



# LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA

UNA OPORTUNIDAD PARA FORTALECER LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA, EL TRABAJO DIGNO Y EL EMPRENDIMIENTO

Editor:  
Edwin Alberto Guerrero Utria



ACREDITADA EN ALTA CALIDAD  
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN  
DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO



QS WORLD UNIVERSITY RANKINGS

AÚN +  
incluyente e innovadora  
PERÍODO 2024



**Editorial**  
•UNIMAGDALENA•

# **LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**

**Una oportunidad para fortalecer  
la inclusión productiva, el trabajo digno  
y el emprendimiento**

**Editor:**  
Edwin Alberto Guerrero Utria

Colección Ciencias Sociales  
Serie: Economía y Finanzas

*Catalogación en la publicación – Biblioteca Germán Bula Meyer*

La economía popular y comunitaria en Colombia : una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento / Primera edición -- Santa Marta: Editorial Unimagdalena, 2023  
1 recurso en línea : archivo de texto: PDF. – (Ciencias Sociales, Economía y Finanzas)  
ISBN 978-958-746-584-6 (pdf)  
1. Economía popular 2. Economía comunitaria 3. Inclusión 4. Productividad 5. Trabajo digno  
CDD: 338.9861

Primera edición, abril de 2023

2023 © Universidad del Magdalena. Derechos Reservados.

Editorial Unimagdalena  
Carrera 32 n.º 22-08  
Edificio de Innovación y Emprendimiento  
(57 - 605) 4381000 Ext. 1888  
Santa Marta D.T.C.H. - Colombia  
[editorial@unimagdalena.edu.co](mailto:editorial@unimagdalena.edu.co)  
<https://editorial.unimagdalena.edu.co/>

Colección Ciencias Sociales, serie: Economía y Finanzas

Rector: Pablo Vera Salazar  
Vicerrector de Investigación: Jorge Enrique Elías-Caro

Diagramador: Luis Felipe Marquez Lora  
Diseño de portada: Andrés Felipe Moreno Toro  
Corrección de estilo: Diva Marcela Piamba Tulcan

Santa Marta, Colombia, 2023

ISBN: 978-958-746-584-6 (pdf)

DOI: <https://doi.org/10.21676/9789587465846>

Hecho en Colombia - Made in Colombia

La UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA, en su calidad de editora y titular de derechos patrimoniales de autor, y en su propósito de contribuir con la difusión y divulgación del conocimiento, la producción intelectual y la educación, dispone autorizar la reproducción impresa o digital del presente libro, de manera total o parcial, así como su distribución, difusión o comunicación pública (puesta a disposición) en medio impreso o digital de manera libre y gratuita, en tanto se mantenga la integridad del texto y se dé la correspondiente cita a sus autores y mención institucional. Queda prohibida la comercialización o venta a cualquier título de este material.



Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores y no compromete al pensamiento institucional de la Universidad del Magdalena, ni genera responsabilidad frente a terceros.

## Reconocimientos

La Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente y la Universidad del Magdalena agradecen al equipo investigador, así como a todos lo que intervinieron y aportaron en diferentes momentos a la construcción de este documento y a la investigación de la que este se derivó. En primer lugar, se reconoce la contribución de las instituciones participantes, quienes brindaron el soporte académico, científico, institucional y logístico para la adecuada elaboración del presente escrito.

Del mismo modo, se extiende un agradecimiento especial a todos los participantes en el Simposio «La Economía Popular y Comunitaria en Colombia: una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento», quienes pusieron en el centro del debate público nacional este importante tema para generar contribuciones según la academia, la gestión pública y el quehacer diario de los integrantes de este importante renglón de la economía.

A todos(as), ¡muchas gracias! Sin su apoyo no hubiese sido posible la elaboración de este informe de investigación.

