

GESTIÓN URBANA

en el departamento del Meta

María Alejandra Cárdenas Moreno

Diego Andrés Hernández Sabogal

Joseph Duban Caicedo Macías



GESTIÓN URBANA

en el departamento del Meta

GESTIÓN URBANA

en el departamento del Meta



Cárdenas Moreno, María Alejandra; Hernández Sabogal, Diego Andrés; Caicedo Macías, Joseph.

Gestión urbana en el departamento del Meta.

Villavicencio: Corporación Universitaria del Meta, 2025.

95 páginas: fotografías a color, mapas

ISBN: 978-628-7636-21-7 (versión electrónica)

ISBN: 978-628-7636-16-3 (versión impresa)

1. Derecho a la ciudad 2. Urbanismo y planificación urbana 3. Metropolización 4. Ciudad
5. Turismo

307.76 C17g. Sistema de Clasificación Decimal Dewey 22.º edición
Corporación Universitaria del Meta-UNIMETA

Autores

María Alejandra Cárdenas Moreno

Diego Andrés Hernández Sabogal

Joseph Duban Caicedo Macías

Presidente Sala General

Nancy Espinel Riveros

Rectora

Leonor Mojica Sánchez

Vicerrector General y de la Calidad

Manuel Humberto Paérez Baquero

Vicerrector Académico, Investigaciones
y Proyección Social

Cristian Julián Díaz Álvarez

Vicerrectora de posgrados, Investigaciones
y Proyección Social

Janeth del Pilar Vaca Devia

**Editorial Corporación Universitaria
del Meta-UNIMETA**

Carrera 32 n.º 34B-26, Campus San Fernando

Villavicencio, Meta (Colombia)

Teléfono: (57-8) 662 1825 Ext. 130 Fax: 662 1827

<https://www.unimeta.edu.co>

<http://www.editorial.unimeta.edu.co>

Comité Editorial

Rectora

Leonor Mojica Sánchez

Vicerrector Académico, Investigaciones
y Proyección Social

Cristian Julián Díaz Álvarez

Vicerrectora de Posgrados, Investigaciones y
Proyección Social

Janeth del Pilar Vaca Devia

Director de Investigaciones y Proyección Social

René Ricardo Cuéllar Rodríguez

Editores

Leonor Mojica Sánchez

Sergio Andrés Alfaro Marengo

Ilustración de cubierta

Maicol Stiben Villamor Mesa

Corrección de estilo,
armada electrónica e impresión

Proceditor - proceditor@yahoo.es

© Corporación Universitaria
del Meta-UNIMETA

ISBN (impreso): 978-628-7636-16-3

ISBN (digital): 978-628-7636-21-7

junio de 2025

Villavicencio, Meta (Colombia)

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma por medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros, sin la previa autorización por escrito de la Editorial Corporación Universitaria del Meta-UNIMETA y de los autores. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente corresponden a los de la Corporación Universitaria del Meta-UNIMETA. Se da cumplimiento al depósito legal según lo establecido en la Ley 44 de 1993, los decretos 460 de 1995, 2150 de 1995, y 358 de 2000, así como en la Ley 1379 de 2010.

Tabla de contenido

Prólogo	7
---------------	---

CAPÍTULO I

Efectos del proceso de metropolización entre Villavicencio y Restrepo (Meta) a la luz del derecho a la ciudad

Resumen	13
Introducción	13
Efectos de la construcción de vivienda en el derecho a la ciudad de los residentes tradicionales en el municipio de Restrepo (Meta)	21
El turismo en Restrepo (Meta) y su impacto en el derecho a la ciudad de sus habitantes nativos	25
La vía 4G y su impacto en el derecho a la ciudad de los habitantes tradicionales de Restrepo (Meta)	27
Referencias.....	34

CAPÍTULO II

Participación en la plusvalía y su incidencia en el déficit de vivienda en Villavicencio

Resumen	39
Introducción	39
La participación en la plusvalía	42
La lección impartida por Bogotá, D. C.	51
Retos del municipio de Villavicencio para una adecuada captación de la plusvalía	53
Referencias.....	57

CAPÍTULO III

**Seguridad y soberanía alimentaria en el departamento
del Meta: área comercial, caso Central de Abastos
de Villavicencio**

Resumen 61

Introducción..... 61

Planteamiento del problema 63

Justificación 65

Marco de referencia 67

Clasificación de la producción y la prestación de servicios
comerciales agropecuarios en el municipio de Villavicencio 72

Apoyo técnico de instituciones de educación superior (IES)
a comerciantes y productores en la Central de Abastos
de Villavicencio 83

Conclusiones 88

Referencias..... 91

Prólogo

La Corporación Universitaria del Meta (UNIMETA), interesada en las necesidades del departamento al que honra con su nombre, aporta nuevo conocimiento sobre la región por medio de las labores de docencia e investigación, así como de actividades de extensión y proyección social, con el fin de avanzar y construir un mejor futuro para la zona. La editorial de UNIMETA, comprometida con ese propósito, entrega al público herramientas basadas en procesos de investigación, las cuales exponen no solo reflexiones sobre las problemáticas actuales del departamento, sino también soluciones reales a estas cuestiones. Un ejemplo de ese compromiso es la publicación de este libro, que se adentra en los desafíos y las oportunidades que plantea la gestión urbana en el departamento del Meta, a partir de tres aspectos fundamentales: la seguridad alimentaria, la importancia de los espacios públicos y los impactos de la metropolización.

El departamento del Meta, con su rica diversidad geográfica y cultural, experimenta una transformación acelerada, impulsada por el crecimiento urbano y los cambios socioeconómicos. Este libro analiza en detalle casos prácticos relacionados con el desarrollo urbano sostenible en la región, con el propósito de contribuir al debate sobre el tema. Se espera que los conocimientos y las herramientas aquí presentados sirvan como punto de partida para el planteamiento y la implementación de acciones que contribuyan a la conservación del medio ambiente, al desarrollo económico y al mejoramiento de la calidad de vida de los metenses.

En el primer capítulo, se abordan los efectos de la metropolización entre Villavicencio y Restrepo (Meta) desde el enfoque del derecho a la ciudad. Al respecto, se discute cómo la falta de planificación adecuada ha llevado a una situación en la que los habitantes tradicionales de Restrepo experimentan una reducción en la calidad de los servicios públicos y en el acceso a espacios, en contraste con los nuevos residentes. La investigación subraya la importancia de entender la ciudad no solo como un espacio físico, sino también como un derecho social, tal como lo propusieron teóricos como Henri Lefebvre.

En el segundo capítulo, el autor analiza la aplicación del instrumento de participación en plusvalía en Villavicencio y su incidencia sobre el déficit de vivienda en la ciudad. El trabajo se fundamenta en un análisis descriptivo de la normatividad colombiana al respecto, una revisión de experiencias exitosas en la implementación de dicho instrumento en Latinoamérica y los resultados de entrevistas a expertos en el tema en la ciudad de estudio.

En el tercer capítulo se discute un tema crítico en el contexto agropecuario mundial: la seguridad alimentaria (SA), en este caso, en la ciudad de Villavicencio. Al respecto, se destaca la importancia de garantizar tanto la oferta como la calidad e inocuidad de los alimentos, especialmente en tiempos de crisis, como la experimentada por la pandemia de COVID-19.

En Villavicencio, las cadenas agrícolas y pecuarias cumplen un papel fundamental en la producción y comercialización de alimentos, lo que subraya la necesidad de fortalecer el conocimiento sobre la SA. En este contexto, el estudio realizado tiene como objetivo proponer lineamientos que mejoren la seguridad alimentaria en la ciudad. Con este propósito, se analizan los componentes de consumo y comercialización presentes en la Central de Abastos de Villavicencio (Llanabastos). Sobre la base de la investigación, se evalúan las cadenas de producción y comercialización de Llanabastos entre 2010 y 2021, se identifican los factores que condicionan la SA y se proponen tanto políticas como estrategias para su mejora.

Llama la atención cómo esta publicación ofrece una propuesta de gestión urbana para cada caso de estudio, que facilita la solución de las situaciones problemáticas identificadas. Los autores, desde el enfoque de sus respectivas disciplinas, han superado la erudición académica para convertirse en verdaderos trabajadores sociales y ciudadanos comprometidos, que aportan nuevo conocimiento en aras del bien común, además de tejedores de una obra no solo interesante, sino principalmente útil.

El libro es, sin duda, un punto de partida para futuras investigaciones acerca de la gestión urbana, por medio de las cuales se quieran proponer soluciones a problemas reales que aquejen al departamento del Meta. Es importante sentar las bases para nuevas discusiones sobre la optimización del uso del suelo, el mejoramiento de la movilidad vial, la protección del patrimonio cultural, la promoción de la innovación y, en general, el fomento de la participación ciudadana, para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan su entorno. Todo ello fortalece el sentido de pertenencia y aumenta la legitimidad de las políticas públicas.

Doctora Leonor Mojica Sánchez

Rectora



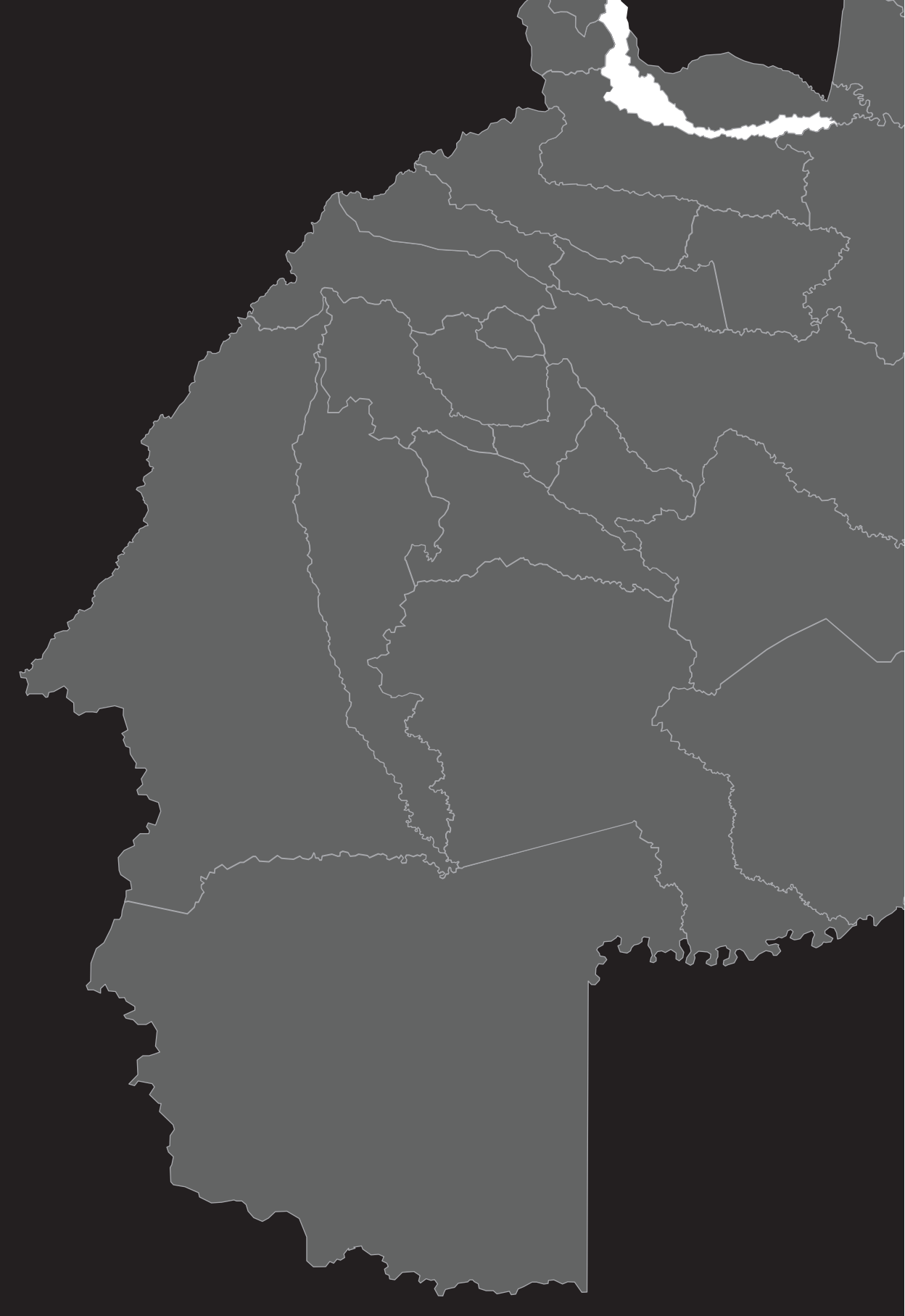
Capítulo I

Efectos del proceso de metropolización entre Villavicencio y Restrepo (Meta) a la luz del derecho a la ciudad¹

María Alejandra Cárdenas Moreno



¹ Este capítulo fue construido a partir de los resultados más relevantes de la tesis de Maestría en Gestión Urbana titulada *El derecho a la ciudad en el proceso de metropolización entre los municipios de Villavicencio y Restrepo (Meta)*, de la Universidad Piloto de Colombia. María Alejandra Cárdenas Moreno es la autora de la tesis, cuyo director fue Carlos Augusto Moreno Luna.



Resumen

Partiendo de que la metropolización se define como la integración de dos o más ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas en una sola unidad urbana, este capítulo analiza los efectos del proceso de metropolización entre los municipios de Villavicencio y Restrepo (Meta) bajo la mirada del derecho a la ciudad de sus habitantes. Utilizando métodos de análisis de textos y entrevistas aplicadas a los actores clave, se pudo constatar que, en efecto, se está gestando un área metropolitana que tendría como núcleo a la ciudad de Villavicencio. Los efectos más nocivos de este proceso son la segregación socioespacial, el deterioro de la calidad del espacio público y el aumento de la contaminación ambiental, derivados, principalmente, de la acelerada construcción de vivienda urbana y suburbana.

Palabras clave: derecho a la ciudad, metropolización, ciudad

Introducción

El departamento del Meta, ubicado en la región de la Orinoquia colombiana, está conformado por veintinueve municipios, entre los cuales se encuentra Restrepo. El origen de este municipio se remonta a 1906, cuando el Gobierno del general Rafael Reyes Prieto dispuso la creación de una colonia penal en el sitio que hoy ocupa la población (Alcaldía de Restrepo, 2017). Algunas décadas después, la economía del municipio giró en torno a las minas de sal de Upín, lo que le otorgó el título de ser la capital salinera del Meta.



Figura 1. Parque central de Restrepo (Meta)

Fuente: Concesionaria Vial del Oriente (Covioriente, 2022).

El municipio de Restrepo se encuentra a tan solo dieciséis kilómetros de Villavicencio, la actual capital del departamento del Meta. Esta proximidad entre las dos municipalidades ha convertido a Restrepo en un lugar atractivo para la construcción de nuevos proyectos inmobiliarios tanto en áreas urbanas como en zonas suburbanas. Aquellos se caracterizan por ofrecer viviendas dirigidas a estratos altos, las cuales han traído consigo una oferta nunca vista en este territorio, como cines, cadenas nacionales de supermercados, gastronomía *gourmet*, grandes cadenas hoteleras, entre otras. La creciente oferta inmobiliaria provocó que la cantidad de habitantes de Restrepo aumentara más del 70 % entre 2005 y 2018, según datos presentados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en sus dos últimos censos (DANE, 2005 y 2018).

La dinámica de movilidad y /o interacción entre Villavicencio y Restrepo es cada vez más intensa, pues existe una constante circulación de trabajadores que se dirigen hacia Villavicencio y, en sentido contrario, de residentes que se dirigen hacia Restrepo. El corredor vial que conecta las dos ciudades es quizás uno de los más modernos de la región, constituido por una doble

calzada que conduce al departamento del Casanare en casi la mitad del tiempo que se tomaba antes de su construcción. Los turistas llegan en masa en épocas de vacaciones y días festivos, lo que empeora la percepción de hacinamiento en Restrepo y la emergencia sanitaria que existe por la poca disponibilidad de servicios públicos.

Las situaciones reseñadas hasta aquí corresponden a un proceso de metropolización, el cual ha sido objeto de estudio de múltiples académicos que se basan, en gran medida, en los trabajos de Henri Lefebvre, Masahisa Fujita y Paul Robin Krugman, quienes han desarrollado teorías sobre el crecimiento y el desarrollo de las metrópolis. Este fenómeno de aglomeración urbana puede llegar a restringir la independencia político-administrativa de una ciudad y hacer que ciudades con alto potencial administrativo se conviertan en territorios interdependientes.

Este tipo de fenómeno de metropolización ha sido estudiado en Colombia por diversos académicos, entre los cuales destaca Alfonso (2010), quien plantea que:

La metropolización es una etapa del proceso de urbanización de la población que antecede a la conformación de las megalópolis, donde agentes económicos y unidades de decisión política localizados en dos o más unidades espaciales —susceptibles de ser distinguidas con criterios administrativos— interactúan a través de intercambios mercantiles, redes de contacto u otras formas organizadas de proximidad, ampliando su umbral de interacción a una escala supralocal que gravita sobre un núcleo. (p. 13)

Según Cárdenas (2022), eso significa que:

La metropolización es un fenómeno directamente relacionado con un proceso de concentración urbana que se va expandiendo hacia la periferia ante la imposibilidad de recibir mayor cantidad

de pobladores; un traslado de responsabilidades de las ciudades núcleo a los municipios metropolizados. (p. 24).

Conforme a la Ley 1625 (Congreso de la República de Colombia, 2013), las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas. Estas áreas requieren una administración coordinada para la programación y dirección/organización de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos. En Colombia existen seis áreas metropolitanas: del Valle de Aburrá, de Bucaramanga, de Barranquilla, de Cúcuta, Centro Occidente y de Valledupar.

Sumado a lo anterior, mediante la Ley 2199 (Congreso de la República de Colombia, 2022) se constituyó la Región Metropolitana de Bogotá-Cundinamarca, la cual tiene como finalidades garantizar la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible; prestar de manera oportuna y eficiente los servicios a su cargo; y promover el desarrollo armónico, la equidad, el cierre de brechas entre los territorios y la ejecución de obras de interés regional. Todo esto se realiza en el marco de la igualdad entre los integrantes, sin que haya posiciones dominantes. La mencionada ley también conceptualiza los denominados *hechos metropolitanos* y los define como aquellos fenómenos o situaciones relacionados con las dinámicas económicas, sociales, ambientales o territoriales que afectan, impactan o benefician a un número plural de entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana y cuya acción coordinada garantiza mayor efectividad.

Villavicencio no está constituida como área metropolitana, sin embargo, los hechos metropolitanos que se están presentando, y que están relacionados con el municipio de Restre-

po, advierten un proceso de metropolización. El objetivo de la investigación de la cual deriva este capítulo fue determinar la incidencia de ese proceso en los derechos de los pobladores. El trabajo reconoce a las ciudades como lugares que se viven y no simplemente se perciben. Desde esa concepción, las personas pueden reclamar, legalmente, mejores lugares en donde vivir y que no sigan reproduciendo, al unísono de la globalización, modelos de desarrollo que no respetan el derecho a la ciudad. El concepto de “derecho a la ciudad” fue acuñado en 1968 por el filósofo francés Henri Lefebvre, quien consideraba que lo urbano no se reduce a trama, arquitectura ni morfología, y que la vida urbana supone encuentros, conflictos y reconocimientos recíprocos (Lefebvre, 1969).

A los planteamientos anteriores se suma que la obra de Lefebvre no solo se concentra en la implantación de la ciudad como un derecho, sino también en el desarrollo de conceptos como centralidad, transducción y producción urbana, en los que el “espacio” constituye un papel fundamental en la medida en que este no se trata de un medio, sino de un objeto de lucha (Lefebvre, 1974). En otras palabras, el autor entiende la ciudad no como un conjunto de viviendas y usos del suelo, sino como un lugar donde la sociedad se inscribe de forma profunda, de manera que la ciudad es el espejo de la sociedad.

