos y técnicas*. Pydlos ediciones.
<http://dspace.ucuenca.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/23455/1/Libro%20LA%20INV%20ESTIGACION%20PARTICIPATIVA%20repositorio.pdf>
- Galeano, M. E. (2018). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. Fondo Editorial FCSH.
<https://luisdoubrontgschool.files.wordpress.com/2021/04/galeano-m.-2004.-estrategias-de-investigacion-social-cualitativa.pdf>
- Gobernación de Antioquia. (2020). *Antioquia declara la emergencia climática*.
<https://antioquia.gov.co/prensa/historico-de-prensa-2/7999-antioquia-declara-la-emergencia-climatica>
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4(1), 179-193.
- Gudynas, E. (2009). Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas: revisión y alternativas en América Latina. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, (19), 53-72.
<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/13954/10885>

- Gutiérrez, J. (2016). *Ciudadanía ambiental-global*. <https://www.revistaserequipia.com/ciencia/ecologia-rizom%C3%A1tica-hoy/ciudadan%C3%ADa-ambiental-global/>
- IDEAM. (2022). *Informe del estado del ambiente y los recursos naturales 2022*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. <https://drive.google.com/drive/folders/1VKxtCbIKR-yyf1eJm165wR4NHqX7KFI->
- Latta, A. (2014). Ciudadanía ambiental y las políticas de espacio y escala en Latinoamérica. *Avá*, (24), 15-40. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942014000100002
- Leff, E. (2022). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI Editores.
- Melo, A. M. (2019). *Construcción de una Ciudadanía Ambiental a través de políticas públicas ambientales de la ciudad de Rosario: análisis de programas del Plan Ambiental Rosario*. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/ec6713db-a666-4996-8c63-e63ae1466145/content>
- Municipalidad de Rosario. (2016). *Plan Ambiental Rosario*. <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/medio-ambiente/plan-ambiental-rosario>
- Observatorio de Políticas Públicas de Rionegro. (2022a). *Caracterización de la población del municipio de Rionegro*. Alcaldía de Rionegro. <https://rionegro.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Caracterizacion-de-la-poblacion-del-municipio-de-Rionegro.pdf>
- Observatorio de Políticas Públicas de Rionegro. (2022a). *Informe: Análisis de las Brechas del Mercado Laboral, Rionegro 2008-2017*. Alcaldía de Rionegro. <https://rionegro.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Informe-de-analisis-Brechas-Mercado-Laboral-Rionegro-2008-2017.pdf>
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos* (pp. 15-75). México: Limusa.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://katiuskaolivera.github.io/files/Ostrom.E%20-%20El%20gobierno%20de%20los%20bienes%20comunes.pdf>
- Ortega, G. A. (2018). El reto de los conflictos ambientales en el escenario del postconflicto en Colombia: reflexiones para la construcción y discusión sobre las perspectivas de paz y derechos ambientales. *Gestión y Ambiente*, 21(2), 162-182.
- Organizing Engagement. (2024). *Ladder of Citizen Participation*. <https://organizingengagement.org/models/ladder-of-citizen-participation/>
- Pérez, L. Z., Parra, Y. C., Ramírez, F. L., Gómez, J. E., & Rivera, J. (2006). *Sistema de valoración de la participación ciudadana*. Universidad Pontificia Bolivariana.

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. (2005). *La ciudadanía ambiental global. Manual para docentes de educación básica de América Latina y el Caribe y para quienes quieren optar en la formación de ciudadanos ambientales*. https://www.miteco.gob.es/gl/ceneam/recursos/materiales/la_ciudadan_a_ambiental_global_manual_para_docentes_de_educaci_n_b_sica_de_am_rica_latina_y_el_caribe__201012021003417696_.html
- Ramírez, O. (2015). Identificación de problemáticas ambientales en Colombia a partir de la percepción social de estudiantes universitarios localizados en diferentes zonas del país. *Revista internacional de contaminación ambiental*, 31(3), 293-310. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rica/v31n3/v31n3a9.pdf>
- Restrepo, A. (2016). Del mandato participación a la participación. *Revista Debates*, (74), 10-17. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/5192/1/RestrepoAdrian_%202016_MandatoParticipacionPlandesarrollo.pdf
- Rodriguez, J. (2003). *Manual de Incidencia Política. Propuesta Ciudadana: Perú*. https://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/manual_completo.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2016). *Informe de Participación Ciudadana en la Formulación del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020*. Bogotá Mejor para Todos. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/informebogotaabierta_v7_final_1.pdf
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. https://eva.fic.udelar.edu.uy/pluginfile.php/29590/mod_resource/content/1/Manual-de-Metodologia-R-Sautu.pdf
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tréllez, E. (2005). *La ciudadanía ambiental global. Manual para docentes de educación básica de América Latina y el Caribe y para quienes quieren optar en la formación de ciudadanos ambientales*. <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019857/Ciudadaniaambientalglobal.pdf>
- Vallés, J., & Martí, S. (2016). *Ciencia política. Un manual*. Tercera edición, Barcelona. Ariel.
- Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J. y Vargas, J. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Tomo 1. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

WWF. (2020). *¿Qué está haciendo Antioquia para enfrentar la crisis climática?*
<https://www.wwf.org.co/?365582/Que-esta-haciendo-Antioquia-para-enfrentar-la-tesis-climatica>.