Este documento es un producto derivado del convenio firmado entre:



## Índice

<b>Prólogo .....</b>	<b>10</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>14</b>
 <b>Parte I. Estado del arte de la economía popular</b>	
<b>Capítulo 1. La economía popular y el rol del Estado.....</b>	<b>20</b>
Introducción .....	20
El espacio de la economía popular.....	21
¿Qué origina la existencia y permanencia de segmentos importantes de la población dedicada a la EP? .....	23
Cuando las acciones de gobierno tienen rostro humano.....	27
La EPC o la larga espera por su reconocimiento social, económico y político.....	29
Las dimensiones de la economía popular: una aproximación ....	30
La EPC y su relación con el Estado: la nueva mirada.....	38
El acceso al crédito y el desarrollo de la educación pertinente....	40
Referencias .....	41
 <b>Capítulo 2. Economía popular y el aporte a la productividad ....</b>	<b>44</b>
Introducción .....	44
El concepto de productividad y su medición: perspectiva tradicional .....	45
La EP en Colombia: algunas características y su representación en el mercado laboral.....	48
Las economías populares y la productividad en Colombia.....	57

Políticas de productividad para la economía popular: algunos casos .....	64
Aproximaciones a la medición de la economía popular .....	67
Economía popular y la participación de las mujeres.....	69
Referencias .....	70
<b>Capítulo 3. Elementos para la política pública.....</b>	<b>75</b>
Introducción .....	75
La fragilidad estructural del mercado de trabajo colombiano ...	77
Empleo informal y sector informal.....	83
El empleo informal. Magnitud y características de los trabajadores por cuenta propia .....	88
Ingresos precarios en el trabajo por cuenta propia .....	95
Características de los hogares del trabajador por cuenta propia .....	99
Las políticas activas de reconversión laboral .....	100
Necesidad de políticas diferenciales .....	102
Los negocios del sector informal (micronegocios).....	106
Criterios de clasificación del tamaño empresarial .....	106
Criterios para la formalidad empresarial .....	108
Características generales de los micronegocios en Colombia ....	111
La heterogeneidad competitiva de los pequeños negocios.....	114
La política pública hacia el sector informal (micronegocios) ....	120
Factores que determinan la eficacia y eficiencia de la empresa .....	121
Heterogeneidad competitiva y política pública.....	124
Conclusiones: Elementos de política .....	131
La dimensión del problema informal .....	131
Precariedad del trabajo por cuenta propia informal .....	132
Elementos de política.....	133
El nivel micro.....	136
La formalización empresarial. Qué no hacer.....	140
Acceso de los micronegocios a las compras públicas .....	142
Optimizar una oferta financiera, no solo social, sino también rentable.....	146

Los micronegocios y la demanda de crédito.....	148
La relación entre sector financiero y empleo y la medida en que ambos interactúan .....	151
Las financieras tecnológicas: un cambio en el modelo de competencia.....	152
Educación financiera para los trabajadores por cuenta propia ....	155
Referencias .....	155
<b>Capítulo 4. Estrategias para fortalecer la economía popular en Colombia .....</b>	<b>169</b>
Introducción .....	169
Análisis del contexto político de la Economía Popular y Comunitaria (EPC) en el proceso de transición .....	170
Aspectos institucionales de la EPC: la economía social y solidaria ha servido de eclipse a la EPC .....	176
Nuevos referentes y conceptos que respaldan la propuesta de Colombia Compra Eficiente .....	178
La insuficiencia de los referentes clásicos de la economía para el análisis de la EPC.....	179
En el ámbito social y de la salud.....	179
En el ámbito económico.....	182
La propuesta de producir la Bienestarina en Colombia a partir de la alianza interinstitucional.....	189
Referencias .....	190
<b>Capítulo 5. Ecosistema de la economía popular.....</b>	<b>193</b>
Introducción .....	193
Dimensión de asistencia social.....	194
Del asistencialismo a la autogestión en la intervención social del Estado .....	195
Aproximación de la noción de vida digna en la economía popular de los territorios.....	196
El buen vivir y vivir sabroso en el contexto de la economía popular .....	197
Dignificación del trabajo en la economía popular.....	198