Por su parte, Spiro Kostof (1991) plantea que “las ciudades se hicieron, no ocurrieron” (p. 34), entendiendo que estas se concretan con la intención de cumplir un objetivo propio de la colectividad. Dicho esto, es un error concebir las ciudades tan solo como el resultado de la actividad constructiva o reproductiva del espacio físico —calles y edificios—. Los profesionales relacionados con la planeación, la planificación o la toma de decisiones de ordenamiento de las ciudades parecen menos capaces de comprender las singularidades de los territorios en comparación con la gente común, que está estrechamente vinculada a su barrio, a permanecerlo y que, por lo tanto, no está acostumbrada

a pensar en modas generales y abstractas (Jacobs, 1961). La labor de reconocimiento de la ciudad como un derecho tiene un mérito excepcional, ya que traspasa lo jurídico y lo urbanístico para llevar a un movimiento político y social.

Esta investigación entiende que el derecho a la ciudad es un concepto que abarca la consecución de diversos fines. Dicho esto, y en concordancia con las hojas de ruta establecidas para la gestión urbana —como son la Agenda del Derecho a la Ciudad de ONU-Hábitat, la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)—, una ciudad garante de este derecho propende a:

- Igualdad de género: Eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas. Asegurar la igualdad de oportunidades y el acceso a recursos económicos, servicios básicos, propiedad y control de la tierra, herencia, recursos naturales, nuevas tecnologías y servicios financieros. Promover la participación plena y efectiva de las mujeres en la vida política, económica y pública.
- Ciudad inclusiva: Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro para todos. Garantizar el acceso a servicios básicos, como agua potable, saneamiento, vivienda, educación y salud para todos, sin discriminación. Promover la participación de las comunidades locales en la gestión urbana.
- Mayor participación política: Asegurar la participación plena y efectiva de todos los ciudadanos en la toma de decisiones. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Promover la colaboración entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.
- Ciudad que cumple sus funciones sociales: Garantizar el acceso a servicios básicos. Promover el desarrollo econó-

mico inclusivo y sostenible. Proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

- Espacios y servicios públicos de calidad: Proporcionar acceso universal a espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles. Promover la creación de espacios públicos que fomenten la interacción social, la cultura y la participación política.
- Economías diversas e inclusivas: Promover el empleo pleno y productivo, así como el trabajo decente para todos. Fomentar el desarrollo de microempresas, pequeñas y medianas empresas. Reducir la desigualdad económica y social.
- Vínculos urbanos inclusivos: Fortalecer la conectividad entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales. Proteger la diversidad, los hábitats naturales y los ecosistemas. Promover la sostenibilidad ambiental.

Varios países son pioneros en el reconocimiento expreso del derecho a la ciudad. Un caso latinoamericano relevante es el de Ecuador, que lo consagró en su Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Esta Constitución forma parte del nuevo constitucionalismo latinoamericano (NCL), que propugna la existencia de un ordenamiento jurídico establecido sobre la base de principios tan esenciales como la dignidad humana. El artículo 31 de la Constitución Política ecuatoriana señala lo siguiente:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio de la ciudadanía.

Por su parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016) incorpora el derecho a la ciudad, entendido como (i) el ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes en condiciones de igualdad y justicia; (ii) la gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en su planificación y gestión; (iii) los mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas; y (iv) la función social y ambiental de la propiedad, que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable.

De este modo, los ecuatorianos han incorporado novedosos conceptos constitucionales, como los derechos de la naturaleza, el buen vivir, el derecho a la ciudad y el principio constitucional de la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad. En la misma línea, los bolivianos reconocieron derechos a la Madre Tierra en su Constitución de 2009 (Asamblea Constituyente, 2009). Si bien desde la técnica jurídica las críticas son numerosas, es importante reconocer que, por primera vez en la historia, los países latinoamericanos están intentando adecuar sus marcos normativos a sus propias realidades, no a realidades ajenas.

El propósito general de la tesis que sustenta este capítulo fue establecer los efectos del proceso de metropolización entre los municipios de Villavicencio y Restrepo (Meta) en relación con el concepto del derecho a la ciudad. Específicamente, se evaluaron la incidencia de la construcción de nuevos desarrollos de vivienda, la dinámica turística y el impacto de la metropolización en el espacio público. La zona de estudio se centró en el municipio más pequeño, Restrepo, por ser este el que ha tenido que adaptarse a un proceso de alto impacto que genera cambios trascendentales en la dinámica local.

Los instrumentos metodológicos utilizados fueron la entrevista semiestructurada y el recorrido comentado. Por un lado,

la entrevista semiestructurada permitió indagar sobre la perspectiva de los habitantes del municipio de Restrepo en lo que respecta a los *hechos metropolitanos* que se identificaron. Por otro lado, el recorrido comentado permitió recoger la experiencia sensorial y afectiva de los espacios. Los doce entrevistados seleccionados han residido en el municipio durante un tiempo considerable y pertenecen a sectores diferentes de la sociedad.

Las entrevistas fueron concebidas con la intención de encauzar los diálogos hacia las categorías conceptuales que se plantearon y así lograr obtener información que permitiera responder a la pregunta de investigación. El análisis de los datos obtenidos se realizó en varios pasos: primero, la transcripción de las entrevistas; segundo, el muestreo teórico, que consistió en preparar y organizar el material para su análisis; tercero, la codificación de la información en las categorías conceptuales; y, por último, el análisis de la grilla. Los resultados de la aplicación de la metodología se presentan mediante una descripción narrativa que es coincidente con los objetivos de investigación.

Efectos de la construcción de vivienda en el derecho a la ciudad de los residentes tradicionales en el municipio de Restrepo (Meta)

En 2000, el municipio de Restrepo aprobó su primer Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) (Concejo Municipal de Restrepo Meta, 2000, Acuerdo n.º 081), el cual estableció la creación de áreas suburbanas aledañas al perímetro urbano para el desarrollo de proyectos urbanísticos de vivienda campestre. Como resultado de esa iniciativa, en Restrepo surgieron proyectos urbanísticos de lujo que se ubican en un segmento del mercado inmobiliario que ha ganado protagonismo por ofertar diseños en conexión con la naturaleza y localizados cerca de la ciudad. Esta tendencia es similar a la que se observa en Chía y La Calera con respecto a Bogotá, o en El Retiro y Rionegro en relación con Medellín.

La llegada de este tipo de proyectos generó una sensación de progreso, y la economía del municipio se dinamizó por atraer inversiones que suplieron la demanda de los nuevos residentes con alto poder adquisitivo. El Centro Comercial Sunrise, inaugurado en 2018, es el ejemplo más claro de este cambio: con un área de 20 000 m², 75 locales comerciales destinados a supermercados, droguería, cines, gimnasio, *spa*, consultorios, salón de belleza, juegos infantiles y parques de atracciones, ofrece una amplia gama de servicios exclusivos que, en principio, no están pensados para los habitantes tradicionales. Esto se evidencia en que algunos de los entrevistados lo identifican como un lugar que ocupa el espacio público destinado a la recreación y ocio tanto de niños como de adultos.

Ahora bien, no solo se trata de un crecimiento suburbano, sino también urbano. En 2012, la Secretaría de Planeación de Restrepo recibió más de 3000 solicitudes para construir nuevos proyectos habitacionales (Llano 7 Días, 2012). Un ejemplo claro para apreciar la magnitud del aumento de la oferta inmobiliaria en este municipio es La Ramada, una constructora que ha erigido casi 4000 unidades habitacionales en los últimos diez años. Este notable crecimiento generó la necesidad de incluir una nueva pieza urbana en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) (Concejo Municipal de Restrepo Meta, 2018, Acuerdo n.º 027), denominada La Ramada.

El aumento poblacional de Restrepo, que pasó de 10 112 habitantes en 2015 a 17 610 en 2018, es una consecuencia directa de la significativa oferta de unidades habitacionales. Es importante aclarar que no se trata de satanizar el crecimiento urbano, pues, como indica Jane Jacobs (1916-2016), “nada bueno para las ciudades o para su diseño, planificación, economía o población puede venir de la suposición emocional de que las aglomeraciones urbanas densas son, *per se*, algo indeseable”. Para Jacobs, la tarea es promover la vida urbana de los ciudadanos, alojados en concentraciones lo bastante densas y diversas como para ofrecer una

vida urbana (Jane, 1961). Aclarado lo anterior, el objetivo no es evidenciar el crecimiento de Restrepo como algo negativo, sino demostrar que este no fue planificado. El municipio no se expandió hacia donde se proyectaba, es decir, hacia Villavicencio, sino que se extendió hacia la parte alta de la montaña, situación que generó vulneración de varios derechos de los residentes.

El primer impacto identificado por el auge constructor —suburbano— está relacionado con la especulación inmobiliaria, debido a que los componentes y actores del sector inmobiliario presentan un comportamiento que se puede caracterizar como competencia monopolística, cuyo equilibrio se produce con la valoración de un bien complejo y con la capacidad de establecer una valoración diferencial de sus atributos. Este proceso logra dos efectos medibles: el primero es el desacople entre el precio del suelo y otros factores productivos de la construcción, como el precio de los materiales; el segundo corresponde a la generación de procesos de segregación socioespacial con base en la capacidad de pago, donde los precios altos tienden a concentrarse espacialmente (Encinas et al., 2019).

Muchos académicos han planteado teorías sobre la segregación socioespacial, e incluso esta ha sido un objeto de investigación muy común en las ciencias sociales. En general, dicho fenómeno se entiende como consecuencia de la modificación del proceso productivo y del mercado de trabajo, lo que resulta en ciudades divididas, duales, fragmentadas, polarizadas o que asemejan archipiélagos (van Kempen, 2007). En el caso particular de Restrepo, actualmente los habitantes nativos de clase baja no tienen la posibilidad de adquirir tierras suburbanas debido a que el valor por hectárea oscila entre los 150 y los 200 millones de pesos. Esta situación genera el desplazamiento de estas personas por nuevos habitantes de clase media y alta.

El segundo impacto identificado por el auge urbanístico —urbano— está relacionado con la vulneración de derechos

fundamentales, por ejemplo, la disponibilidad de servicios públicos y agua. El territorio de Restrepo se divide en dos distritos: el suroccidental y el nororiental; el 40 % de la población reside en el distrito nororiental, que cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) con un caudal de dieciocho litros por segundo, mientras que el 60 % restante vive en el distrito suroccidental, que carece de PTAR y vierte las aguas residuales directamente en el caño Caraño y en el río Upín.

Esta situación evidencia que el crecimiento poblacional ha generado una demanda de servicios públicos que el municipio no está en capacidad de atender. El PBOT (Concejo Municipal de Restrepo Meta, 2018, Acuerdo n.º 027) ha previsto los terrenos donde se construirán las PTAR necesarias; sin embargo, las entrevistas realizadas a actores del sector público revelan que la principal dificultad radica en la falta de recursos para su construcción. Lo anterior pone en riesgo la salud pública, ya que las aguas residuales se vierten sin tratamiento, de manera que contaminan el medio ambiente.

La pregunta que surge es la siguiente: ¿por qué la empresa de servicios públicos de Restrepo da viabilidades para construir si el municipio no cuenta con alcantarillado ni saneamiento básico? Es muy difícil contestar este cuestionamiento sin caer en calumnias, no obstante, un sondeo realizado en Perú —y que forma parte de la investigación *Estado de las prácticas empresariales contra el soborno: primer estudio latinoamericano* (Yepes-López et al., 2019)— puede ofrecernos algunas pistas. Dicho sondeo demostró que los sectores de la economía más propensos a cometer soborno en Perú son la construcción (57,9 %), la administración pública (16,9 %) y la explotación de minas y canteras (13,3 %). De igual manera, la investigación señaló que las modalidades más empleadas por los empresarios peruanos para sobornar son los pagos para agilizar o facilitar trámites (69,5 %) y las contribuciones políticas (63,6 %) (Schwalb & Prialé, 2019, pp. 208-209).

En Colombia, la Corte Constitucional tiene una línea de jurisprudencia robusta sobre el derecho al agua y al saneamiento básico. Mediante la Sentencia T-476/19 (Corte Constitucional de Colombia, 2019), este tribunal advierte las obligaciones de los municipios respecto de este derecho:

A los municipios también: (i) se les atribuye el deber de garantizar que los usuarios puedan participar en la gestión y fiscalización de las empresas prestadoras de servicios públicos, así como conceder subsidios para que aquellos con recursos insuficientes cuenten con la provisión de los mismos; y (ii) se les impone la obligación de contribuir con las empresas de servicios públicos, los departamentos y la nación, con el propósito de que estos logren sus objetivos en esta materia (...).

(...) esta Corporación desde sus primeros pronunciamientos ha manifestado que el derecho al servicio de alcantarillado debe ser considerado como un derecho susceptible de ser protegido por medio de la acción de tutela, cuando su ineficiente prestación o ausencia afecte de manera notoria derechos y principios constitucionales fundamentales, como lo son la dignidad humana, la vida, la salud o derechos de personas en situación de vulnerabilidad.

El turismo en Restrepo (Meta) y su impacto en el derecho a la ciudad de sus habitantes nativos

Al parecer, la presencia humana en los yacimientos salinos de Upín data de tiempos prehispánicos, con los integrantes de la familia guayupe, quienes utilizaron la sal para realizar intercambios comerciales con los habitantes de las provincias fronterizas muiscas (Alcaldía de Restrepo, 2017). Desde 1913 y hasta 1991, año en que la mina dejó de ser pública, Restrepo vivió su auge con migrantes internos provenientes de Cundinamarca y Boyacá, lo que significó su crecimiento demográfico, y así, lo que alguna vez fue considerado un caserío, con el tiempo empezó a tomar forma de municipio (Covioriente, 2021). Por intermedio del

Consejo Departamental de Patrimonio del Meta, recientemente las Salinas de Upín fueron declaradas patrimonio cultural inmaterial del departamento con el fin de preservar su importancia histórica como parte de los activos culturales y turísticos del Meta (Hernández, 2023).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el alojamiento rural se ha convertido en un gran atractivo turístico en la actualidad, y el pan de arroz se destaca como un pujante atractivo gastronómico; este último es una tradición culinaria que se ha transmitido de generación en generación y que ha sido declarada patrimonio cultural e inmaterial del departamento del Meta. En cuanto a la oferta turística en la zona rural de Restrepo, esta se centra en el alojamiento, ya que la mayoría de los visitantes buscan un lugar tranquilo para descansar.

La alta densidad poblacional de Restrepo, sumada a la constante llegada de turistas, ha expuesto la poca preparación del municipio para alojar a un número tan elevado de personas y vehículos. La ausencia de semáforos, zonas de estacionamiento y señalización adecuada, junto con la escasez de agentes de tránsito que hagan cumplir las normas, generan un escenario caótico y propicio para accidentes. A esto se suma que la percepción de inseguridad ha aumentado debido a que la llegada de turistas atrae a delincuentes que aprovechan la escasa presencia policial para cometer delitos, y es evidente la falta de recursos destinados a la protección de la población. Además, en los sectores turísticos se han registrado una serie de incidentes que alteran el orden público y la convivencia ciudadana, como el ruido excesivo hasta altas horas de la noche y el comportamiento indisciplinado de personas bajo los efectos del alcohol.

Lo expuesto demuestra la necesidad de una planificación territorial altamente concentrada en el turismo para optimizar los beneficios de su desarrollo como actividad económica. Los alcaldes, en virtud de su responsabilidad con el ordena-

miento territorial, tienen la obligación de lograr un desarrollo turístico sustentable, que garantice la conservación de los recursos. Esto se debe a que, por ley natural, los mecanismos del mercado son incapaces de resolver desequilibrios territoriales; por el contrario, su crecimiento descontrolado y masivo puede generar importantes repercusiones, como las mencionadas.

La vía 4G y su impacto en el derecho a la ciudad de los habitantes tradicionales de Restrepo (Meta)

En el marco del proyecto de modernización vial, en el que caben las denominadas vías 4G, está la vía nacional que une a Villavicencio con Restrepo y que, además, acorta los tiempos entre la región de los Llanos Orientales y la capital del país. Esta vía, categorizada como autopista, constituye un factor importante de análisis en lo que respecta al espacio público, pues está relacionada con el flujo bidireccional entre ambas ciudades y con las migraciones asociadas a la búsqueda de oportunidades laborales, educativas y de vivienda, vinculadas a una mejor calidad de vida y a la cercanía a lugares de trabajo y estudio.



Figura 2. Tramo de la vía 4G entre Villavicencio (Meta) y Yopal (Casanare)

Fuente: Covioriente (2023).

Esta dinámica, en la que las personas de Villavicencio se mueven hacia municipios como Restrepo buscando otro tipo de vivienda, explica por qué el 72 % de la población de Restrepo no nació allí (DANE, 2018). El crecimiento demográfico del municipio se debe a la llegada de personas provenientes de otras zonas, quienes, en su mayoría, no trabajan ni estudian en Restrepo debido a la falta de oportunidades laborales y educativas en el municipio. En ese sentido, la autopista 4G ha convertido a Restrepo en una ciudad dormitorio para muchos habitantes de Villavicencio. Además, la construcción de la doble calzada ha transformado el panorama del transporte público en la zona y ha puesto en riesgo la supervivencia del transporte tradicional, es decir, de los camperos; estos vehículos antiguos, símbolo de identidad y tradición para los habitantes de Restrepo, se enfrentan a un futuro incierto debido a las exigencias de la nueva infraestructura.



Figura 3. *Camperos de Restrepo*

Fuente: Saavedra (2020).

La concesión de la doble calzada exige que los camperos se adapten a las normas de seguridad vigentes, lo que implica realizar modificaciones técnicas o adquirir nuevos equipos que representan un costo elevado para los propietarios, puesto que

muchos de ellos no disponen de los recursos necesarios para realizar estas inversiones. Adicionalmente, el aumento de los costos de circulación, como peajes y combustible, dificulta aún más la competitividad de los camperos frente a los vehículos modernos. La desaparición de los camperos significaría una pérdida cultural para Restrepo, pues estos tradicionales automotores forman parte del paisaje cotidiano del municipio y son un elemento esencial en la vida de muchas personas, en especial en las zonas rurales; además, son una fuente de empleo para conductores y propietarios, y su desaparición afectaría de manera negativa a la economía local. Debido a esto, es necesario encontrar un equilibrio entre la modernización del transporte público y la preservación de las tradiciones, lo que implica buscar alternativas para proteger este patrimonio, por ejemplo, subsidios para la adaptación de los camperos a las normas de seguridad, la creación de rutas especiales para estos vehículos o la promoción de su uso como transporte turístico.

Ahora bien, ¿son los resultados obtenidos atribuibles a un proceso de metropolización? Los estudios coinciden en que esta se produce tras la urbanización y el crecimiento urbano, lo que genera una dinámica sinérgica entre los municipios que forman parte de la metrópoli y su núcleo, especialmente en los mercados de suelo y de trabajo. Respecto al crecimiento urbano, el análisis de los censos nacionales de 2005 y 2018 (DANE, 2005 y 2018) muestra que más de 400 municipios de Colombia registraron un aumento de su población, de estos, cuatro se encuentran en el departamento del Meta: Puerto Gaitán, con un crecimiento del 137 %; Castilla La Nueva (92 %); Barranca de Upía (85 %); y Restrepo (74 %).

El crecimiento poblacional de Puerto Gaitán, Castilla La Nueva y Barranca de Upía se explica por la industria petrolera, la cual genera una alta demanda de mano de obra que atrae a migrantes de diferentes partes del país. En cambio, en el caso de Restrepo, si bien la industria petrolera no ha estado presente

en el municipio durante décadas, su crecimiento poblacional se debe principalmente al aumento de la oferta inmobiliaria, a su cercanía a Villavicencio y al desarrollo vial. Los factores que han impulsado la metropolización residencial en Restrepo se manifiestan en los siguientes aspectos:

- El primer factor es la llegada de familias de estrato medio. Estas familias se han visto incentivadas por la oferta de vivienda VIS y VIP que ha desarrollado la constructora La Ramada, así como por otros proyectos de propiedad horizontal, que suman un total de veintiuno.
- El segundo factor es la demanda de vivienda por parte de familias de ingresos altos. Estas familias buscan viviendas en amplias zonas suburbanas que les ofrezcan un entorno natural y acceso a bienes públicos de calidad. Los condominios tipo *club house* —como Casa de Campo, Santa Teresita y Hacienda La Pradera— son ejemplos de este tipo de viviendas.
- El tercer factor es la construcción de segundas residencias en ambientes posmetropolitanos. Estas residencias están destinadas al descanso y disfrute de familias acomodadas, tanto para el veraneo como para el alquiler a turistas durante la temporada alta. Se encuentran principalmente en las veredas de Caney Alto y Los Medios.

Es evidente que Restrepo se integra cada vez más al mercado inmobiliario de Villavicencio y que esta tendencia se debe a la disponibilidad de terreno edificable para usos residenciales, el cual escasea en la capital del departamento. Como consecuencia, se está generando una transferencia de la responsabilidad de producir suelo —y, con ella, de las funciones de accesibilidad y habitabilidad metropolitanas— a los municipios de su área de influencia inmediata (Alfonso, 2010). Adicionalmente, esta di-

námica configura otra característica propia de un proceso de metropolización, y es que el suelo rural se torna suburbano, lo cual se evidencia en la urbanización de las veredas y al margen de la doble calzada, de manera que se adaptan grandes extensiones de suelo rural para usos residenciales contemplativos y poco densos; esto configura un modo de ocupación sintomático de desperdicio del suelo y el encarecimiento de la provisión domiciliaria de bienes públicos para residencias dispersas (Alfonso, 2010).

La relación interdependiente entre Villavicencio y Restrepo rompe con la dicotomía tradicional que establece que el núcleo metropolitano tiende a la posfordización (tercerización de la economía) y los municipios metropolizados a la fordización (industrialización). En el caso de Restrepo, su desarrollo no se ha caracterizado por la industrialización debido a la falta de incentivos para el crecimiento económico en este sector.

La migración de trabajadores hacia Villavicencio implica un aumento en el gasto de transporte para los residentes en Restrepo, ya que, según estudios como el del profesor Óscar Alfonso Roa (2010), el gasto en transporte ha ido aumentando significativamente en Colombia en las últimas décadas: en 1988, este representaba el 6,8 % del presupuesto de gasto de los hogares colombianos, pero, para 1998, este porcentaje ya había aumentado al 13,5 %. Hoy en día, el gasto de transporte se ubica en torno al 15,2 % del presupuesto familiar, con variaciones según el nivel de ingresos: 11 % para hogares de bajos ingresos, 15,3 % para aquellos de ingresos medios y 23,9 % para los que tienen ingresos altos (Alfonso, 2010).

En el caso particular de los residentes en Restrepo, se espera un aumento considerable en el gasto de transporte una vez finalizada la construcción de la doble calzada y con la entrada en funcionamiento de los peajes. A esto se suma el incremento del tiempo dedicado al desplazamiento, lo que representa una jornada laboral más larga para los trabajadores.

Los datos expuestos sobre el proceso de metropolización entre Villavicencio y Restrepo evidencian las consecuencias del modelo de urbanización dominante, implementado con el beneplácito del Estado y de la ciudadanía a nivel global. Este modelo genera un impacto negativo en los derechos fundamentales de los habitantes de las ciudades, tales como el derecho a una vivienda digna, al trabajo, a la participación en los asuntos públicos y a un ambiente sano.

Es loable que el derecho a la ciudad se haya instaurado en nuestro país por vía jurisprudencial, gracias a la labor de la Corte Constitucional. Sin embargo, para que este derecho se consolide, es indispensable que la ciudadanía haga uso de la jurisdicción constitucional. Esto corrobora que el derecho a la ciudad es un compromiso democrático que busca garantizar la tutela de los derechos más afectados por el fenómeno urbanístico.

En el caso de la metropolización entre Villavicencio y Restrepo, se observa la reproducción de los mismos rasgos que han sido identificados en otros procesos de metropolización en diferentes zonas del país. Existe una amplia literatura y estudios puntuales que han evaluado este fenómeno urbanístico y que han llegado a las siguientes conclusiones:

- Dominación del mercado laboral por parte del núcleo metropolitano: Villavicencio concentra las oportunidades de empleo, lo que genera una dependencia económica de Restrepo y otros municipios aledaños.
- Traslado de la responsabilidad de generar suelo urbanizable a los municipios metropolizados: Restrepo se convierte en un “dormitorio” para la población que trabaja en Villavicencio, con la consecuente expansión urbana y los problemas asociados, como el hacinamiento y la segregación social.

- Especulación en los precios del suelo: La demanda de vivienda en Restrepo aumenta debido a la expansión urbana, lo que genera un alza en los precios del suelo y le dificulta el acceso a vivienda digna a la población local.
- Daños ambientales: La expansión urbana descontrolada genera daños ambientales como la deforestación, la contaminación del agua y la pérdida de biodiversidad.

Los mismos propulsores de dispersión urbana, como los procesos de modernización vial —dobles calzadas—, también se observan en este caso. La construcción de la doble calzada entre Villavicencio y Restrepo puede facilitar la expansión urbana hacia zonas rurales y aumentar la presión sobre el suelo.

El último cuestionamiento que resulta válido es el siguiente: ¿qué se debe hacer en Restrepo ante las realidades observadas en este estudio?

La presión que la ciudad núcleo (Villavicencio) ejerce sobre la ciudad metropolizada (Restrepo) obliga a esta última a invertir recursos para atender las necesidades que le genera la expansión urbana. Si bien se trata de un proceso de metropolización incipiente, ya requiere una respuesta por parte de la administración municipal de Restrepo. Un ejemplo de esto es la necesidad de construir una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR), como aquí se vio.

Para financiar estas inversiones, Restrepo debe aumentar el recaudo de impuestos, esto incluye el impuesto predial, el de industria y comercio, el de servicios y avisos, y las plusvalías. El incremento del recaudo le permitirá a este municipio aumentar su autonomía fiscal y, a largo plazo, alcanzar la autonomía metropolitana. Es importante destacar que la garantía de los derechos fundamentales de los residentes en un país depende,

en gran medida, de la inversión que realicen los gobiernos nacionales y locales. En el caso de la metropolización, es necesario que los gobiernos de ambos niveles articulen esfuerzos para asegurar que quienes residen en las ciudades metropolizadas tengan acceso a servicios básicos como agua potable, alcantarillado, educación, salud y vivienda digna.

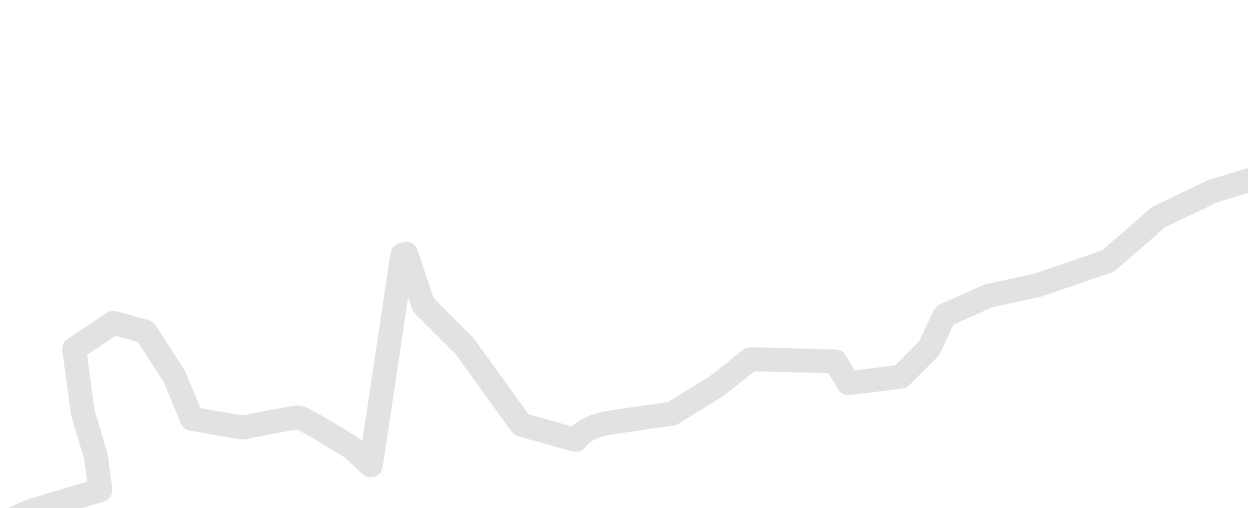
Otro asunto importante para considerar en el proceso de metropolización entre Villavicencio y Restrepo, o entre Villavicencio y Acacías, es la dinámica político-administrativa. Esta dinámica tan pujante rebasa los límites jurisdiccionales de los municipios involucrados; incluso la construcción de la doble calzada hasta el Casanare —que unirá a los departamentos de Casanare, Meta, Boyacá y Cundinamarca— la intensificará aún más. Ante este panorama, es fundamental que los gobernantes de la región tomen las medidas necesarias para gestionar la metropolización de manera eficiente y sostenible.

Referencias

- Alcaldía de Restrepo. (1 de junio de 2017). *Nuestro municipio*. <https://www.restrepo-meta.gov.co/municipio/nuestro-municipio>
- Alfonso, Ó. (2010). *Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales* (Serie Documentos de Trabajo, n.º 31). Universidad Externado de Colombia. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/02/DDT-31.pdf>
- Asamblea Constituyente. (7 de febrero de 2009). *Constitución Política del Estado de Bolivia 2009*. <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador de 2008*. <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (30 de junio de 2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Oficio n.º SAN-2016-1196. Suplemento del Registro Oficial 790 del 5 de julio de 2016. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>
- Cárdenas, M. A. (2022). *El derecho a la ciudad en el proceso de metropolización entre los municipios de Villavicencio y Restrepo (Meta)* [Tesis de maestría,

- Universidad Piloto de Colombia]. Re-Pilo: Repositorio Institucional de la Universidad Piloto de Colombia. <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/12341>
- Concejo Municipal de Restrepo Meta. (20 de junio de 2000). *Acuerdo n.º 081 de 2000. Por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial municipal, se definen los usos del suelo para las diferentes zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes y se plantean los planes complementarios para el futuro desarrollo del territorio del municipio de Restrepo Meta*. <https://repositoriodim.esap.edu.co/handle/123456789/10171>
- Concejo Municipal de Restrepo Meta. (10 de diciembre de 2018). *Acuerdo n.º 027 de 2018. Por medio del cual se adopta el nuevo Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Restrepo Meta y se dictan otras disposiciones*. <https://www.restrepo-meta.gov.co/pbot/acuerdo-n-027-de-diciembre-10-de-2018>
- Concesionaria Vial del Oriente. (21 de octubre de 2021). *Nace una mina, nace un municipio - Restrepo, moldeado por la sal. Ruta 65. Viaja por el Llano*. <https://ruta65.co/nace-una-mina-nace-un-municipio-restrepo-moldeado-por-la-sal/>
- Concesionaria Vial del Oriente. (17 de marzo de 2022). *Restrepo se posiciona como importante destino religioso en el Meta. Ruta 65. Viaja por el Llano*. <https://ruta65.co/descubra-la-famosa-semana-santa-de-restrepo/>
- Concesionaria Vial del Oriente. (22 de septiembre de 2023). *Tenga en cuenta estas restricciones vehiculares en el tramo Villavicencio-Cumaral [Comunicado de prensa]*. Covioriente. <https://www.covioriente.co/tag/restrepo/>
- Congreso de la República de Colombia. (2013). *Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*. Diario Oficial 48.776 de 29 de abril de 2013. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html
- Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2199 de 2022. Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca*. Diario Oficial 51.942 de 8 de febrero de 2022. http://www.secretaria-senado.gov.co/senado/basedoc/ley_2199_2022.html
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Sentencia T-476/19. Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-476-19.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). *Censo general 2005. Información general*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

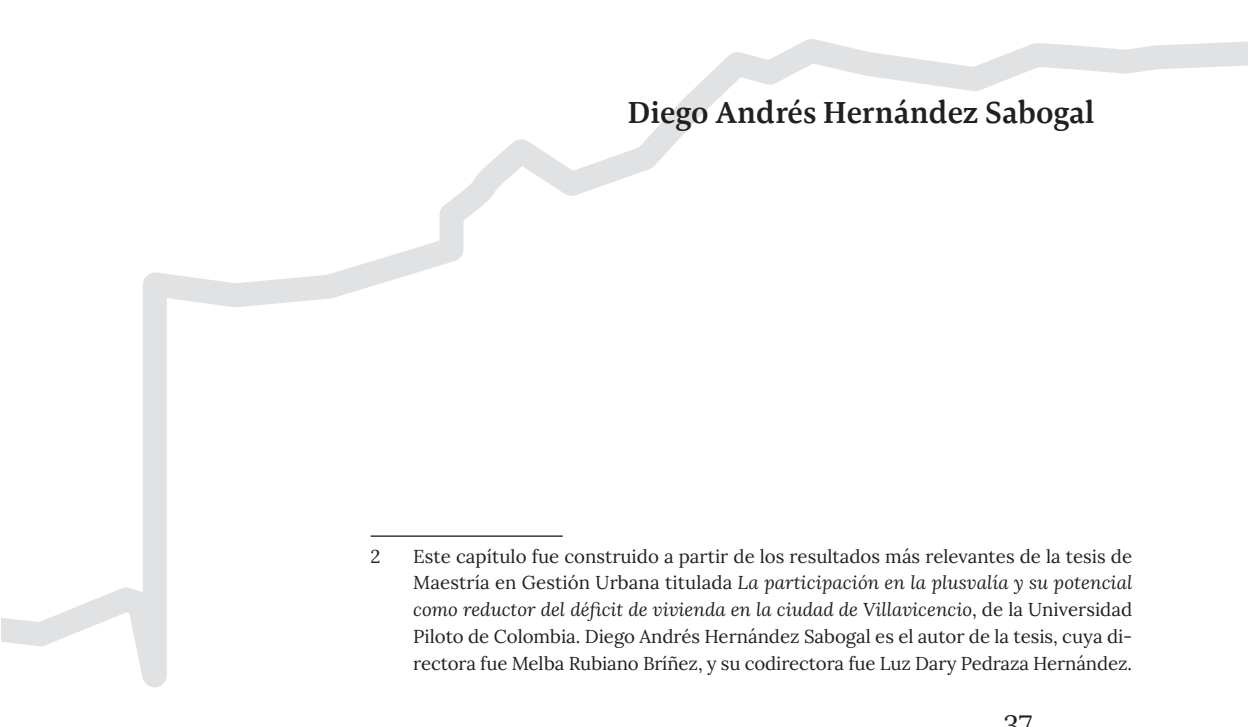
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (30 de agosto de 2019). *Censo nacional de población y vivienda 2018. Información general*. DANE. https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/lugar_nacimiento
- Encinas, F., Truffello, R., Aguirre, C., & Hidalgo, R. (2019). Especulación, renta de suelo y ciudad neoliberal. O por qué con el libre mercado no basta. *ARQ (Santiago)*, (102), 120-133. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962019000200120>
- Hernández, C. (5 de abril de 2023). *Las Salinas de Upín: el nuevo patrimonio cultural inmaterial de Meta*. Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/cultura/turismo/destinos-turisticos-en-meta-conoce-salinas-de-upin>
- Jacobs, J. (1961). *The importance of death and life of great American cities*. Random House.
- Jane, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitán Swing.
- Kempen, R. van. (2007). Divides cities in the 21st century: Challenging the importance on globalization. *Journal of Housing and the Built Environment*, 22(1), 13-31.
- Kostof, S. (1991). *The city shaped: Urban patterns and meanings through history*. Thames & Hudson.
- La Ramada. (s. f.). <https://www.constructoralaramada.com/home>
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península. (Original de 1968).
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Anthropos.
- Llano 7 Días. (17 de septiembre de 2012). La población de Restrepo, Meta, se duplicó en menos de un año. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12230147#:~:text=Restrepo%2C%20un%20municipio%20en%20el,hoy%20esta%20cifra%20se%20duplicó>
- Saavedra, H. (12 de junio de 2020). 15 camperos están cubriendo la ruta Restrepo-Villavicencio. *Tiempo de Noticias*. <https://tiempodenoticias.com.co/15-camperos-estan-cubriendo-la-ruta-restrepo-villavicencio/>
- Schwalb Helguero, M. M. & Priale Valle, M. Á. (2019). Resultados Perú. En G. A. Yepes-López, C. García de la Torre, & M. M. Schwalb Helguero (Eds.), *Estado de las prácticas empresariales contra el soborno: primer estudio latinoamericano* (pp. 194-211). Icontec Internacional. https://www.pactoglobal-colombia.org/images/PDFs/LIBRO_Estudio_Antisoborno_2019.pdf
- Yepes-López, G. A., García de la Torre, C., & Schwalb Helguero, M. M. (Eds.). (2019). *Estado de las prácticas empresariales contra el soborno: primer estudio latinoamericano*. Icontec Internacional. https://www.pactoglobal-colombia.org/images/PDFs/LIBRO_Estudio_Antisoborno_2019.pdf



Capítulo II

Participación en la plusvalía y su incidencia en el déficit de vivienda en Villavicencio²

Diego Andrés Hernández Sabogal



² Este capítulo fue construido a partir de los resultados más relevantes de la tesis de Maestría en Gestión Urbana titulada *La participación en la plusvalía y su potencial como reductor del déficit de vivienda en la ciudad de Villavicencio*, de la Universidad Piloto de Colombia. Diego Andrés Hernández Sabogal es el autor de la tesis, cuya directora fue Melba Rubiano Bríñez, y su codirectora fue Luz Dary Pedraza Hernández.



Resumen

El instrumento de participación en las plusvalías es un mecanismo de gestión urbana que permite a los municipios recaudar recursos a partir del aumento del valor del suelo generado por la inversión pública. En Colombia, este instrumento está regulado por la Ley 388 (Congreso de Colombia, 1997), que establece que los municipios pueden cobrar una participación del 30 % de la plusvalía generada por proyectos de infraestructura, equipamientos públicos y otros proyectos de interés social. El presente estudio analiza el instrumento de participación en las plusvalías en la ciudad de Villavicencio (Meta) sobre la base de un análisis descriptivo de la normatividad colombiana, una revisión de experiencias exitosas en la aplicación del instrumento en Latinoamérica y los resultados de entrevistas a expertos en el tema en Villavicencio. La conclusión es que la participación en las plusvalías tiene un importante potencial para contribuir a la reducción del déficit de vivienda en Villavicencio; sin embargo, para que este potencial se materialice es necesario reglamentar el destino de los recursos recaudados, esto garantizará que se invierta en proyectos de interés social, se mejore la participación ciudadana en estos procesos y se realicen actualizaciones catastrales para que el instrumento se consolide como una importante fuente de recursos.

Palabras clave: plusvalía, déficit de vivienda, Villavicencio

Introducción

La Ley 388 (Congreso de Colombia, 1997) —o Ley de Ordenamiento Territorial— tiene como objetivo garantizar el derecho a la vivienda digna en Colombia. Sin embargo, más de 20 años después de su implementación, los municipios no han logrado resolver su déficit habitacional. En Villavicencio, según los datos del *Censo nacional de población y vivienda* (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018) —registrados en el portal TerriData—, el déficit habitacional es del 20,03 %

en términos cualitativos y del 3,65 % en términos cuantitativos. Esto significa que un 20 % de los hogares de la ciudad no cuentan con una vivienda digna y que un 4 % necesitan una vivienda adicional. La principal causa del déficit habitacional en Villavicencio es la falta de recursos para financiar proyectos de vivienda de interés social. Las fuentes de recursos que se han utilizado hasta ahora —como los subsidios gubernamentales y las cajas de compensación— no han sido suficientes para atender la demanda.