Economía circular.....	199
Dimensión productiva.....	200
Financiación en la economía popular .....	201
Infraestructura. ....	206
Apropiación social del conocimiento.....	207
Acceso a la tecnología. ....	208
Identificación de instituciones nacionales que inciden en la economía popular .....	208
Diagramación del ecosistema de la EPC en Colombia .....	221
Configuración actual de la EPC: análisis de tensiones desde la óptica de los actores .....	222
Retos, tensiones y desafíos para el desarrollo de la economía popular .....	222
Materialización de tensiones .....	237
Configuración deseada del EPC: propuestas preliminares de solución desde la óptica de los actores .....	240
Referencias .....	250
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>254</b>
<b>Parte II. Marco jurídico.....</b>	<b>260</b>
Referencias .....	278
<b>Perfil de Autores .....</b>	<b>280</b>

## Prólogo

Esta obra busca visibilizar el marco conceptual, en construcción y en disputa, de la economía popular. Esta economía les permite a millones de familias en Colombia subsistir, a pesar de que la sociedad pocas veces reconoce su aporte productivo y social.

Para este objetivo se propició el debate académico abierto a la opinión pública, para entender los lugares de enunciación de los actores y de la situación actual de la economía popular. En estos encuentros se plantearon estrategias y recomendaciones con el fin de formular políticas públicas en temas como productividad, ecosistema productivo, visión y rol del Estado.

Este tipo de ejercicios debe aportar al propósito del Gobierno Nacional de consolidar una institucionalidad que promueva el acceso de los actores de la economía popular y comunitaria a diferentes bienes y servicios públicos y privados, como actores de pleno derecho de la economía nacional, de manera que se dinamicen y fortalezcan las economías regionales. Solo de esta manera se podrán consolidar comunidades integradas al ámbito productivo que aporten a la meta de una Colombia en Paz Total.

Dentro del modelo neoliberal, el Estado opera con un sesgo institucional que, bajo la retórica de una disminución de su tamaño, excluye a la mayoría de los grupos sociales y privilegia a unos pocos. Prácticamente, la compra estatal, el gasto de las compras públicas, se ha convertido en un mecanismo de concentración de la riqueza para los mismos de siempre. Por su parte, los marginados, que son la mayoría en este país y a quienes las élites han condenado a cien años de soledad, deben luchar en condiciones de sobrevivencia y sobreponerse no solo a las

dificultades propias de un sistema hostil, sino a las narrativas que buscan desacreditarles y prejuiciarles, a pesar de que tienen el derecho de ser atendidos y que les sean resueltas sus demandas.

Por lo anterior, no es neutral la mirada que describe al actor de la economía popular —que es un actor productivo de la economía— con un lenguaje denotativo: ocupante ilegal, invasor del espacio público, trabajador informal. Estos son solo los juicios que se hacen, pero se debe reconocer que todas y todos los que conforman este sector social son actores que aportan a la productividad del país, de sus comunidades y de sus familias.

Ante este difícil contexto es necesario apuntar hacia un cambio de paradigma sobre la forma como debe funcionar el Estado, pues es importante que siga un modelo de cambio que permita o promueva el desarrollo social del país y que en materia de compras públicas genere nuevos mecanismos de democratización económica que contribuyan a solucionar problemáticas como la desnutrición en todo el territorio nacional. Debe ser una batería administrativa para combatir el hambre.

Por eso, es menester un pacto con las economías populares, no solo para recuperar la confianza en el Estado, sino también para construir una sociedad basada en el reconocimiento del trabajo de al menos dos tercios de la población económicamente activa que hoy está en la llamada informalidad. En pocas palabras, permitirle a la gente de la economía popular que tenga poder.

En ese sentido, Colombia demanda una transformación en la manera como se concibe y practica la contratación estatal. Este cambio implica eliminar las restricciones normativas (entiéndanse requisitos y obstáculos) que impiden a los sectores sociales populares acceder a los recursos del Estado destinados en las compras públicas. Se requieren mecanismos transparentes de inclusión y flexibilidad normativa para que la economía popular y sus actores —como el campesinado, las mujeres, las comunidades étnicas, las organizaciones de personas vulnerables, entre otros— provean bienes y servicios sostenibles al Estado. Estos, de paso, generarían modelos locales de agregación para consolidar una industrialización liviana a nivel regional y local mediante estrategias como la promoción de circuitos cortos de producción y la

producción local de alimentos según la oferta agroecológica del territorio, de tal manera que aporten a una Colombia sin hambre y con seguridad alimentaria desde sus territorios. Esto es decirle a la economía popular: empodérese con los recursos públicos.

Solo se necesita una acción, un cambio de actitud, unas normas y unas decisiones que le permitan a la gente lograr ese empoderamiento. No podemos permitir que estos actores de la economía popular se queden esperando un reconocimiento del Estado, como sucedió en la trágica historia de aquel coronel que García Márquez, en el 61, le presentó al mundo.

Esperamos iniciativas plurales como esta que ha promovido la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, que busca consolidar y divulgar el acervo de conocimiento sobre asuntos como la economía popular, y aportar a robustecer una corriente de opinión crítica que contrasta los modelos de pensamiento y gestión estatal habituales sobre los actores, roles y potencialidades de la economía popular.

Germán Umaña Mendoza  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**Palabras clave:**

Economía popular; economía comunitaria; inclusión; dignidad; trabajo; productividad

## Introducción

Si bien el término economía popular no se encuentra ampliamente discutido en Colombia, este concepto se viene construyendo en Latinoamérica desde hace décadas; además, ha tomado mucha relevancia por su utilización en políticas públicas y movimientos sociales en países como Argentina, Brasil, Ecuador, entre otros. En el caso colombiano, aunque hasta el momento no ha sido relevante para la construcción de políticas públicas, el concepto se viene desarrollando dentro de los sectores populares y por algunos académicos, lo que ha hecho que se requiera más análisis y nuevas propuestas teóricas y estratégicas para su materialización.

Se tiene referencia de que el concepto de economía popular surge en la década de 1980, buscando establecer un cambio en la forma como los sectores tradicionales abordaban las prácticas económicas de los sectores populares (economía informal, economía marginal, entre otros). Por otra parte, aun cuando los orígenes de la economía popular se remiten a un proceso histórico extenso, su periodo de expansión resulta de los efectos de un ciclo en el que dominaban las políticas neoliberales y predominaban los sectores ligados a la economía capitalista (Maldovan Bonelli, 2018). Según Coraggio (2018), este ciclo en los países latinoamericanos se caracterizaba por la tendencia de un modelo primario basado en la exportación de productos con bajo valor agregado, alto endeudamiento, ausencia de soberanía y retroceso de derechos sociales. Esas características hacían abandonar la expectativa de que el trabajo asalariado se generalizaría como principio de integración social.

El resultante de esto sería una polarización social y una heterogeneidad estructural, económica y social, que arrojó como indicador, usualmente utilizado para este fenómeno, el llamado «sector informal». Este

incluye unidades económicas individuales, familiares y comunitarias que se les asocia con una cantidad de características negativas en comparación con el paradigma capitalista (escaso capital, baja productividad, bajo conocimiento científico, falta de garantías para acceder a crédito, presencia de trabajo familiar, entre otros). Algunos autores ya en esa época denominaban a este sector como economía popular.

Estas aproximaciones conceptuales aún no reflejan claramente lo que se debe comprender como economía popular, dado que las características de cada entorno donde se desarrollan las actividades de los sectores populares suelen ser heterogéneas. De hecho, la diversidad cultural, raizal, campesina y urbana representan condiciones que se deben analizar de forma independiente, pero a su vez identificar cómo relacionarlas entre ellas y con otros sectores. Sin embargo, no existe una ruta de navegación hoy para establecer medidas de intervención inmediatas, lo que indica que se debe seguir discutiendo sobre la necesidad de fortalecer la inclusión de las actividades de la economía popular en la agenda pública, hasta que pueda ser protegida normativamente.