Adicional a lo anterior, en Villavicencio, más de la mitad de la población podría pertenecer a los estratos 1 y 2 en 2027. Al respecto, el Sisbén estima que el 80 % de los inquilinos son de estrato 1 o 2. Las cifras develan que la población vulnerable de Villavicencio está aumentando, y esto tendrá un impacto significativo en la ciudad, principalmente por la falta de vivienda social, que lleva a la construcción de unidades habitacionales en zonas de riesgo o en áreas de protección ambiental; así se promueven condiciones precarias de vida para la población vulnerable.

Es necesario que la administración municipal tome medidas para atender la demanda de vivienda que existe en Villavicencio. Los alcaldes se han limitado a legalizar asentamientos humanos, incluso cuando se encuentran en situación de riesgo. Un ejemplo relevante es el barrio La Nohora, legalizado en 2022 —luego de varios años de ocupación, principalmente, por parte de población desplazada— a pesar de que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Concejo Municipal de Villavicencio, 2015, Acuerdo 287) lo categorizó como una zona de riesgo por remoción en masa y deslizamientos. La administración municipal indicó, en su momento, que el riesgo no existía y que todo se reducía a invertir recursos en estudios detallados.

La última apuesta para la mitigación de esta problemática se estructuró en el Gobierno del ingeniero Juan Felipe Harman Ortiz, alcalde de Villavicencio durante la vigencia 2020-2023,

con la creación de la Empresa de Desarrollo Urbano Piedemonte E. I. C. M., en adelante Piedemonte EICM. El Acuerdo 411 (Concejo Municipal de Villavicencio, 2020) señala que esta entidad funciona bajo la naturaleza jurídica de una empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio, con funciones y actividades relacionadas con el desarrollo inmobiliario y la renovación urbana de la ciudad.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Piedemonte EICM puso en marcha el proyecto denominado ‘Hábitat para la dignidad’, incluido en el Plan de Desarrollo que estuvo vigente entre 2020 y 2023 (Alcaldía de Villavicencio, 2020a). El objetivo era construir un hábitat digno para las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, como madres cabezas de familia, desplazados por el conflicto armado, reincorporados y minorías étnicas. Las metas que se plantearon en su momento estaban relacionadas con la adquisición de cincuenta hectáreas para el banco de tierras de la empresa, la construcción y el mejoramiento de vivienda urbana y rural, y la realización de un proyecto de renovación urbana. Sin embargo, teniendo en cuenta el número de viviendas que se pretendía construir y el costo de una vivienda de interés social, los recursos del municipio solo cubrirían el 44 % del proyecto, por lo tanto, nuevamente se configuró el panorama común: faltaban recursos.

En Villavicencio, la contribución de la plusvalía se incluyó en el POT (Concejo Municipal de Villavicencio, 2015, Acuerdo 287), pero no ha sido aplicada en toda su capacidad; como consecuencia, existe un atraso en el cobro de la plusvalía en el municipio y no se ha definido una futura inversión. Por lo tanto, este estudio consideró relevante identificar las dificultades para la implementación de la contribución de la plusvalía, para que puedan ser superadas. Principalmente, es importante entender por qué no se priorizan los recursos obtenidos con la gestión de cobro de la participación en la plusvalía definida en el POT para financiar el

desarrollo de proyectos de vivienda que incidan en la reducción del déficit actual en el que se encuentra Villavicencio.

La participación en la plusvalía

Para responder a la pregunta, primero es necesario comprender el concepto de plusvalía. La Ley 388 (Congreso de Colombia, 1997) representa un papel fundamental en este tema, ya que define tres tipos de instrumentos del componente urbano: de planeación, de gestión y de financiación. Los instrumentos de planeación son relevantes porque pueden complementar la inclusión de la participación en la plusvalía en el POT, como se ha hecho en la ciudad de Villavicencio desde 2018.

Los instrumentos de gestión, por otro lado, pueden tomar diversas formas, como convenios urbanísticos, consorcios de urbanización social, corporaciones y/o empresas públicas, sociedades de economía mixta, bancos de tierras municipales, expropiación, premios de incentivo y creación de zonas especiales de interés social. Al respecto, en Villavicencio se cuenta con la empresa Piedemonte EICM, que se encarga de coordinar proyectos de desarrollo y renovación urbana tanto en suelos rurales como en suelos urbanos; entre sus funciones se encuentran intervenir y legalizar barrios del municipio, construir viviendas nuevas y realizar mejoramientos de interés social tanto urbanos como rurales. Los recursos de Piedemonte EICM provienen de subsidios gubernamentales, cajas de compensación y parte del presupuesto del municipio destinado a proyectos de vivienda.

Además, el municipio ha implementado incentivos fiscales mediante acuerdos municipales, así como convocatorias públicas para consolidar un banco de tierras. Esta última iniciativa la coordinan actualmente el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) y la Secretaría de Planeación Municipal.

En lo que respecta a los instrumentos de financiación, estos pueden ser fondos de desarrollo urbano, bancos sociales

de microcrédito, bancos de materiales, contribución de valorización y redistribución de costos y beneficios. El Acuerdo 287 (Concejo Municipal de Villavicencio, 2015, Artículo 489) establece que los instrumentos de financiación para la ciudad de Villavicencio son la contribución por valorización, bonos y pagarés de reforma urbana, asociaciones público-privadas y la *participación en la plusvalía*.

La Ley 388 (Congreso de Colombia, 1997) establece (i) la noción de plusvalía, (ii) los hechos que la generan y (iii) el monto de la participación. Sobre la participación en la plusvalía, la ley indica lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital. (Artículo 73)

El propósito de este contenido legislativo era constituir un medio indispensable para enfrentar los altos precios de los terrenos en el proceso de construcción de vivienda de interés social. Antes de su implementación, se creía que los propietarios de un terreno tenían derechos incondicionados sobre la plusvalía generada por acciones del Estado, como el cambio de uso del suelo, en contraposición a la repartición equitativa de cargas y beneficios, y aunando el enriquecimiento injusto de los propietarios.

Los concejos municipales o distritales establecerán, mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios. Sin embargo, la ya reseñada ley enmarca los hechos generadores del cobro de plusvalía, así:

Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8.º de esta ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

En el mismo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso. (Congreso de Colombia, 1997, Ley 388, Artículo 74).

En cuanto al cálculo del impuesto de plusvalía, el municipio realiza un procedimiento en el que revisa el valor comercial de

los inmuebles antes y después de la aprobación del POT que determinó el hecho generador de la plusvalía. Si se causa un aumento en el valor comercial gracias a un uso más intenso o lucrativo del inmueble, se determina un nuevo valor comercial considerando este aumento. De este modo, el incremento entre estos dos valores comerciales es la base imponible sobre la cual se liquida el impuesto de plusvalía.

Así pues, la participación del Estado en la plusvalía ayuda a controlar el valor del suelo, lo que beneficia a la sociedad en general; por ejemplo, estos recursos se pueden invertir en proyectos de vivienda social, parques públicos o infraestructura urbana. Además, la devolución de parte de la plusvalía al Estado desincentiva la especulación desmedida en el mercado de tierras, ya que las ganancias potenciales se redistribuyen de forma más equitativa. Esto también desanima prácticas como el engorde o la retención de terrenos, que son perjudiciales para el desarrollo urbano, ya que existen normativas que las prohíben en zonas urbanas.

La investigación de la cual resultó el presente capítulo se ocupó de analizar los factores ligados a la implementación de la participación en la plusvalía como instrumento de financiación en Villavicencio entre 2008 y 2020, además de identificar los factores que dificultan el recaudo de recursos y determinar acciones concretas que podrían contribuir al aumento en la captación del recurso. El estudio se desarrolló desde un enfoque mixto, combinando métodos cualitativos y cuantitativos.

El enfoque cualitativo se aplicó para recolectar información sobre la percepción, el conocimiento y la experiencia de los entrevistados en las variables que fueron analizadas. En términos generales, los resultados de las entrevistas dejaron ver la apreciación positiva de los entrevistados sobre las ventajas para el municipio de participar en la plusvalía; sin embargo, mostraron oposición a la idea de pagar un impuesto adicional.

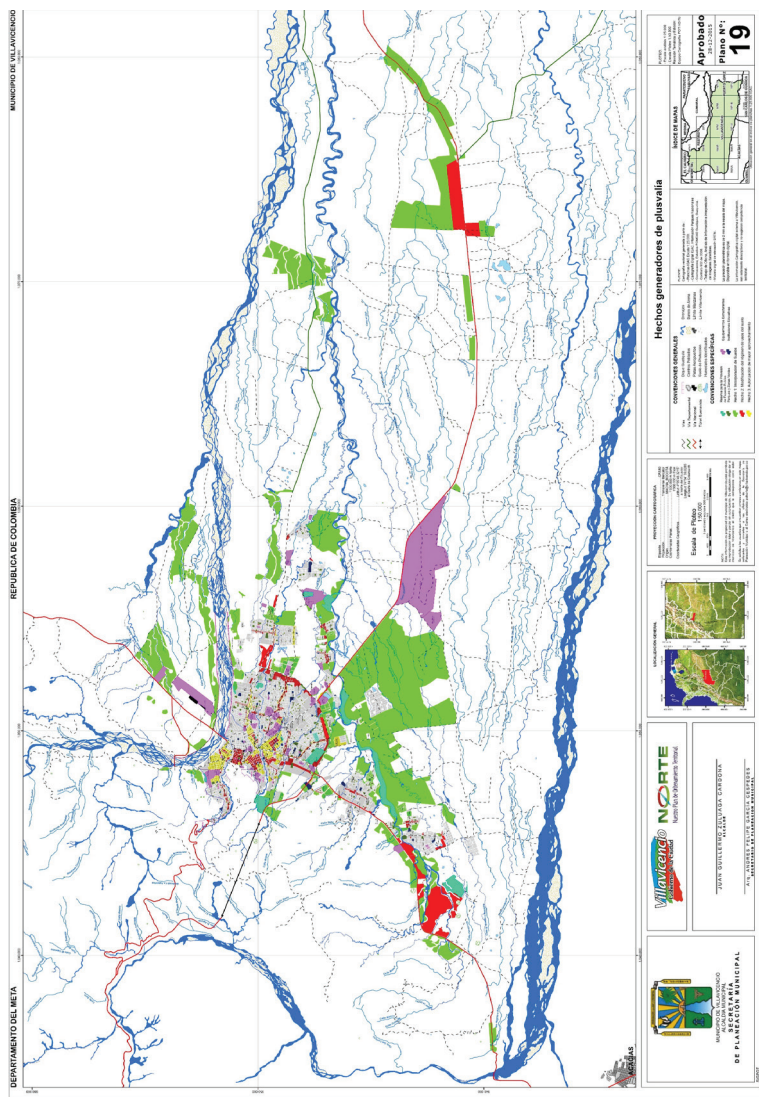


Figura 1. Hechos generadores de plusvalía en Villavicencio

Fuente: Hernández Sabogal (2021).

De igual manera, según las personas consultadas, la aplicación de la plusvalía como instrumento de financiación urbana en Villavicencio presenta algunos desafíos relacionados, principalmente, con una falta de claridad en el momento de exigibilidad y cálculo del impuesto; riesgo de desvío de recursos hacia otros fines; ausencia de reglamentación clara sobre la destinación de los recursos; dificultad en la obtención de información actualizada sobre los predios y falta de voluntad política para aplicar la plusvalía con rigor.

Para complementar la información obtenida en las entrevistas sobre la identificación de los hechos generadores de plusvalía, se realizó un análisis del plano 19 del POT Norte (Concejo Municipal de Villavicencio, 2015, Acuerdo 287) (ver Figura 1). El análisis se enfocó en las áreas urbanas y se amplió para una mejor ubicación de los hechos generadores, así:

- Incorporación de suelos. Se identificaron con verde las áreas correspondientes a incorporación de suelos, principalmente, en áreas periféricas al perímetro urbano. Se trata de suelos que cambian de clasificación rural a suburbano o a urbano, y de suburbano a urbano.
- Modificación del régimen de usos del suelo. Se identificaron con rojo las áreas donde se modifica el régimen de usos del suelo. Estas áreas se encuentran, principalmente, sobre el anillo vial, los principales corredores viales, una amplia zona en el centro y en los polígonos que se definieron como industriales.
- Mayor aprovechamiento. Se identificaron con amarillo las áreas donde se autoriza un mayor aprovechamiento, caracterizado por una mayor edificabilidad. Estas áreas se concentran en barrios centrales como Barzal, San Benito, Porvenir, 20 de Julio, Vainilla y Caudal; también en algunos

ejes viales, como la calle 35, la avenida 40 y la calle 7.^a (Hernández Sabogal, 2021).

De acuerdo con lo observado en la Figura 1, el potencial de generación de plusvalía en Villavicencio se concentra en zonas claramente identificables. Esto significa que el potencial de generación de recursos a partir de la plusvalía constituye una fuente muy importante para financiar proyectos de infraestructura, entre los cuales se pueden priorizar los proyectos de vivienda de interés social.

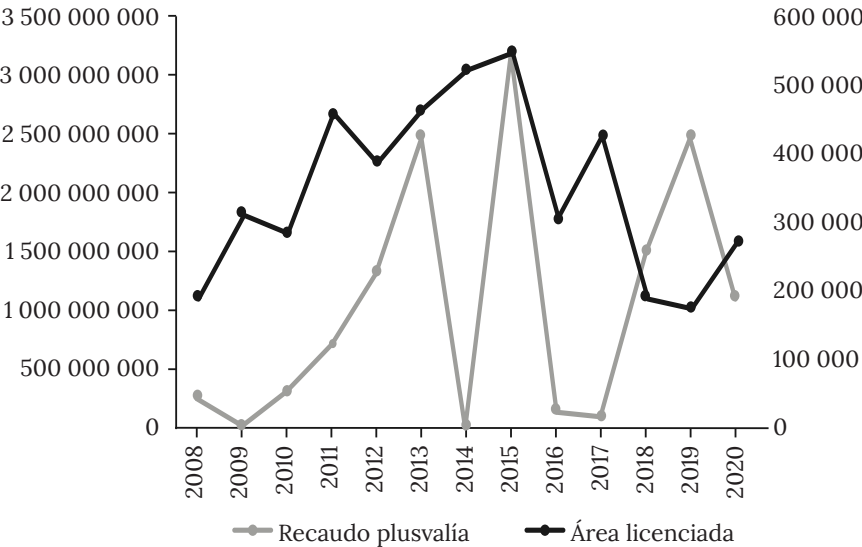


Figura 2. *Recaudo de plusvalía vs. área licenciada para construcción en Villavicencio 2008-2020*

Fuente: Hernández Sabogal (2021).

Del lado de la investigación cuantitativa, los resultados presentados en la Figura 2 permitieron hacer un análisis de la recaudación por plusvalía en Villavicencio (2008-2020). Durante la reseñada vigencia, Villavicencio recaudó en promedio 1040 millones de pesos anuales por concepto de plusvalía. No se observa una tendencia clara en la recaudación, sino picos en 2012,

2015 y 2019, y caídas drásticas en cada uno de los tres periodos de gobierno analizados, incluso en 2014 llegó a cero (Hernández Sabogal, 2021).

Óscar Barrero (2018), en su libro *Economía urbana y plusvalía del suelo* explica la manera como la demanda del suelo urbano es una demanda derivada, ligada a la demanda final por oficinas, locales comerciales, industrias, vivienda y usos institucionales (p. 125). Por otro lado, en Villavicencio, el Estatuto de Rentas (Concejo Municipal del Villavicencio, 2019, Acuerdo 393, Artículo 207, parágrafo) establece lo siguiente:

De conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y el artículo 6 del Decreto 1788 de 2006, para la expedición de las licencias de urbanización o construcción y sus modalidades; la Secretaría de Planeación Municipal y/o curadurías urbanas, exigirán el certificado de paz y salvo por concepto de la participación en plusvalía.

Por lo anterior, debería observarse una relación positiva entre el recaudo de la plusvalía y el área licenciada en un municipio. Esta relación podría ser rezagada, es decir, podría observarse un aumento en el recaudo de la plusvalía después de un aumento en el área licenciada, sin embargo, la Figura 2 no muestra una relación tan directa. Adicionalmente, se calculó el coeficiente de correlación entre las dos variables: la plusvalía recaudada fue la variable (x) y el área licenciada fue la variable (y). El valor obtenido luego de aplicar la fórmula es 0,142, que es cercano a cero. No obstante, este valor se encuentra entre 0 y 1, lo que indica que hay una baja correlación, pero que es positiva. Se infiere que estas variables no son independientes.

La Tabla 1 muestra los datos que representan la evolución de las dos variables desde 2008 hasta 2020, así como el detalle del cálculo para obtener el valor del coeficiente de correlación. Los datos permiten apreciar cómo la plusvalía y el área licenciada no siempre se mueven en la misma dirección. Lo anterior puede

Tabla 1. Cálculo del coeficiente de correlación

Año	Área Lic (x)	Recaudo PP (y)	(xi - $\bar{x}$)	(yi - $\bar{y}$)	(xi - $\bar{x}$)(yi - $\bar{y}$)	(xi - $\bar{x}$) ²	(yi - $\bar{y}$) ²
2008	188.383	250.018.000	-159.349	-790.350.155	-3,97847E+13	25392079286	6,24653E+17
2009	310.818	11.425.300	-36.914	-1.028.942.855	-4,08916E+11	1362637717	1,05872E+18
2010	282.292	298.999.000	-65.440	-741.369.155	-1,95437E+13	4282383532	5,49628E+17
2011	456.695	713.426.000	108.963	-326.942.155	7,76992E+13	11872952133	1,06891E+17
2012	385.760	1.307.497.000	38.028	267.128.845	4,97084E+13	14461344634	7,13578E+16
2013	465.207	2.462.021.256	117.475	1.421.653.101	2,89185E+14	13800393698	2,0211E+18
2014	519.798	0	172.066	-1.040.368.155	-59832867825	29606734828	1,08237E+18
2015	546.211	3.177.947.462	198.479	2.137.579.307	6,30687E+14	39393943976	4,56925E+18
2016	307.223	141.910.516	-40.509	-898.457.639	-5,73456E+12	1640972849	8,07226E+17
2017	424.933	94.308.605	77.201	-946.059.550	7,25388E+12	5960006278	8,95029E+17
2018	188.883	1.507.961.569	-158.849	467.593.414	-2,39483E+14	25232980363	2,18644E+17
2019	173.675	2.461.718.263	-174.057	1.421.350.108	-4,28419E+14	30295812471	2,02024E+18
2020	270.637	1.097.553.046	-77.095	57.184.891	-8,4589E+13	5943627164	3,27011E+15
Promedios	347.732	1.040.368.155					
Sumatorias					2,36512E+14	1,96231E+11	1,40284E+19
Raíces						442979,2985	3745446216
Aplicación de la fórmula						0,14254949	

Fuente: Hernández Sabogal (2021).

deberse a que no se otorgaron las licencias en el mismo periodo o a que se actuó en otra causal de exigibilidad (p. ej.: transferencia de dominio). Si el área licenciada aumenta y la plusvalía no acompaña este aumento, la causa probable es que el pago se haya realizado en vigencias anteriores.

La lección impartida por Bogotá, D. C.

En este punto surge una pregunta fundamental: ¿por qué Villavicencio no aprovecha de manera adecuada la plusvalía para reducir el déficit habitacional? Antes de dar respuesta, vale la pena analizar el trasegar, entre 2003 y 2004, de la ciudad de Bogotá, D. C., pionera en la captación de dicho impuesto y cuya experiencia ha dejado aprendizajes significativos. En 2003, la capital del país estableció las normas para la aplicación de la participación en las plusvalías en la ciudad mediante el Acuerdo 118 (Concejo de Bogotá, D. C., 2003), sancionado por el entonces alcalde Antanas Mockus Šivickas. En marzo de 2008, Bogotá logró un recaudo del orden de 33 937 millones de pesos (Vejarano, 2007).