Precisamente esto es lo que se analiza en este documento, el cual nace del interés del Gobierno nacional, a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (CCE), para visibilizar el sector y retroalimentarse con las comunidades que conforman la economía popular y con académicos que han desarrollado investigaciones al respecto.

En este documento se disponen dos partes esenciales para el entendimiento de la economía popular en el contexto colombiano: 1) análisis conceptual de la economía popular y 2) marco jurídico de la economía popular. En cada una de ellas se desarrollan temas de interés multiescalar para el abordaje e inclusión de los actores que se han identificado como parte de la economía popular.

La primera parte de este libro se desarrolla en cinco capítulos que buscan analizar el estado en el que se encuentra la economía popular en el contexto colombiano. Con respecto al primer capítulo, se aborda el rol del Estado en la economía popular; cuál es el espacio, origen y permanencia de segmentos importantes de la población dedicada a la economía popular; el reconocimiento social, económico y político;

y una nueva mirada a la relación que debe tener el Estado con la economía popular.

En el segundo capítulo se busca analizar la relación entre la EP y su aporte a la productividad, para lo que, en primera instancia, se revisa la conceptualización de EP y los antecedentes sobre acciones de política de apoyo al desarrollo de la EP en un contexto similar al caso colombiano. Luego se ofrece una aproximación del aporte de la EP a la productividad en Colombia, y finalmente se reflexiona y se proponen alternativas en las que se tiene en cuenta especialmente el aporte de las mujeres participantes de las actividades de EP.

En el tercer capítulo se pretende identificar algunos elementos relevantes para la política pública hacia el objetivo de fortalecer la economía popular, dimensionando y tratando de sistematizar los rasgos principales que caracterizan a estas heterogéneas unidades de pequeña escala. Todo esto se hace con el mayor detalle y actualización que permiten las fuentes de información disponibles, prestando atención a las limitaciones estructurales de su dimensión operacional y sus efectos sobre el posicionamiento competitivo.

En el cuarto capítulo se proponen estrategias para fortalecer la economía popular, analizando el proceso de transición del contexto político en el que se desarrolla la economía popular y comunitaria, los aspectos institucionales relacionados, los referentes, los conceptos sobre la propuesta de CCE y los referentes conceptuales económicos desde un ámbito social y de salud. También se considera el ámbito económico que, en conjunto con los anteriores, se genera a partir de las alianzas interinstitucionales propuestas para promover la producción nacional.

En el quinto capítulo se propone un ecosistema de la economía popular y comunitaria para entender la estructura en la que esta se desarrolla. Dicha estructura está relacionada con el cumplimiento del Gobierno nacional que busca el reconocimiento y el impulso de la EPC, y generar efectos positivos en la implementación de una política pública orientada al fomento de ella, a través de espacios de vinculación productiva y alianzas público-populares que potencialicen la dinámica económica nacional. Este ecosistema se compone de una dimensión social y una productiva, por lo que se plantea un análisis de cómo se

debe abordar la asistencia social para promover la vida digna desde las perspectivas de las economías populares, la importancia de la economía circular para la EPC y los componentes importantes para la producción, como el acceso a financiación, tecnología, conocimiento e infraestructura. Finaliza este capítulo con una visión actual de los retos, tensiones y desafíos del desarrollo de la EP y una configuración deseada conformada con los actores en el marco del simposio.

En cuanto a la segunda parte, que corresponde al marco jurídico, se hace una revisión de la normativa a nivel nacional desde sus diferentes niveles legislativos. Además, se hace una revisión latinoamericana para abordar antecedentes sobre las implementaciones de política pública en cuanto a economía popular se refiere, para proponer estrategias de cómo se debe abordar la política pública en Colombia para fortalecer la economía popular.