La experiencia de Bogotá nos ha enseñado que un buen POT es fundamental para la gestión eficaz de la plusvalía. El primer POT de esa ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., 2000, Decreto 619) estableció que las áreas clasificadas como suelo de expansión urbana solo se podían desarrollar tras la aprobación de un plan parcial que debía especificar los usos del suelo, la edificabilidad y los requerimientos de infraestructuras públicas y equipamientos colectivos necesarios. Sin embargo, el POT no mencionó otras normas que también generan plusvalía, como la autorización de usos más rentables o un mayor aprovechamiento del suelo en zonas ya consolidadas de la ciudad. Estas normas se adoptaron posteriormente, una vez aprobado el POT y desarrollados otros instrumentos de planeamiento de menor jerarquía, como la reglamentación de las unidades de planeamiento zonal (UPZ) (Vejarano, 2007).

Posteriormente, para su aplicación formal cobró especial relevancia el Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD). Esta oficina tuvo a su cargo la primera actividad necesaria para la aplicación de la plusvalía en Bogotá: su labor consistió en hacer los avalúos de las 13 UPZ reportadas para el cálculo de la plusvalía; al respecto, el DACD confirmó que solamente en ocho UPZ se configuraba el efecto plusvalía. En estas ocho UPZ se generaba el efecto plusvalía en aproximadamente el 40 % del total de los sectores normativos, entre los cuales se contabilizaron cerca de 5575 predios. Para determinarlo, fue necesario realizar un total de 350 avalúos utilizando el método de avalúos masivos, también denominado de zonas homogéneas geoeconómicas, en las que, para un número superior a 250 inmuebles, pueden ser suficientes mínimo cinco puntos o avalúos de muestra (Vejarano, 2007).

Luego de tener los avalúos, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) prosiguió con la revisión de los informes entregados por el DACD, la construcción de un informe técnico por cada UPZ y la elaboración de los reportes mediante los cuales se consignó el efecto plusvalía por metro cuadrado. Además, se aplicaron las tasas de cobro y se expidió la resolución por medio de la cual se les notificó a propietarios y poseedores la liquidación de la participación en la plusvalía (Vejarano, 2007).

Finalmente, la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD) desarrolló y clasificó los aspectos de técnica tributaria y jurídica necesarios para respaldar todo el proceso, lo que resultó en el Decreto Reglamentario 084 (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., 2004). De igual manera, la SHD se dedicó a hacer comprensible el tema para todos los funcionarios; a atender y prestar un servicio adecuado a los ciudadanos que solicitasen licencias sobre inmuebles afectados; a especificar formas y facilidades para el pago del tributo en dinero en efectivo y a coordinar con curadores urbanos (Vejarano, 2007).

Así las cosas, Bogotá nos enseñó la importancia no solo de un buen POT, sino también de una correcta coordinación entre Catastro, Planeación y Hacienda, la cual debe ser célere y requiere de personal con un alto nivel técnico para lograr un trabajo comprometido, riguroso y eficiente. Aunado a la coordinación, debe existir un liderazgo que, naturalmente, ha de provenir del alcalde o la alcaldesa del municipio. Algunos consideran que el apoyo político es lo más importante, toda vez que también se requiere de un concejo municipal dispuesto, pero, sobre todo, técnicamente bien asesorado.

Entrando en el análisis particular de Villavicencio, hay que advertir que la ciudad avanza en la gestión del catastro por las siguientes razones: (i) hoy cuenta con una unidad especializada en la modernización y gestión de la información predial catastral del municipio; (ii) en 2022 se firmó un contrato con el IGAC (Bogotá) para actualizar el catastro de la ciudad; (iii) el 16 de septiembre de 2023 Villavicencio asumió la responsabilidad de gestionar su propio catastro tras obtener habilitación como gestor catastral, de manera que se convirtió en el único municipio de la Orinoquia con dicha distinción; y (iv) hoy en día, la responsabilidad recae sobre la recién creada Secretaría de Catastro y Espacio Público, que cuenta con las direcciones de Conservación y Actualización Catastral, Difusión Catastral y Gestión del Espacio Público.

Retos del municipio de Villavicencio para una adecuada captación de la plusvalía

El POT de Villavicencio, vigente desde 2015, presenta algunas falencias que requieren atención en relación con el cobro de plusvalías. La primera tiene que ver con la ausencia de zonas especiales de interés social, lo que limita el desarrollo del banco de tierras y dificulta el acceso a la vivienda a las poblaciones más vulnerables; la segunda es que existen zonas de expansión urbana sin servicios públicos. Para abordar estas falencias, es

necesario realizar una revisión y un ajuste del POT con base en un análisis previo y exhaustivo en el que se determinen los alcances, las limitaciones, los obstáculos y logros de la herramienta actual. Al respecto, es preciso advertir que la norma vigente no distingue claramente entre los procesos de revisión y el ajuste de dichos planes, lo que crea confusión y dificulta su aplicación.

Otro aspecto importante es que, a pesar de lo establecido en la Ley 388 de 1997, el POT deja sujeto el destino de los recursos a la reglamentación que haga el Concejo Municipal. Es necesario que el gobierno municipal asuma la responsabilidad de radicar ante el Concejo Municipal un proyecto de acuerdo que permita definir la reglamentación y el mecanismo para que los recursos provenientes de la participación en la plusvalía sean destinados a cubrir esta necesidad urgente de acceder a una vivienda digna de un grupo de población tan vulnerable.

En 2020, el Decreto 1000-24-435 (Alcaldía de Villavicencio, 2020b) reglamentó el procedimiento para la liquidación, el cobro y el recaudo de la plusvalía en Villavicencio. La gestión del cobro de la plusvalía recae principalmente en las secretarías de Hacienda y Planeación Municipal. Además, como se mencionó, Piedemonte EICM, entre sus 52 funciones, tiene la de apoyar al municipio en la captación de la plusvalía generada por las acciones urbanísticas de este en inmuebles adquiridos por la empresa con antelación.

Villavicencio evidenció un avance en la participación por plusvalía, especialmente entre 2019 y 2023. El Gobierno anterior demostró un manejo claro de la metodología para la aplicación de este instrumento financiero. De hecho, en su momento, los medios de comunicación reportaron un recaudo por parte de la administración municipal de 11 741 millones de pesos por concepto de plusvalía. Estos recursos se destinarían a la ejecución de ocho importantes obras que beneficiarían a los barrios Ciudad Porfía, La Madrid y Villa del Sol, así como a las vías de acceso

al Colegio Nuestra Señora de La Paz (Llanoalmundo.com, 2023). Ahora lo importante es que las administraciones subsiguientes continúen con el avance; no se puede seguir aplazando el desarrollo de los municipios en favor de unos pocos ni de la buena imagen del gobernante de turno. Según Furtado (1997):

Las autoridades locales, cuando son responsables por los impuestos inmobiliarios, no demuestran interés en mejorar y/o perfeccionar la recaudación de esos tributos, dado el costo político que representan, optando por el endeudamiento o contando con las transferencias intergubernamentales, que generalmente refuerzan y/o sostienen los recursos financieros locales. De ahí que los impuestos inmobiliarios, basados en catastros desactualizados y plantas de valores fiscales ineficientes, sean en general muy bajos y generen baja recaudación, lo que viene a reforzar el desinterés de las administraciones locales por esos tributos. (p. 23)

Al respecto, también es importante anotar que se debe garantizar la articulación entre las diferentes unidades de trabajo de la Alcaldía municipal. ¿Quién ejerce la coordinación? ¿Cómo se están ejecutando las actividades? Los anteriores interrogantes los deberá resolver el alcalde como primera autoridad administrativa del municipio y responsable del ordenamiento territorial. Así:

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1454, Artículo 2)

Por último, la armonización de intereses entre factores reales de poder legal que tengan como objetivo la construcción de un Estado democrático debe considerar de suma importancia la participación incidente de las comunidades en la toma de decisiones para la formulación de políticas públicas e instrumentos de administración, planeación y perfeccionamiento del aparato estatal, entre ellas, la considerable mejora de su sistema normativo y la coherencia de este con su sistema territorial. El Frankenstein jurídico construido en torno a los diversos órdenes territoriales en Colombia es otro de los monstruos que deben derribarse en la titánica obra de la reconfiguración territorial del Estado (Millán Orozco, 2021).

La aceptación de los instrumentos urbanos es fundamental para el éxito de la planificación urbana. Sin embargo, la baja participación de la ciudadanía, debida a la falta de conocimiento y comprensión sobre estos instrumentos, limita su eficacia y puede generar oposición. Si los propietarios de predios objeto de plusvalía, actores directamente vinculados al proceso, aún después de 27 años de la adopción de la Ley 388 (Congreso de Colombia, 1997) carecen de claridad sobre los conceptos, los tiempos, la destinación y demás implicaciones del instrumento, ¿qué se puede esperar de la población en general?

Es responsabilidad de la administración municipal no solo vincular a la población en el diseño del POT, sino también, mediante una planeación estratégica, implementar campañas de información sobre la plusvalía y la importancia de la participación de la comunidad en las decisiones sobre la ciudad. Estas campañas deben informar sobre los beneficios de la plusvalía para la ciudad, cómo funciona el instrumento, cómo se calculan los montos por pagar, en qué se invertirán los recursos recaudados y cuáles son los mecanismos de participación disponibles.

Referencias

- Alcaldía de Villavicencio. (2020a). *Plan de Desarrollo Villavicencio Cambia Contigo 2020-2023*. Alcaldía de Villavicencio. <https://historico.villavicencio.gov.co/mimunicipio/programadegobierno/plan%20de%20desarrollo%20villavicencio%20cambia%20contigo%202020%20-%202023.pdf>
- Alcaldía de Villavicencio. (2020b, 24 de noviembre). *Decreto 1000-24-435 de 2020. Por medio del cual se reglamenta el procedimiento para la liquidación, el cobro y el recaudo de la participación en plusvalía y se dictan otras disposiciones*. <https://historico.villavicencio.gov.co/Transparencia/Normatividad/Decretos/Vigencia%20a%C3%B1o%202020/DECRETO%20No.%201000-24%20-%20435%20DEL%2024%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202020.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2000). *Decreto 619 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital*. Registro Distrital 2197 de 28 de julio de 2000. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2004). *Decreto 084 de 2004. Por el cual se definen los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada de la participación en plusvalía*. Registro Distrital 3079 de 29 de marzo de 2004. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12808>
- Barrero, Ó. (2018). *Economía urbana y plusvalía de suelo*. Bhandar Editores.
- Concejo de Bogotá, D. C. (2003). *Acuerdo 118 de 2003. Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital*. Registro Distrital 3017 de 30 de diciembre de 2003. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11025>
- Concejo Municipal de Villavicencio. (29 de diciembre de 2015). *Acuerdo 287 de 2015. Por medio del cual se adopta el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones*. https://concejo-municipal-de-villavicencio.micolombiadigital.gov.co/sites/concejo-municipal-de-villavicencio/content/files/000126/6256_acuerdo-no-287-de-2015.pdf
- Concejo Municipal del Villavicencio. (25 de noviembre de 2019). *Acuerdo 393. Por medio del cual se establece el Estatuto de Rentas del municipio de Villavicencio*. <https://historico.villavicencio.gov.co/Transparencia/Normatividad/Acuerdos/Vigencia%202019/ACUERDO%20No%20394%20DEL%2026%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202019.pdf>
- Concejo Municipal de Villavicencio. (30 de mayo de 2020). *Acuerdo 411 de 2020. Por medio del cual se modifica el nombre, objeto y funciones de la empresa industrial y comercial de Villavicencio Villavivienda EICE establecidos*

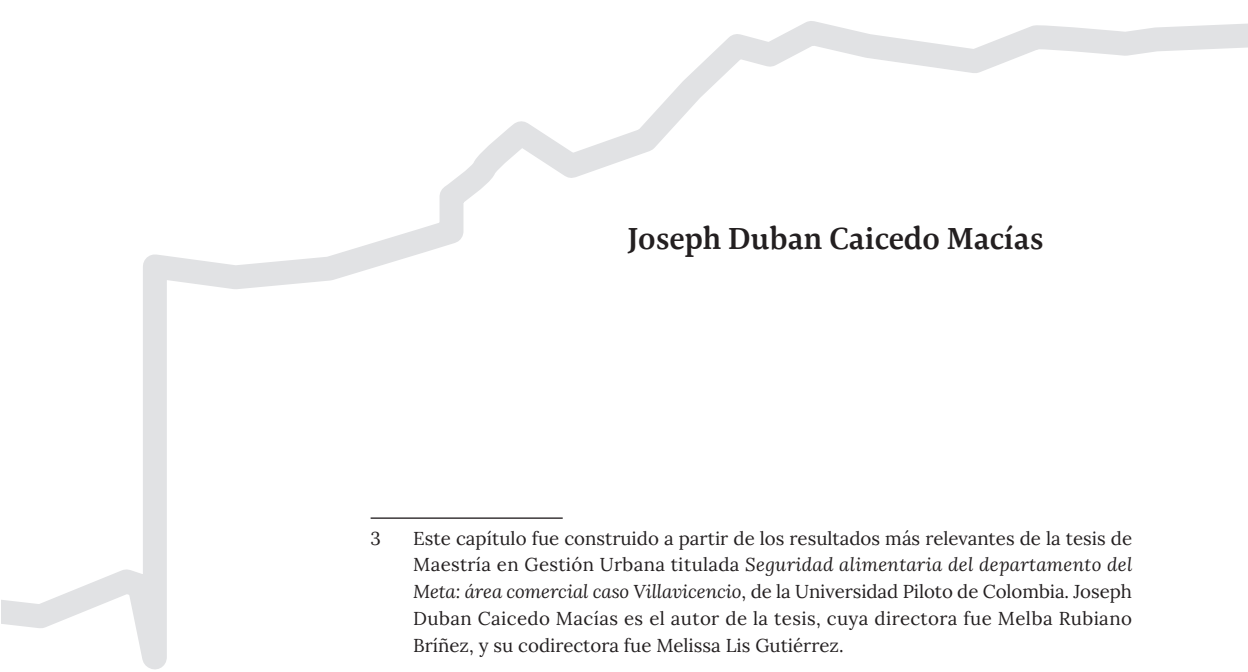
- en el Decreto 091 de 2001 y se dictan otras disposiciones. <https://historico.villavicencio.gov.co/Transparencia/Normatividad/Acuerdos/Vigencia%202020/ACUERDO%20No.%20411%20DEL%2030%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>
- Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9.^a de 1989, y la Ley 3.^a de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43.091 de 24 de julio de 1997. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de Colombia. (28 de junio de 2011). *Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Diario Oficial 48115 de 29 junio de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Proyecciones municipales de población*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Furtado, F. (1997). *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: debilidad en la implementación, ambigüedad en la interpretación*. Lincoln Institute of Land Policy. https://etd723z5379.exactdn.com/app/uploads/2024/04/749_furtado_97.pdf
- Hernández Sabogal, D. A. (2021). *La participación en la plusvalía y su potencial como reductor del déficit de vivienda en la ciudad de Villavicencio* [Tesis de maestría, Universidad Piloto de Colombia]. Re-Pilo: Repositorio Institucional de la Universidad Piloto de Colombia. <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/11350>
- Llanoalmundo.com. (5 de julio de 2023). *Ocho obras se vienen construyendo en Villavicencio con recursos de plusvalía*. Llanoalmundo.com. <https://llanoalmundo.com/ocho-obras-se-vienen-construyendo-en-villavicencio-con-recursos-de-plusvalia/>
- Millán Orozco, D. (2021). Los tres órdenes territoriales o el síndrome de Procluso y otros mitos de la relación espacio-sociedad-tiempo en el Estado colombiano. *Territorios: Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, (44), 1-24. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8052>
- Vejarano, M. C. (2007). Bogotá, D. C. Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, (7), 79-106. <https://doi.org/10.5821/ace.v3i7.2440>



Capítulo III

Seguridad y soberanía alimentaria en el departamento del Meta: área comercial, caso Central de Abastos de Villavicencio³

Joseph Duban Caicedo Macías



3 Este capítulo fue construido a partir de los resultados más relevantes de la tesis de Maestría en Gestión Urbana titulada *Seguridad alimentaria del departamento del Meta: área comercial caso Villavicencio*, de la Universidad Piloto de Colombia. Joseph Duban Caicedo Macías es el autor de la tesis, cuya directora fue Melba Rubiano Bríñez, y su codirectora fue Melissa Lis Gutiérrez.



Resumen

Es vital asegurar que las poblaciones tengan suficiente comida. Al respecto, la agricultura y la ganadería son fundamentales para garantizar el suministro de alimentos, especialmente durante crisis globales, de manera que se aseguren reservas y la provisión alimentaria para todos. Villavicencio es el principal productor de alimentos en el Meta, por tal razón, deben ampliarse los conocimientos en términos de seguridad alimentaria (SA) para suplir las deficiencias y necesidades que afectan de manera considerable a la región.

El objetivo de este estudio es ofrecer estrategias para mejorar la seguridad alimentaria municipal, para lo cual se centra en el análisis del consumo y la comercialización de alimentos en la Central de Abastos de Villavicencio (CAV). A partir de la investigación, se busca caracterizar el sector agropecuario de la ciudad e identificar sus impactos en la producción. Como resultado, se ha desarrollado una propuesta de gestión urbana (GPU) dirigida al sector educativo de Villavicencio con el propósito de brindar apoyo a los participantes en la producción y comercialización de la CAV, así como en la gestión de residuos alimentarios.

Palabras clave: seguridad alimentaria, desarrollo urbano sostenible, comercio y consumo responsable, producción agrícola y calidad de vida

Introducción

La seguridad alimentaria es un derecho humano que asegura que todas las personas tengan acceso en todo momento a la cantidad necesaria de alimentos para su consumo adecuado con el fin de promover su bienestar y desarrollo personal. Además de satisfacer las necesidades individuales, la seguridad alimentaria también se enfoca en la sostenibilidad de un territorio, para lo cual busca garantizar el acceso a los alimentos y establece reservas para enfrentar diversas crisis, ya sean socioeconómicas,

gubernamentales, climáticas o de alcance nacional e internacional (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial [CSA], 2017).

La soberanía alimentaria, derivada de la seguridad alimentaria, es un derecho que permite a todas las comunidades establecer sus propias políticas agrícolas y alimentarias (Nova-Laverde et al., 2019), esto incluye garantizar la seguridad y la calidad de los alimentos, así como respetar las preferencias culturales, sin depender de otros para su bienestar. La soberanía alimentaria se enfoca en diseñar estrategias de producción y consumo para satisfacer las necesidades de la población tanto a nivel local como nacional, lo que implica gestionar la producción agrícola interna y las importaciones de alimentos (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] et al., 2019).

Para alcanzar el objetivo de erradicar el hambre global para 2030, la seguridad alimentaria se enfoca en promover prácticas agrícolas sostenibles y garantizar el acceso a alimentos nutritivos y seguros. Esto se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan abordar diversos desafíos mundiales, incluida la seguridad alimentaria. En el ámbito local de Villavicencio, la seguridad alimentaria se refiere a la habilidad de proporcionar la cantidad necesaria de alimentos para cubrir las necesidades de la población. En torno al gobierno local, se pueden encaminar los procesos de mejora de la seguridad alimentaria con inocuidad desde el territorio, en un tiempo determinado. Además, se puede direccionar para aprovechar sus potenciales como capital del departamento.

El objetivo principal de este capítulo, basado en la tesis que lo precede, es comprender el concepto de seguridad alimentaria en el municipio de Villavicencio (Meta). Esto se logrará mediante un análisis detallado de cómo se distribuyen los alimentos dentro del territorio, examinando luego su aspecto socioeconómico en términos de demanda y comercialización, centrándose específicamente en la Central de Abastos de Villavicencio.

Planteamiento del problema

Es fundamental impulsar la transformación de los sistemas de producción agropecuarios a nivel nacional para orientarlos hacia la sostenibilidad. Esto implica realizar adaptaciones y mejoras en los procesos que benefician a toda la cadena productiva, aumentar la eficiencia y garantizar el acceso a alimentos incluso en las zonas más remotas del país. El departamento del Meta destaca como un importante centro de producción agropecuaria en Colombia, con la capacidad de generar más de 358 674 388 t de alimentos agrícolas y 5 086 355 unidades de producción pecuaria (Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario [Agronet], 2021).

La dinámica de las actividades agropecuarias y sus participantes se ven influenciados por diversos factores. Entre estos se encuentran la variabilidad climática, los elevados gastos de transporte para distribuir los productos finales a diferentes regiones del país, los aumentos en los costos de insumos agrícolas, los bajos precios de comercialización debido a las importaciones de otras áreas y los costos asociados al almacenamiento de productos alimentarios. Así mismo, las entidades territoriales pueden incidir negativamente en la producción alimentaria debido a que sus políticas están encaminadas a solucionar necesidades puntuales, sin contemplar tratamientos sostenibles e integrales.

El elevado costo del transporte de alimentos afecta tanto a comerciantes como a productores, lo que puede resultar en escasez de alimentos en diversas áreas de un territorio. Además, esto conduce a una concentración de productos alimentarios en sus regiones de origen, lo que genera pérdidas económicas por no poder venderlos en otros lugares. Un ejemplo de esto se muestra en un sondeo realizado por la FAO et al. (2019) en el que se identificó que más del 60 % de los alimentos producidos son comercializados en canales minoristas. Se debe tener en cuenta también la tasa de perecimiento de los productos, a partir de la cual es necesario contar con

estrategias de almacenamiento antes y durante su comercialización, con el fin de poder rotarlos y no perder porcentajes de inversión de la producción total. Esto genera costos adicionales para los productores y comerciantes, ya que el no poder mantener condiciones adecuadas aumentaría la cantidad de hongos y bacterias, lo cual afectaría la inocuidad de los productos alimenticios y daría lugar a la pérdida de un alto porcentaje de estos (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020).

A lo largo de la historia del departamento del Meta se han evidenciado obstáculos que afectan la oferta y la demanda de productos agropecuarios. Reformas del Estado en los años 70 y 80 del pasado siglo dieron lugar a pérdidas económicas importantes en extensos terrenos destinados a siembras de pastos para actividades ganaderas y diferentes cultivos agrícolas propios del departamento, lo que dio lugar a la disminución del porcentaje de producción de alimentos. Este fenómeno fue recurrente en años posteriores, hasta que en 2023 se promovió una reactivación económica dirigida a la ampliación de la producción en el campo, la cual ha contribuido a mitigar la continuidad de la decadencia económica agroalimentaria. A pesar de esto, otras economías, como el sector de hidrocarburos, tomaron gran importancia por su aporte productivo al departamento (González, 2005).

Según un informe del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional en el que se extrapola el comportamiento de crecimiento poblacional a partir de los datos del censo del DANE de 2005, para 2017, Villavicencio contaba con 506 012 habitantes (CENAC, 2016). El crecimiento demográfico interno del municipio de Villavicencio en el periodo de 2015 a 2017 presentó una tasa de aumento que recalca la necesidad de cubrir con mayor capacidad la generación de empleo y la penuria de atender la seguridad alimentaria en igualdad de condiciones.

Los alimentos que se consumen en los departamentos de Tolima, Boyacá, Meta y Cundinamarca equivalen el 26 % de todo el país, porcentaje que enmarca un sobre costo en la cadena de abastecimiento que supera los 3,8 billones de pesos. Lo anterior se entiende como pérdidas constantes producidas por factores internos en las cadenas productivas y deja claro que hay problemas en la planificación y el manejo de cultivos, en la predicción de pérdidas y en la generación de desperdicios, así como problemas de insuficiencia de distribución y transporte, lo cual se traduce en pérdidas monetarias para los productores y en el aumento de precios al consumidor final (Grupo de Alto Nivel de Expertos [HLPE], 2014).

Sobre la base de lo expuesto, se reconoce la urgencia de establecer directrices que organicen las estructuras de producción desde los agricultores hasta los puntos de venta finales de alimentos, evitando intermediarios. El objetivo es conectar las áreas rurales de producción con los mercados locales, según lo señalado por Caicedo (2022). Estos esfuerzos buscan mejorar el almacenamiento de alimentos e implementar sistemas de transporte más eficientes, especialmente en zonas vulnerables donde el acceso a los alimentos es limitado. De esta forma, se pretende mejorar las condiciones de producción y suministro de alimentos de manera sostenible y eficaz (Boix, 2004).

Justificación

La estructura económica de Villavicencio surgió a través del cruce de caminos, en 1840, con un caserío comprendido entre los caños Parrado y Gramalote, que gracias a sus condiciones geográficas estratégicas se convirtieron en pasos obligados de comerciantes, agricultores y ganaderos (Cortés & Castañeda-Pérez, 2020).

Para 2020, Villavicencio reportó una población de 545 302 habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística

[DANE], 2021). Las principales actividades económicas desarrolladas en la ciudad pertenecen a los sectores industrial, agropecuario, energético, de construcción, comercio exterior y competitividad, y turismo (Alcaldía de Villavicencio, 2021). Al respecto, el sector agropecuario es la cuarta producción más importante del territorio, compuesto por la agricultura, la ganadería y la caza; la pesca y la producción de maderables; y el turismo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], 2015).

Villavicencio, en pleno auge de su crecimiento físico y demográfico, promueve métodos sostenibles que dinamicen la economía para trascender las condiciones de vida de su comunidad. Esto se muestra de forma concisa en el Título I del Plan de Ordenamiento Territorial (Concejo Municipal de Villavicencio, 2015), el cual establece la importancia de lograr un territorio eficiente, equitativo y sostenible, que se dirige a alcanzar el progreso económico y social de su comunidad.

El Plan de Desarrollo Villavicencio Cambia Contigo 2020-2023 (Alcaldía de Villavicencio, 2020) estructuró políticas y proyectos para mejorar la interacción entre productores menores rurales del municipio y productores potenciales a escala intermunicipal en el sector agropecuario. Además, se buscaba elevar la competitividad de la producción agropecuaria entre los actores involucrados en la cadena de suministro de la ciudad. Esto se lograría mediante la implementación de proyectos que impulsaran la producción de especies agrícolas y ganaderas rentables, en cumplimiento de la Ley 607 (Asamblea Departamental del Meta, 2020, Ordenanza 1069; Congreso de Colombia, 2000).

Sin embargo, es necesaria una articulación con los ODS 2, 11 y 12, los cuales se integran en el objetivo común de poner fin al hambre y garantizar el acceso alimentario a todas las poblaciones, en especial a aquellas que se encuentren en estado de vulnerabilidad (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2021a, 2021b, 2021c, 2021d).

Cuando no se cumplen los requisitos mínimos para disfrutar de una adecuada alimentación, surge lo que se conoce como inseguridad alimentaria (Delgado, 2001). Esta situación puede deberse a una escasez de alimentos disponibles, así como a dificultades económicas o geográficas que impiden acceder a ellos. En resumen, aunque es difícil eliminar por completo el hambre en la ciudad de Villavicencio, la implementación de estrategias adecuadas puede reducir significativamente la inseguridad alimentaria, por ejemplo, promoviendo una alimentación saludable y suficiente basada en prácticas agrícolas sostenibles (Albuquerque, 2004).

Marco de referencia

Localización

La investigación se desarrolló en Villavicencio, específicamente en la comuna cinco (5), que alberga la Central de Abastos de Villavicencio; esta área es el epicentro de la actividad comercial de alimentos en el departamento del Meta. El trabajo consiste en un análisis multianual que se enfoca en un periodo que abarca once años (2010-2021), tiempo sobre el cual se recopiló información específica del sector agropecuario a nivel regional para luego centrarse en la perspectiva comercial; para ello, se tomó como punto principal de estudio la Central de Abastos Llanabastos. En el proceso de investigación, se realizaron encuestas en el primer semestre de 2021 en esta central para obtener información cuantificable que permitiera analizar el componente comercial relacionado con la seguridad alimentaria.

Es importante destacar la importancia de la seguridad alimentaria, definida por la FAO como el acceso constante a alimentos suficientes y saludables. Por esta razón, son varios los autores que han publicado estrategias para mejorar los sistemas de producción alimentaria de manera sostenible. López (2012) analiza la dependencia de Colombia a las importaciones de

alimentos básicos y concluye que la política de enfocarse en bienes exportables ha llevado a la vulnerabilidad alimentaria. En el contexto cubano, Moreno et al. (2015) presentan estrategias en Cienfuegos para mejorar la agricultura urbana y abordar la sostenibilidad en el ordenamiento territorial; los autores señalan la necesidad de ordenamiento territorial y urbano para transformar la agricultura urbana, y destacan la gestión del Instituto de Planificación Física en Cienfuegos. Por su parte, Ermini et al. (2017) resaltan la agricultura urbana como clave para abastecer demandas alimentarias y subrayan su vinculación con la agroecología. En Uruguay, Treinta y Tres implementa prácticas agroecológicas para lograr la soberanía alimentaria territorial. En Colombia, la adopción de prácticas agroecológicas busca producir alimentos inocuos y de calidad con el fin de reducir la dependencia a insumos químicos (Galeano, 2007).

Marco conceptual

El análisis contextual de la seguridad alimentaria y temas afines —como la soberanía alimentaria, el desarrollo urbano sostenible y la agricultura urbana— se basa en una revisión bibliográfica de los conceptos que se relacionan a continuación. La seguridad alimentaria, con definiciones cambiantes, destaca el acceso constante a alimentos suficientes y saludables. La definición oficial de la FAO establece criterios para evaluarla considerando derechos, reconocimiento internacional y una visión multidimensional.

La inseguridad alimentaria es el opuesto de la seguridad alimentaria y se aborda mediante estrategias como la agricultura urbana para aumentar la disponibilidad de los alimentos y la accesibilidad a ellos. Estas estrategias deben estructurarse en indicadores para medir la inseguridad alimentaria y la relación entre reducción de accesibilidad y crisis agroalimentaria a nivel local.

La soberanía alimentaria se define como el derecho de los pueblos a definir su alimentación y agricultura, garantizar la ac-

cesibilidad a los alimentos y promover modelos de producción sostenibles. La agricultura urbana es un componente primordial para la seguridad y la soberanía alimentarias, también lo es para la producción de alimentos en centros poblados y en áreas periurbanas con dinámicas sostenibles.

El desarrollo urbano sostenible se determina como un criterio regulado para reconstruir el orden económico y es de gran importancia para la supervivencia humana; en él destacan siempre los principios de la equidad intra e intergeneracional. En Villavicencio y el Meta se busca un desarrollo urbano sostenible, que garantice el bienestar a largo plazo y que sea viable desde el punto de vista económico, así como socialmente deseable y prudente desde la perspectiva ecológica. La inclusión de la agricultura urbana y la consideración de la soberanía alimentaria son elementos esenciales para abordar los desafíos en el contexto alimentario y urbano, ambas conforman un enfoque integral y equitativo para el desarrollo sostenible de la región (Alburquerque, 2004; Boix, 2004; Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad [CIDSE], 2018; Escobar & Jiménez, 2009; Hernández, 2006; Lara, 2008; Leff, 2002; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2006; Programa Especial para la Seguridad Alimentaria [PESA], 2011).

En relación con el ámbito legal, en el presente trabajo se destaca la normativa nacional que rige tanto la seguridad alimentaria como la producción agraria y pecuaria del departamento del Meta. El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) reconoce el derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, que incluye la alimentación, en concordancia con la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) y los principios internacionales respaldados por el Estado. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) también desempeña un papel clave por orientar

acuerdos sociales para asegurar la seguridad alimentaria y promover políticas que garanticen el derecho a la alimentación (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2008).

La Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) concede autonomía a los departamentos para la administración socioeconómica dentro de sus territorios, de manera que les permite funciones de control y coordinación. A nivel nacional, el Plan de Acción para la Nutrición y el Documento CONPES Social 113 (DNP, 2008) delinean la política de seguridad alimentaria y se relacionan con los ODS, especialmente con el 2 (Hambre Cero), el 11 (Ciudades Sostenibles) y el 12 (Producción Responsable). Además, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria (CISAN), creada mediante el Decreto 2055 (Presidencia de la República de Colombia, 2009), define la seguridad alimentaria como la disponibilidad estable de alimentos, con acceso y consumo adecuados (DNP, 2008).

La seguridad alimentaria se integra con factores macroeconómicos y requiere intervenciones intersectoriales en diferentes niveles. La política alimentaria también aborda la productividad agrícola, la competitividad y la confianza en la libre competencia, además, se alinea con el desarrollo sostenible y la seguridad nacional (DNP, 2008).

En cuanto al marco normativo regional, el departamento del Meta, que ha experimentado un aumento tanto en su extensión como en su población, se esfuerza por fomentar prácticas sostenibles con el fin de mejorar la calidad de vida de sus residentes, según lo establecido en la Ordenanza 1069 (Asamblea Departamental del Meta, 2020). Tanto el Plan de Desarrollo Departamental (Asamblea Departamental del Meta, 2020, Ordenanza 1069) como el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio (Concejo Municipal de Villavicencio, 2015) enfatizan la importancia

de un territorio eficiente y sostenible, guiado por principios de ordenamiento territorial y desarrollo socioeconómico.

La Ordenanza 1069 (Asamblea Departamental del Meta, 2020), orientada a aprovechar las potencialidades del Meta y realizar inversiones intensivas en recursos humanos, establece lineamientos para abordar las dificultades alimentarias enfocándose en las dinámicas de producción y accesibilidad. Aunque el Meta cuenta con fortalezas en el campo y en la producción agropecuaria, se reconoce la necesidad de intervención gubernamental y del sector privado para superar obstáculos, diversificar productos y mejorar la competitividad (Perfetti et al., 2013).

La seguridad alimentaria en el departamento del Meta se destaca por su capacidad para satisfacer las necesidades alimentarias de la población, con un énfasis en la generación de empleo. La Ordenanza 1069 (Asamblea Departamental del Meta, 2020) surgió como un factor clave para el sustento y el progreso del campo, pues promueve el desarrollo socioeconómico en áreas rurales con un enfoque en la sustentabilidad. Este modelo de desarrollo depende de la población local para generar recursos, ofrecer empleos, proteger el medio ambiente y abrir nuevos mercados nacionales e internacionales, de manera que se alinea con los objetivos de la seguridad alimentaria.

Con respecto a la normativa del municipio, la Alcaldía de Villavicencio se posiciona como una institución clave en la administración gubernamental, con la responsabilidad de proporcionar servicios de acuerdo con las leyes vigentes. Su objetivo es impulsar la implementación de proyectos que fomenten el avance local y contribuyan al desarrollo del territorio mediante la participación de la comunidad (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 331).

A nivel municipal, se establecen políticas y programas para mejorar la competitividad en el sector agropecuario entre

pequeños productores locales y potenciales productores intermunicipales. El Plan de Desarrollo de la ciudad se centra en revitalizar tanto la economía como el tejido social impulsando iniciativas que fortalezcan el entramado productivo, fomenten la creación de empleo y reconozcan la relevancia de las zonas rurales para alcanzar la seguridad alimentaria con soberanía (Concejo Municipal de Villavicencio, 2020, Acuerdo 410, p. 49).

A lo largo del periodo administrativo 2020-2023, se pretendió impulsar el desarrollo de la agricultura y la ganadería en el municipio de Villavicencio mediante programas destinados a revitalizar la producción de especies rentables, todo ello en concordancia con lo establecido en la Ley 607 (Asamblea Departamental del Meta, 2020, Ordenanza 1069; Congreso de Colombia, 2000). Como capital del Meta, Villavicencio se relaciona económica, social y físicamente con los municipios vecinos, y sigue el lineamiento de fortalecer la descentralización y priorizar el interés general sobre el particular, según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 (Congreso de Colombia, Artículo 2).

Clasificación de la producción y la prestación de servicios comerciales agropecuarios en el municipio de Villavicencio

Desarrollo del sector agropecuario en el departamento del Meta

Los productos agrícolas y ganaderos son la principal riqueza del departamento del Meta; también son importantes la oferta ambiental y forestal, así como los depósitos de hidrocarburos conocidos en explotación. A partir de estos ejes económicos, la Gobernación departamental justifica inversiones del país, por ejemplo, la construcción de la doble calzada de la vía que comunica a Villavicencio con Bogotá, la cual se articula como principal conexión hacia la capital del país. Este proyecto vial contribuye significativamente en la solución de algunas de las deficiencias

de transporte y conectividad, además, beneficia a las cadenas de comercialización de los productos propios del territorio.

La gran extensión de tierras óptimas para la actividad agrícola y ganadera, junto con la iniciativa de la población por progresar, han dado lugar a que el Meta se convierta en uno de los principales polos para el desarrollo de todo el país (Caicedo, 2022). El Meta es determinante para el desarrollo de Colombia, por eso, todos los municipios que lo conforman lo resaltan, en primera instancia, como productor de seguridad alimentaria. Por tal razón, la Gobernación apuesta por la producción agropecuaria y la asignación de regalías a este sector, que asegura una evolución socioeconómica. Al respecto, la planeación del desarrollo del departamento del Meta se ejecuta como un proceso institucionalizado que vincula, además de a quienes normalmente toman las decisiones del progreso, a aquellos participantes que de un modo u otro se ven afectados por las decisiones tomadas.

Pese a que en los Llanos Orientales se encuentra un futuro alimentario sólido para la región y el país, se puede evidenciar deficiencia en los planes de inversión de infraestructura de seguridad alimentaria; esto da lugar a que los nuevos participantes de esta economía dirijan sus inversiones con retornos a medio plazo, con un nivel de riesgo considerable. Es importante reconocer las potencialidades del territorio, lo que puede llevar a reevaluar la forma como se aprovechan estas potencialidades y así trascender el mejoramiento continuo de los alimentos que se producen y alinearlos hacia un modelo creciente de competitividad (Asamblea Departamental del Meta, 2020, Ordenanza 1069).

De acuerdo con lo anterior, se buscan transformaciones con el fin de mejorar los componentes socioeconómicos, políticos y ambientales de la región, que se producen a nivel local, para generar beneficios a escalas mayores. Mosquera (2016) propone un desarrollo endógeno, sobre el cual afirma que la transformación económica se da por medio de las comunidades locales,

utilizando sus recursos propios y potencialidades, dando paso al bienestar y a la calidad de vida colectiva.

Estado actual de la producción agroindustrial en el Meta

El Meta ha contribuido de manera significativa al PIB nacional. En los últimos años, algunos aspectos han generado cambios relevantes en la estructura del PIB, así como impactos en el interior de los sectores productivos. La dinámica de la agricultura ha aumentado significativamente, lo cual se ha evidenciado, por ejemplo, en que el valor del sector agropecuario aumentó un 1,7 % en el primer semestre de 2019 en comparación con 2018 (DANE, 2021). En el departamento del Meta, que ha tenido principalmente una economía ganadera, se identifica un cambio progresivo hacia una economía agrícola, tendencia que se puede corroborar en la amplia extensión del territorio metense dedicado a actividades agropecuarias. De acuerdo con el DANE (2021), en 2019, en el Meta se dispuso un total de 5 631 522 h para el desarrollo de actividades rurales, distribuidas de la siguiente manera: 4 744 104 h se destinaron para actividades pecuarias; 269 289 h, para bosques; 485 939 h, para actividades agrícolas; y 131 790 h para otros sectores complementarios al agropecuario.

Para avanzar en el desarrollo agropecuario es necesario implementar cambios en las cadenas de producción, que deben incluir la modernización tanto del sector agrícola como del pecuario. Esto ayudará a que el departamento del Meta no se limite únicamente a una economía basada en la extracción de recursos, sino que se transforme en una economía sostenible e innovadora (Caicedo, 2022).

Producción agrícola y pecuaria por municipios

La comercialización de los productos agrícolas actualmente se da de dos maneras: la primera, por la venta directa entre el productor y el consumidor; la segunda, con intermediarios entre ellos. Este tercer participante resulta siendo el más beneficia-

do por la producción agrícola, ya que al productor no se le da un negocio justificado con relación al esfuerzo que realiza para producir su mercancía, y al consumidor se le elevan los precios finales de venta.