## **Parte I. Estado del arte de la economía popular**



# **Capítulo 1. La economía popular y el rol del Estado**

Alberto Carvajalino Slaghekke

## **Introducción**

El concepto de economía popular es todavía un tema de estudio en las ciencias sociales. Por tanto, uno de los aspectos a abordar en este capítulo es el alcance y el contexto de discusión en torno al concepto enunciado, para minimizar las distorsiones derivadas precisamente por su carácter polisémico. Es necesario este ejercicio de precisión conceptual, dado que en él se define un universo de ciudadanos como fuente de derechos y la población sobre la cual se desarrollará la política pública.

Según Mijaíl Bajtín (2011), las palabras, y por tanto sus combinaciones, se complejizan en su recorrido histórico, ya que «el lenguaje no es un medio neutral que pasa libre y fácilmente a la propiedad privada de las intenciones del hablante; está poblado, superpoblado, con las intenciones de otros» (p. 294). Una expresión como «economía popular» no escapa a esa característica, máxime cuando sus componentes atañen a significantes relationales y dialógicos que condensan procesos de abstracción sociales mediante los acuerdos que sobre ellos concilian los grupos humanos.

Es necesario, por tanto, un acuerdo en torno al sentido y alcance de la expresión como voluntad de reconocer lo que se denomina economía popular, ya que su indefinición, como lo anota Maldovan (2018), expresa las dificultades de un campo cuyos límites son difíciles de establecer, tanto por la heterogeneidad de experiencias que abarca como por su sensibilidad ante los vaivenes de coyunturas sociales, políticas

y económicas. En ese mismo sentido, la correlación entre estas experiencias heterogéneas y los sectores diversos que la componen —ya sea por elección, exclusión u oposición a la economía tradicional de mercado— le imprimen a la EP dinámicas difíciles de caracterizar y aprehender por medio de los marcos conceptuales consolidados o aceptados. En ese sentido, el concepto aborda fronteras que transitan lo académico, lo político e incluso provoca un significante en su misma representación social cuando el ciudadano se configura y se define desde su condición de «trabajador». La investigación de Melgarejo (2014), por ejemplo, nos enseña que los hombres y las mujeres insertos en la EP se diferencian de los trabajadores de otros sectores de la economía, porque asocian la condición de «trabajador» exclusivamente al «trabajo asalariado», o bien porque consideran su ocupación dentro de la EP como transitoria o subsidiaria en relación con el trabajo «propiamente dicho».

Por tanto, estamos ante una construcción del concepto de economía popular, que implica comprender la complejidad de él como un concepto que trasciende los límites de las disciplinas singulares y obliga a la multidisciplinariedad, de modo que la economía, la sociología, la antropología, la psicología social, entre otras, deben confluir en la construcción de un marco teórico. Esto posibilita la definición de un universo poblacional que requiere ser delimitado para el éxito de las políticas públicas futuras, encaminadas a romper las barreras de pobreza, limitantes para el acceso a niveles superiores de bienestar.

### **El espacio de la economía popular**

La Economía Popular (EP), de acuerdo con varias fuentes (Maldovan, 2018; Arnold, Arnold y Arnold, 2022; Coraggio, 2020; Giraldo, 2020), se refiere a la existencia de actores sociales que, al integrarse a los circuitos económicos, crean zonas de tensión con los actores de mercado reconocidos por la institucionalidad. Así se evidencian las asimetrías con las que se desarrolla la competencia para la generación de los ingresos económicos.

El encuentro de esos actores genera fricción social, ligada a varios factores; uno de ellos, por citar un ejemplo, es la lucha por el logro de un

espacio del suelo urbano donde confluyen los habitantes de las ciudades para desarrollar las actividades económicas. Por tanto, para la institucionalidad económica<sup>1</sup>, las manifestaciones de la EP representan costos en la medida en que tienen la posibilidad de drenar el flujo de ingresos por ventas. En ese sentido, la EP es una externalidad negativa. Por el contrario, para los actores de la EP, al interactuar en dichos espacios con el fin de obtener ingresos por ventas, la formalidad es una externalidad positiva y actúa como un factor de localización.