La producción agrícola ha motivado una apertura económica que promueve y promociona las importaciones en escala, también la obtención de maquinaria agrícola para actividades rurales, para mejorar el rendimiento. Según el último informe de coyuntura publicado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se observa que los municipios del Meta dependen principalmente de su producción agrícola. A lo largo del tiempo han experimentado cambios significativos en su producción, con un enfoque cada vez mayor en el cultivo de palma africana, aunque aún se mantienen cultivos tradicionales, como el plátano y la yuca. En cuanto a la ganadería, esta ha sido una actividad diferenciadora en la historia de los municipios del Meta, todos los cuales comparten una presencia notable en el sector pecuario.

La ganadería en el departamento se ha desarrollado principalmente en las llanuras, con un crecimiento significativo en términos de tecnología en las áreas cercanas al piedemonte de la cordillera, donde predomina el sistema de cría de ganado de doble propósito y de engorde. La producción ganadera de la región se centra en la carne y la leche; de hecho, tradicionalmente ha servido como fuente principal de suministro de carne para las cadenas comerciales de Bogotá (Caicedo, 2022).

Según el censo ganadero del Meta realizado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) en 2021, la región alberga aproximadamente 2 166 810 cabezas de ganado. La mitad de esta cifra se concentra en seis municipios específicos: Puerto Lleras, Vistahermosa, Puerto Gaitán, San Martín, La Macarena y Puerto López. Es evidente la relevancia de Puerto Gaitán y Puerto López, ya que representan una cuarta parte de todo el inventario ganadero. Aunque el departamento tiene un potencial

considerable en la producción de leche, existen obstáculos en su desarrollo local debido a deficiencias en la infraestructura, lo que ha dificultado su expansión en este sector, en especial, en términos de comunicación con Bogotá.

Distribución espacial de la actividad agropecuaria en los municipios del Meta

Sector empresarial

La seguridad alimentaria incluye derivados de las materias primas (como aceites, harinas y demás productos), que, al pasar por un proceso de transformación, llevan a la obtención de nuevos productos. La industrialización se identifica como un eslabón que se toma en consideración en el estudio de las cadenas de comercialización alimentaria (Caicedo, 2022). En Villavicencio se encuentran el 90 % de las empresas del Meta. Se presenta a continuación una breve descripción de los 29 municipios que componen el departamento, tomando como base el tipo de industria que se desarrolla en cada uno: cárnica, láctea, piscícola, de aceite de palma, cítrica y de frutas e industria arroceras.

El Meta se ha destacado como uno de los departamentos más prometedores en relación con la producción de aceite de palma, producto que contribuye a la seguridad alimentaria de la región. A nivel departamental, se evidencia que los municipios que más sobresalen en la producción de aceite de palma son San Carlos de Guaroa, con seis plantas extractoras, y Acacías, con cinco; además, los municipios de Cabuyaro, Puerto Gaitán, San Martín, Barranca de Upía y Cumaral cuentan con al menos una planta de extracción activa actualmente (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria [Agrosavia], 2021).

Por otro lado, por ser un departamento fuerte en la actividad ganadera, el Meta es considerado también como uno de los mayores transformadores de productos lácteos, que influyen de manera directa en la seguridad alimentaria de la región. En

los municipios de Acacías, Guamal, Granada y Mesetas, principalmente, se encuentran entidades representantes de la industrialización de productos lácteos. A estos municipios se suman Barranca de Upía, Cumaral, Lejanías, San Carlos de Guaroa, San Juan de Arama y Vistahermosa (Agrosavia, 2021).

La industria cárnica se encuentra inexorablemente vinculada a la seguridad alimentaria del Meta. Al respecto, en primera instancia destacan los municipios de Acacías y Restrepo, cada uno con una planta de sacrificio para la transformación de materia prima con carácter industrializado. Los demás municipios del departamento son productores de carne a cierta escala, sin embargo, estos llevan su producto a estas plantas o lo comercializan de manera directa en la capital del país.

Luego de analizar la situación de cada municipio en lo referente a su actividad agroindustrial y desarrollo, fue posible clasificarlos en diferentes niveles jerárquicos según su grado de dedicación y rendimiento en la agricultura. Desde este enfoque, se destaca que los municipios de San Martín, San Carlos de Guaroa, Puerto López, Fuente de Oro, Cabuyaro y Villavicencio son los más favorecidos por su sobresaliente producción de alimentos. Por otro lado, los municipios de El Dorado, San Luis de Cubarral, La Macarena, El Calvario y San Juanito muestran contribuciones menores en la producción de alimentos, lo que representa una desventaja en lo referente a la seguridad alimentaria para el departamento del Meta (Caicedo, 2022).

Cada municipio refleja su comportamiento productivo a lo largo del tiempo con relación a la actividad agropecuaria, pese a esto, ninguno puede asegurar que posee el mayor potencial absoluto en el departamento. A decir verdad, puede haber muchas zonas aún no exploradas con enorme potencial o áreas mal utilizadas. Las zonas que mejor se han establecido socioeconómicamente pueden ser aquellas que han logrado integrarse más rápido a procesos más dinámicos.

La Figura 1 muestra la contribución de cada municipio a la producción regional del Meta. También presenta de manera clara la red vial que conecta a los municipios entre sí y facilita el transporte de su producción hacia Villavicencio y otros destinos tanto locales como externos. La mayoría de los municipios del departamento se caracterizan por su enfoque en la agricultura y las actividades rurales, que involucran la mano de obra y los recursos naturales y socioeconómicos de cada región. Destacan municipios como Acacías, Lejanías, Fuente de Oro, La Uribe, Puerto Lleras y Vistahermosa por su contribución económica al departamento. En cuanto a la ganadería, Puerto Gaitán, Puerto López, San Martín y Puerto Lleras son especialmente reconocidos por su importante aporte al PIB departamental en la producción ganadera a gran escala.

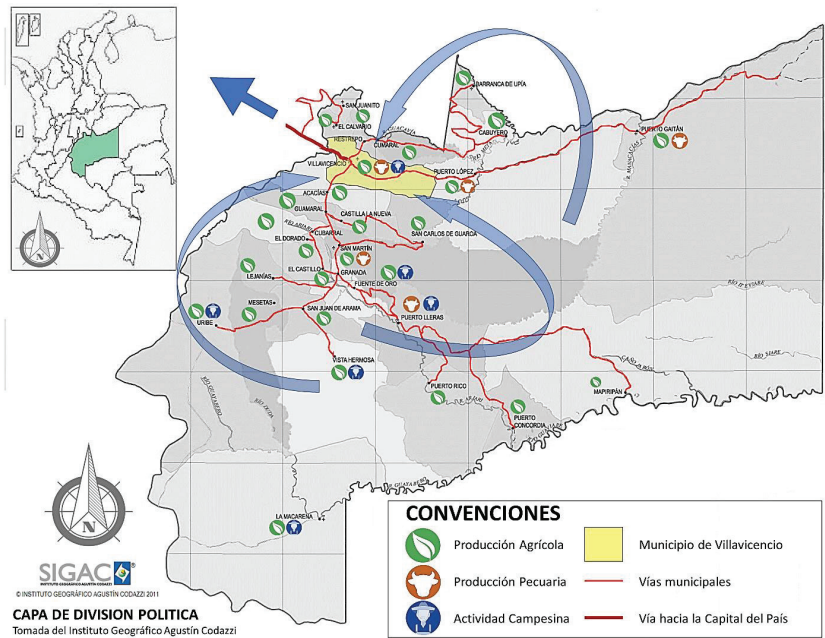


Figura 1. Mapa de actividades productivas agropecuarias en el departamento del Meta

Fuente: Caicedo (2022) a partir de información recopilada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 2012.

Cadenas de producción y comercialización alimentaria en Villavicencio y su relación con la seguridad alimentaria territorial

Es esencial tener una comprensión general del estado actual de la producción y venta de alimentos que llegan a Villavicencio, pues esto permite determinar qué tipos y cantidades de alimentos se distribuyen con mayor éxito en la Central de Abastos de Villavicencio. En la ejecución de la metodología se caracterizó la frecuencia con la que no se logran comercializar alimentos y qué sucede con estos. También se identificaron las dificultades que presenta la rotación de productos que comerciantes y copropietarios obtienen del sector de la producción.

Las encuestas se llevaron a cabo en los bloques A, B y D de la Central de Abastos de Villavicencio (véase Figura 2), donde se encuentran, principalmente, los participantes involucrados en la producción de alimentos. Después de identificar a la población objetivo en el campo, se obtuvo un total de 53 personas dispuestas a responder la encuesta. Se observó que, en general, la población mostraba reticencia a proporcionar información debido al temor, ya que se habían reportado casos de extorsión a los comerciantes en función de su participación en la comercialización de alimentos. Pese a lo anterior, las 53 encuestas realizadas brindaron los datos necesarios para analizar el estado actual de la comercialización en términos de seguridad alimentaria en Llanabastos.

Sobre la base de los resultados de las encuestas, se observa que el 90,7 % de los encuestados trabajan, principalmente, con alimentos que tienen un periodo de vida corto, entre los que se destacan, en especial, los vegetales, las carnes y las frutas. En menor grado también trabajan con productos como miel, cereales, lácteos y alimentos industrializados.

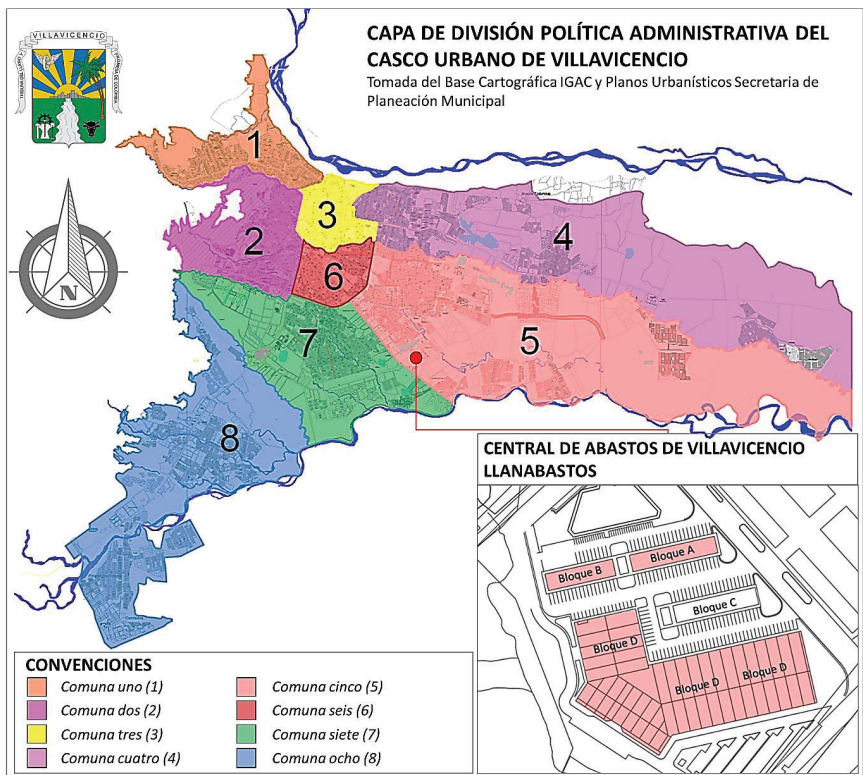


Figura 2. Distribución de bloques en la Central de Abastos de Villavicencio (CAV) e identificación de áreas en las que se aplicó la metodología de recolección de información

Fuente: Caicedo (2022) con base en la cartografía oficial del POT del municipio de Villavicencio (Concejo Municipal de Villavicencio, 2015, Acuerdo 287).

Según la información obtenida de la página de la Central de Abastos de Villavicencio, la CAV cuenta con un ingreso de 750 t de alimentos por día (CAV, s. f.). Los comerciantes adquieren alimentos de la cadena de suministro alimentaria de los municipios del Meta a diario, cada dos días y semanalmente. El 70 % de los comerciantes compran en cantidades más pequeñas, lo que demuestra una mayor rotación de productos; el 30 % restante compran en grandes cantidades, lo que indica una operación comercial más estable. De acuerdo con los datos recopilados en la encuesta, se observa una amplia diversidad de productos ali-

menticios disponibles; al respecto, las frutas y las verduras son los más frecuentes en la Central de Abastos de Villavicencio.

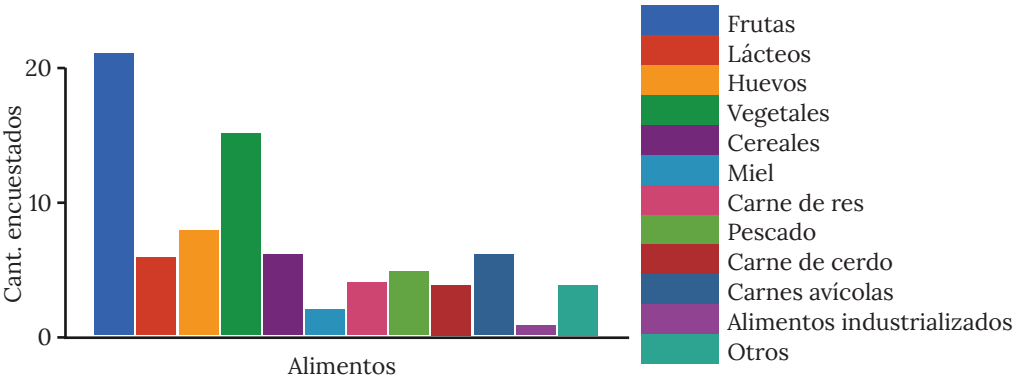


Figura 3. Tipos de alimentos comercializados en la CAV (2021)

Fuente: Caicedo (2022).

Así mismo, se encontró que los comerciantes venden entre el 95 % y el 97 % de los alimentos, de manera que entre un 3 % y un 5 % de estos no se logran comercializar cada día; esto se puede traducir en pérdidas de hasta seis millones de pesos colombianos por comerciante al mes. Las principales causas por las que la venta de alimentos no se concreta son, en primer lugar, el incremento en los precios de los productos; en segundo lugar, la competencia de precios con las grandes cadenas de supermercados; y, en tercer lugar, el aumento en los costos de transporte de dichos alimentos.

Sobre la base de los hallazgos expuestos, también urge analizar y enfatizar en la disposición final, por parte de la Central de Abastos de Villavicencio, de ese porcentaje de alimentos que no se venden. Según la encuesta, la donación y entrega sin costo de alimentos a fundaciones sociales es el principal manejo que se les da. En segundo lugar, son comercializados a costos menores con el propósito de poderlos reutilizar en la elaboración de compostaje y abonos agrícolas. En el tercer lugar de coincidencia en las respuestas obtenidas, se encuentra que estos

alimentos son consumidos por los mismos comerciantes y se entregan a su personal de apoyo de embalaje y de cargue de mercancía. Finalmente, la venta a costos muy económicos para el consumo animal y el lanzamiento a la basura de estos alimentos no aptos para consumo humano también fueron respuestas recibidas por parte de los encuestados.

Es importante resaltar que la expansión mundial del COVID-19 afectó considerablemente a todos los sectores económicos, por lo tanto, el sector agroalimentario no fue la excepción. Según los resultados de la encuesta, la demanda de alimentos perecederos disminuyó un 48 %, esto evidencia que, además de pérdidas económicas a los comerciantes, aumentó más la estadística de pérdidas de alimentos por represamientos de almacenamiento. Además, el 28 % de los participantes en la encuesta observaron un incremento en la demanda, esto se debió a que los consumidores finales con mayores ingresos tenían un mayor poder adquisitivo para comprar productos en la Central de Abastos de Villavicencio.

En Villavicencio, específicamente en la cadena comercial de la CAV, hay una escasez de planes o proyectos relacionados con la producción de alimentos que sean impulsados por entidades públicas o privadas con un enfoque en la seguridad alimentaria. Las pocas iniciativas existentes no tienen como objetivo generar un cambio significativo para garantizar un acceso adecuado a los alimentos en condiciones equitativas. Según la encuesta realizada por el autor para la investigación que fundamenta el presente capítulo, aplicada a 53 comerciantes, el 98 % de los encuestados nunca había participado en estos proyectos, y solo el 2 % restante indicaron haber formado parte de algunos proyectos, pero sin obtener los resultados esperados.

Las encuestas revelaron que las cadenas de producción alrededor de la Central de Abastos de Villavicencio contribuyen con una cantidad considerable de alimentos, pero no toda esa

cantidad destinada al consumo humano se aprovecha. En el proceso de producción y distribución de alimentos se evidencian pérdidas y desechos en diversas etapas; la pérdida más frecuente ocurre durante la producción y el procesamiento agroalimentario, mientras que el desperdicio suele suceder en la distribución, la comercialización y el consumo de los alimentos. Estos problemas de pérdida y desperdicio están relacionados con aspectos logísticos, climáticos y tradicionales, entre otros.

En Villavicencio, la limitada disponibilidad de alimentos resulta en significativas pérdidas económicas para los agricultores y los comerciantes, lo que conlleva incrementos en los precios para los consumidores finales. Esas pérdidas y esos desechos alimentarios afectan de manera más severa al ambiente local debido a la explotación no sostenible de los recursos naturales y a la falta de gestión adecuada de los residuos generados.

Los datos recopilados de fuentes secundarias sugieren que, en la actualidad, el departamento del Meta podría estar generando una cantidad superior a las 38 033 189 t de alimentos, sin embargo, no todos estos alimentos terminan siendo consumidos por las personas debido a las pérdidas durante la producción y los desperdicios en la cadena de suministro alimentaria. En Llanabastos, en concreto, se desperdician aproximadamente 37,5 t de alimentos al día, lo que representa alrededor del 5 % del total de los alimentos que entran en el mercado a diario (Caicedo, 2022).

Apoyo técnico de instituciones de educación superior (IES) a comerciantes y productores en la Central de Abastos de Villavicencio

El componente de comercialización es el principal obstáculo en la cadena de producción agropecuaria en el Meta y afecta negativamente ciertos aspectos de la vida de los agricultores y los ganaderos del departamento. A pesar de que existen proyectos de desarrollo de alimentos que impulsan la producción,

la comercialización se presenta como el mayor desafío por superar.

Se plantea aquí la implementación de una metodología de asistencia técnica para respaldar a los participantes en actividades agropecuarias, empresariales, asociativas y campesinas, con el fin de fortalecer su inserción en el mercado. Esta propuesta implica la colaboración del sector educativo de Villavicencio, específicamente de las instituciones de educación superior (IES), en el desarrollo de un proyecto de capacitación y asesoramiento técnico dirigido a los actores del sector agroalimentario. Los objetivos consisten en mejorar las prácticas de comercialización, consumo y gestión de residuos, y fomentar el desarrollo socioeconómico y ambiental en el municipio.

Al respecto, una de las IES que puede apoyar con asesoría es la Corporación Universitaria del Meta-UNIMETA, institución de carácter privado cuya finalidad es aportar positivamente al patrimonio cultural, natural y ambiental de la comunidad llanera; al departamento del Meta; a la región de la Orinoquia y a la nación (UNIMETA, 2021).

Las IES de la ciudad requieren aún más profesionales especializados en áreas como agronomía, ingeniería de alimentos, agroindustria, gestión ambiental, administración de empresas y en otros sectores relevantes para la implementación de esta propuesta. Estos profesionales aportarán sus conocimientos para diseñar, implementar y evaluar proyectos de desarrollo agropecuario que contribuyan al ahorro, al rendimiento y a la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas. La colaboración entre las IES y el sector agroalimentario permitirá diagnosticar, proyectar y evaluar las dinámicas para mejorar el desempeño de las actividades agrarias y pecuarias, esto a partir de un acompañamiento específico en áreas de estudio relevantes.

Así mismo, la vinculación de ingenieros de sistemas o programadores sería un gran aporte, pues, aunque estos profesionales

no están orientados al sector alimentario, sí pueden generar un importante apoyo en el manejo de plataformas de datos para interpretar las dinámicas productivas, comerciales y de consumo de alimentos (Caicedo, 2022). Lo anterior es clave para amoldar las plataformas de gestión de datos en beneficio de los requerimientos de oferta y demanda, calidad e inocuidad, y transporte.

De esta manera, las IES se vincularían directamente en el campo de la seguridad alimentaria de Villavicencio para brindar soluciones a corto, mediano y largo plazo, con el fin de beneficiar la economía del municipio y garantizar el acceso permanente a los alimentos por parte de la población. A partir de la implementación de una figura de convenio para la asistencia técnica, se busca disminuir costos y establecer mercados integrales y eficaces, una mayor facilidad de acceso a los alimentos, aumento de la oferta y una producción sectorizada más estable.

En la primera etapa de la propuesta, los interesados en unirse al proyecto en la Central de Abastos de Villavicencio recibirán formación en la gestión de información a nivel microeconómico, que incluirá aspectos como la oferta y demanda de alimentos, los tiempos de cultivo y los niveles de siembra, además del intercambio de alimentos. También se les proporcionarán conocimientos sobre datos macroeconómicos, como el estado de importaciones y exportaciones, costos y tipos de cambio, así como información sobre medios de transporte, condiciones de las carreteras para el transporte de alimentos y su almacenamiento, para poder satisfacer las demandas inesperadas de los consumidores o compradores. Si se aplica de manera adecuada la información recibida en la capacitación, podría mejorarse la relación con el comercio, pues se podría comprar en mayor cantidad en lugares con excedentes de oferta, lo que conduciría a una reducción de precios en el mercado; además, se facilitaría la redistribución de los productos hacia áreas con escasez, sin comprometer la calidad de los alimentos (Caicedo, 2022).

Cabe mencionar que esta propuesta de apoyo por parte de las IES a quienes participan en actividades agroalimentarias permitiría reducir costos innecesarios en la producción al mínimo. De igual forma, se aminoraría la pérdida de la calidad o el rechazo de alimentos en los procesos de producción y comercialización, y se descartarían intermediarios redundantes. Esta asistencia técnica también se puede dirigir a poblaciones específicas —como madres de familia—, lo que les permitiría obtener beneficios y mejorar su calidad de vida a partir de la implementación de actividades agroalimentarias y de desarrollo rural sostenible.

La segunda etapa de la propuesta consiste en dirigir una parte de estas capacitaciones a la agricultura urbana, orientada a la comunidad en general, para la implementación de huertas urbanas en hogares y puntos pequeños y medianos de comercio. Esta capacitación brindará los conocimientos necesarios para sembrar especies de fácil tratamiento y corto tiempo de producción; también estimulará la siembra de alimentos necesarios que no llegan constantemente al municipio.

En el municipio de Villavicencio, la agricultura urbana tiene impactos significativos tanto socioeconómicos como ambientales, esto incluye la producción de alimentos saludables y libres de químicos, que contrasta con los métodos comunes en las áreas rurales; además, contribuye a la conservación de especies genéticas y a la implementación de prácticas de reciclaje y lombricultura para el beneficio del medio ambiente. Desde la perspectiva social, la agricultura urbana permite la generación de conocimiento mediante la práctica, el establecimiento de nuevas interacciones en el tejido social y una mayor contribución de alimentos perecederos en la canasta familiar; desde el punto de vista económico, brinda la posibilidad de comercializar alimentos excedentes y generar ingresos adicionales para las familias. Así, entonces, los procesos expuestos también nacen como iniciativas de la comunidad misma y promocionan la crea-

ción de organizaciones comunitarias en las que se comparten experiencias en favor del bien general (Lara, 2008).

El proceso de brindar asistencia técnica se debe planear a partir de principios de transparencia y sobre la base de información objetiva, pertinente y actualizada (Misión para la Transformación del Campo, 2014). La agricultura urbana fomenta la generación de desechos y residuos, que pueden ser aprovechados para compostaje a pequeña escala. Es importante destacar que la Central de Abastos de Villavicencio es el epicentro de la interacción alimentaria en la ciudad, lo que la convierte en la principal generadora de desperdicios de alimentos perecederos.

En esta propuesta, la gestión de desechos y residuos constituye una etapa crucial. Se reconoce que, a largo plazo, esta práctica puede facilitar la financiación de un modelo biodigestor en la Central de Abastos de Villavicencio adaptado a sus necesidades. Es importante tener en cuenta que la biodigestión es un proceso biológico anaeróbico que ocurre en varias etapas e involucra diversos microorganismos. Dicho proceso permite la transformación de la fracción orgánica de los residuos sólidos urbanos (RSU) en fuentes limpias de energía como el biogás, que se produce en ausencia de oxígeno (San Millán, 2018); también permite la generación de abonos orgánicos líquidos y secos. En este caso particular, Llanabastos fungiría como actor principal en la recolección de estos residuos; no obstante, la implementación del biodigestor puede realizarse con desechos de comerciantes colindantes a la Central de Abastos de Villavicencio o, de igual forma, de otras centrales de suministro de alimentos.

En conclusión, la propuesta de capacitación técnica, la agricultura urbana integral y la implementación de un biodigestor en el municipio generan un proyecto de aplicación intra e intergeneracional desarrollado a partir de enfoques sostenibles y sustentables, ya que las energías alternas aplicadas solventarían necesidades de energía y biogás tanto en sectores residenciales

cercanos como en locales comerciales y restaurantes, entre otros. Esto da paso a una dinámica adicional en términos inclusivos, puesto que estos servicios se pueden brindar a poblaciones de escasos recursos que tengan dificultades para el acceso a servicios públicos; además, puede impulsar la generación de empleo relacionado con la aplicación de la biodigestión y con procesos de compostaje.

Para implementar el proyecto, se ha planificado una secuencia de fases. En primer lugar, a corto plazo se llevarán a cabo el establecimiento y el funcionamiento de las huertas urbanas; así mismo, se iniciará el proceso de transformación de residuos. Posteriormente, a mediano plazo se pondrán en marcha los sistemas relacionados con los biodigestores. En una última etapa, se realizará un estudio de viabilidad para analizar los aspectos de rentabilidad, capacidad y durabilidad, con el objetivo de abordar las necesidades planteadas en este trabajo de manera efectiva.

Conclusiones

El departamento del Meta hace una significativa contribución al PIB por medio del sector agropecuario debido a su relevancia en las cadenas de producción y comercialización. Por su parte, Villavicencio es reconocida a nivel nacional por el destacado potencial económico de su sector agropecuario y de las cadenas comerciales relacionadas, que contribuyen significativamente a los Llanos Orientales. Sin embargo, es crucial establecer una coordinación integral entre la disponibilidad, la accesibilidad, la oferta y la seguridad alimentaria para mantener la estabilidad en la oferta y demanda y garantizar la seguridad alimentaria.

En el municipio de Villavicencio, las cadenas de producción se organizan y distribuyen según las capacidades de cada área dentro del departamento del Meta. En esta ciudad, la producción se concentra en Llanabastos, donde se observa una orientación hacia la comercialización basada en la segmentación

de los clientes finales; esto implica satisfacer una variedad de necesidades de cada consumidor, lo que complica el proceso de distribución.

En relación con el proceso de comercialización de productos, en los últimos once años se ha observado en Villavicencio un aumento en la intermediación entre productores y consumidores, lo que incrementa los costos finales de los alimentos. Esto perjudica la accesibilidad a los alimentos y afecta directamente la seguridad alimentaria en Villavicencio y sus alrededores. Esta situación ha llevado a una menor demanda de alimentos, lo que, a su vez, reduce tanto la producción agrícola como la ganadera y obliga a los productores a buscar otras fuentes de ingresos.

La participación del sector agropecuario en el municipio ha disminuido en comparación con otros sectores económicos que impulsan el desarrollo departamental. Factores como el uso inadecuado del suelo, la escasa inversión, la infraestructura vial deficiente y la falta de atención adecuada a la población actual contribuyen a un estancamiento en las cadenas de producción y comercialización de alimentos, lo que resulta en niveles bajos de competitividad en el sector agropecuario. Debido a que estos desafíos afectan la seguridad alimentaria de Villavicencio, esta debe abordarse como un proceso descentralizado y dinámico que involucra diferentes sectores y dimensiones, a partir de un plan integral que promueva la colaboración con el Gobierno y la alineación con los ODS.

La participación del Gobierno es fundamental para definir políticas, estrategias y planes que centralicen acciones para evaluar, proyectar, organizar, dirigir y controlar las diversas situaciones que se presentan en el sector agrícola. Es necesario adaptarse a los cambios, mitigar riesgos potenciales, identificar aspectos positivos y contrarrestar consecuencias negativas en diversos escenarios, más allá de la seguridad alimentaria, con el objetivo de promover procesos de desarrollo sostenible en la región.

Según los resultados obtenidos en la encuesta realizada sobre los aspectos discutidos, se puede afirmar que la seguridad alimentaria está estrechamente ligada a las cadenas de producción y comercialización de alimentos en Villavicencio y sus alrededores. Las dinámicas que se desarrollan en estas cadenas son determinantes para el avance en términos de oferta, calidad e inocuidad de los alimentos. La seguridad alimentaria con soberanía cumple un papel crucial en el desarrollo del territorio del Meta y, por consiguiente, está vinculada al progreso sostenible de la región, de manera que influye en las condiciones de vida presentes y futuras de su población.

Por lo tanto, surge la necesidad de crear una propuesta de gestión urbana (PGU) como medida de corto y largo plazo para mejorar la seguridad alimentaria en Villavicencio. Esta propuesta se dirige a comerciantes y potenciales productores, quienes recibirán asesoramiento técnico de instituciones académicas para fomentar prácticas comerciales adecuadas y un manejo apropiado de los alimentos.

Además, se busca iniciar mejoras en la cadena de producción, consumo y comercialización, incorporando para ello procesos de transformación de residuos que puedan ser utilizados como insumos en la producción. La PGU tiene como objetivo centralizar acciones para evaluar, proyectar, organizar, dirigir y controlar las actividades relacionadas con el sector alimentario productivo y comercial. Así mismo, se enfoca en el aprovechamiento y la gestión de residuos orgánicos derivados de la comercialización de productos agrícolas, en promover la sostenibilidad a nivel local y regional, comenzando por la infraestructura de Llanabastos.

Referencias

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (82), 157-171. <https://repositorio.cepal.org/publicaciones/1/S0400168/es>

- cepal.org/server/api/core/bitstreams/7b6eb921-47ce-4448-86d4-65a3695b9c26/content
- Alcaldía de Villavicencio. (2020). *Plan de Desarrollo Villavicencio Cambia Contigo 2020-2023*. Alcaldía de Villavicencio. <https://acortar.link/cemT9h>
- Alcaldía de Villavicencio. (2021). *Mi municipio. Economía*. <http://historico.villavicencio.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Economia.aspx>
- Asamblea Departamental del Meta. (5 de junio de 2020). *Ordenanza 1069 de 2020. Por medio de la cual se aprueba y adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental “Hagamos Grande al Meta” para el periodo 2020-2023 y se dictan otras disposiciones*. <https://www.asamblea-meta.gov.co/proyectos-de-ordenanzas/ordenanza-no-1069-de-2020-plan-de-desarrollo-economico>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Gaceta Constitucional 116 de 20 de julio de 1991. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Boix, R. (2004). Reseña de “Economía urbana” de Roberto Camagni. *Investigaciones Regionales*, (5), 235-237. <https://www.redalyc.org/pdf/289/28900512.pdf>
- Caicedo, J. D. (2022). *Seguridad alimentaria del departamento del Meta: área comercial caso Villavicencio* [Tesis de maestría, Universidad Piloto de Colombia]. Re-Pilo: Repositorio de la Universidad Piloto de Colombia. <https://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/11896>
- Central de Abastos de Villavicencio. (s. f.). *Histórico de precios de la CAV* [Webinar]. <https://centraldeabastosdevillavicencio.com/precios/> (Recuperado el 23 de agosto de 2021).
- Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional. (2016). *Boletín Estadístico – Contexto Sectorial. Villavicencio – Meta*. CENAC. <https://acortar.link/KZ7v5N>
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. (2017). *Informe anual sobre la marcha de los trabajos del CSA en 2017*. CSA. <https://acortar.link/6ZHRyN>
- Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43.091 de 24 de julio de 1997. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de Colombia. (2 de agosto de 2000). *Ley 607 de 2000. Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología*. Diario Oficial 44.113 de 3 de agosto de 2000. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0607_2000.html

- Concejo Municipal de Villavicencio. (29 de diciembre de 2015). *Acuerdo 287 de 2015. Por medio del cual se adopta el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones*. <https://acortar.link/rErpHu>
- Concejo Municipal de Villavicencio. (28 de mayo de 2020). *Acuerdo 410 de 2020. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Villavicencio Cambia Contigo 2020-2023, y se dictan otras disposiciones*. <https://acortar.link/s2FdGI>
- Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad. (2018). *Los principios de la agroecología: hacia sistemas alimentarios justos, resilientes y sostenibles*. CIDSE. https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2018/04/ES_Los_Principios_de_la_Agroecologia_CIDSE_2018.pdf
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. (2021). *La Biblioteca Agropecuaria de Colombia (BAC), presenta las últimas novedades bibliográficas generadas por AGROSAVIA y demás actores del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) [Webinar]*. Agrosavia. <https://www.agrosavia.co/biblioteca>
- Corporación Universitaria del Meta-UNIMETA. (s. f.). *Naturaleza*. Unimeta. <https://unimeta.edu.co/index.php/naturaleza>
- Cortés, C. & Castañeda-Pérez, Y. (2020). Villavicencio: de nacimiento espontáneo a ciudad intermedia actual. *Territorios*, (43-Especial), 1-24. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8284>
- Delgado, H. (2001). Inseguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica: factores coyunturales y exclusión social. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 10(6), 419-421. <https://www.scielo.org/pdf/rpsp/v10n6/7598.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (Marzo de 2021). *La información del DANE en la toma de decisiones regionales. Villavicencio – Meta*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/210310-InfoDane-Villavicencio-Meta.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN* (Documento CONPES 113 de 2008). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/113.pdf>
- Ermini, P., Delprino, M. R., & Giobellina, B. L. (2017). Mapeo de la agricultura urbana y periurbana en el área metropolitana Santa Rosa-Toay: aproximaciones metodológicas para la lectura territorial. *RIA. Revista de Investigaciones Agropecuarias*, 43(3), 280-290. <http://hdl.handle.net/20.500.12123/1898>
- Escobar, J. & Jiménez, J. (2009). Urbanismo y sustentabilidad: estado actual del desarrollo urbano de la ZMVM. *Revista Unam.mx: Revista Digital Universitaria*, 10(7), a40. <https://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art40/int40.htm>

- Galeano, A. (13-15 de agosto de 2007). *Estado actual y retos de la agroecología en el contexto de la Política Agraria Colombiana* [Resumen de presentación de la conferencia]. Congreso Científico Latinoamericano de la Agroecología, Rionegro, Antioquia, Colombia.
- González, H. (2005). *Evolución del sector agrícola en el departamento del Meta y los Llanos Orientales 1991-2003* (Serie Ensayos sobre Economía Regional, n.o 30). Centro Regional de Estudios Económicos Villavicencio, Banco de la Republica. <https://acortar.link/J7gelW>
- Grupo de Alto Nivel de Expertos. (Junio de 2014). *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles. Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. HLPE-CSA. <http://www.fao.org/3/a-i3901s.pdf>
- Hernández, L. (2006). La agricultura urbana y caracterización de sus sistemas productivos y sociales, como vía para la seguridad alimentaria en nuestras ciudades. *Cultivos Tropicales*, 27(2), 13-25. <https://ediciones.inca.edu.cu/index.php/ediciones/article/view/384>
- Instituto Colombiano Agropecuario. (2021). *Censo pecuario nacional 2021*. ICA. <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/epidemiologia-veterinaria/censos-2016/censo-2018/censo-bovino-2021-1.aspx>
- Lara, A. J. (2008). *Agricultura urbana en Bogotá: implicaciones de una construcción sostenible, una ciudad sustentable* [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7809>
- Leff, E. (2002). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder* (3.ª ed. corregida y aumentada). Siglo XXI Editores, PNUMA y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.
- López, D. (2012). *Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones?* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UN Biblioteca Digital. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/9096>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). *Evaluaciones agropecuarias. Informe de coyuntura años 2014-2015*. Secretaría de Desarrollo Agroecológico del Meta.
- Misión para la Transformación del Campo. (2014). *Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos* (Documento técnico). Departamento Nacional de Planeación. <https://acortar.link/0QZiJt>
- Moreno, X., Rodríguez, R., & San Marful, E. (2015). La agricultura urbana en la ciudad de Cienfuegos: ejes estratégicos en pos de la sostenibilidad

- agrícola. *Novedades en Población*, 11(22), 98-107. <https://revistas.uh.cu/novpob/article/view/818>
- Mosquera, J. (2016). Arquitectura y desarrollo. San Cristóbal Venezuela. *Revista Científica UNET*, 18(2), 47-56.
- Nova-Laverde, M., Rojas-Chávez, M., & Ramírez-Vanegas, Y. V. (2019). Análisis de narrativas sobre el desarrollo: “Seguridad Alimentaria” y “Soberanía Alimentaria” en Colombia y Bolivia. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (28), 317-359. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i28.6746>
- Organización de las Naciones Unidas. (2021a). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 2: Poner fin al hambre*. ONU. <https://www.un.org/sustainable-development/es/hunger/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2021b). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2021c). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2021d). *Tomar medidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2006). *Seguridad alimentaria*. FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Organización Mundial de la Salud, Programa Mundial de Alimentos, & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019). *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. FAO. <https://acortar.link/suuRYX>
- Organización Mundial de la Salud. (30 de abril de 2020). *Inocuidad de los alimentos*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/food-safety>
- Perfetti, J. J. (Coord.), Hernández, G., Leibovich, J., & Balcázar, A. (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Fedesarrollo y Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/61>
- Presidencia de la República de Colombia. (2009). *Decreto 2055 de 2009. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN*. Diario Oficial 47.370 de 4 de junio de 2009.

- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*. PESA Centroamérica. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/flbb882a-b059-4368-9022-c70840d77ce5/content>
- Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario. (2021). *Reporte: PIB – Participación por ramas de actividad*. Agronet. <https://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/home.aspx?cod=57> (Consultado el 29 de julio de 2021).
- San Millán, A. (2018). *Estudio técnico sobre biodigestores anaeróbicos, aplicado al tratamiento de la fracción orgánica de los residuos municipales* [Tesis de grado, Universidad de Cantabria]. Repositorio Abierto de la Universidad de Cantabria. <https://repositorio.unican.es/xmlui/handle/10902/14132>

El libro *Gestión urbana en el departamento del Meta* ofrece un análisis exhaustivo de los desafíos y las oportunidades que enfrenta esta región colombiana en el contexto de la metropolización y la gestión urbana. La obra, que se divide en tres capítulos, centra su análisis en la ciudad de Villavicencio y explora situaciones críticas que afectan la calidad de vida de sus habitantes.

El primer capítulo examina los efectos del proceso de metropolización que se está configurando entre la ciudad de Villavicencio y el municipio de Restrepo. Este estudio se fundamenta en el enfoque del derecho a la ciudad. Al respecto, destaca la conformación de un área metropolitana de Villavicencio y las consecuencias que esto conlleva para los municipios integrados, como la segregación socioespacial y el deterioro del espacio público.

El segundo capítulo aborda la participación en la plusvalía y su incidencia en el déficit de vivienda en Villavicencio, el cual puede ser enfrentado con la Ley 388 de 1997. Este apartado enfatiza la necesidad de una regulación que asegure la inversión en proyectos de interés social para las familias de bajos ingresos.

Finalmente, el tercer capítulo, con un tono aún más prospectivo, propone estrategias para mejorar la seguridad y la soberanía alimentarias en el Meta. Para ello, parte del análisis de los procesos de producción y comercialización de alimentos en la Central de Abastos de Villavicencio, así como de la gestión de sus residuos.

El presente libro es, por mucho, una contribución significativa que no se limita a diagnosticar determinados problemas actuales, sino que también procura presentar soluciones viables. La obra invita a académicos y tomadores de decisiones, en especial de la región, a reflexionar sobre la gestión urbana sostenible en el Meta.