La existencia de esas dinámicas que buscan el usufructo del suelo urbano no es indiferente para instituciones como el Banco Mundial, que al abordar su estudio enmarca a la EP en aquellas actividades económicas, sociales o comunitarias que se ven afectadas por las barreras de entrada en los nichos de su interés y se caracterizan por la baja productividad, los menores ingresos fiscales y la mayor pobreza e inequidad (Acero, 2021). Estas razones permiten entender por qué la diversidad de expresiones de la EP es objeto de interés policial o de represión estatal, en contraposición a ser considerada como un campo de estudio y de política pública. Esto bajo el entendido de que la EP es la expresión de segmentos importantes de la sociedad que se manifiestan mediante esas dinámicas en condiciones de precariedad y por fuera del marco de la legislación laboral, para acceder a la posibilidad de satisfacción de sus necesidades básicas. En ese empeño se involucra más de la mitad de la población trabajadora, lo que evidencia fisuras de un modelo económico neoliberal incapaz de ofrecer equidad en la irrigación de los ingresos sociales del Estado.

Es así como la lucha por un espacio de sobrevivencia origina y funda zonas de frontera, las cuales se caracterizan por ser espacios de tensión, mutantes (Boccara, 2002) y de hibridación económica y cultural (Burke, 2013), capaces de provocar nuevas identidades.

---

1. Entendemos por institucionalidad económica los actores económicos que desarrollan su objeto social con el cumplimiento de todos los requisitos que el ordenamiento legal vigente le exige.

## ¿Qué origina la existencia y permanencia de segmentos importantes de la población dedicada a la EP?

Una primera hipótesis se relaciona con la dimensión del uso político del término «eficiencia», asociado al uso de los ingresos del Estado, acompañado de la progresiva disminución del tamaño del Estado y, paralelo a ello, de la contracción del gasto público social.

Cuando los gobiernos de estirpe neoliberal eliminaron la utilización de índices sociales de impacto y los reemplazaron por indicadores de tipo financiero en las entidades gubernamentales, es decir, cuando los indicadores de cobertura poblacional en salud, educación y demás dimensiones dieron paso a una interpretación de la realidad basada en el último renglón del balance<sup>2</sup>, asociando la utilidad contable-financiera como indicador de éxito en la gestión gerencial de las entidades del Estado, se convirtió el Estado en una corporación con lógica de mercado, en contraposición a su función reguladora de los conflictos e intereses y de medio para elevar el nivel de bienestar de la población<sup>3</sup>.

En ese nuevo escenario interpretativo de lo que debía ser el rol del Estado se gestaron procesos que relacionaron la discrecionalidad en la dirección de la irrigación de los ingresos del Estado, expresado en todo tipo de excepcionalidades fiscales, que desvirtuaron el carácter social de dichos recursos y facilitaron paralelamente la monetización de la sociedad. Por tanto, no es de extrañar que, en esa lógica, la sociedad experimentara una disminución relativa de las rentas del trabajo respecto a las del capital y lleve a una parte importante de la clase media y de la clase trabajadora a acudir a la financiación del consumo como un intento de mantener su nivel de bienestar, como respuesta a ese escenario de rentas decrecientes<sup>4</sup> (Lapavitsas, 2009). Por ello, cuando el Estado, en voz del gobierno, enuncia la realización de un pacto con las Economías Populares en el marco de un programa de gobierno denominado «Colombia, potencia mundial de la vida», estamos frente a una ruptura

---

2. En donde se evidencia la utilidad o pérdida del ejercicio anual.

3. Uno de los argumentos para defender el cambio de visión era el de combatir la corrupción.

4. Se distinguen dos momentos claros, el primero de ellos en los años ochenta y el segundo en un proceso que se origina en el inicio del siglo XXI y se prolonga hasta hoy.

en la concepción del desarrollo y crecimiento económico, basado en un discurso hegemónico cuya permanencia en el tiempo le ha otorgado un impacto performativo fundamental.

Las fisuras del modelo económico, mencionado anteriormente, que explican la erosión en el bienestar de las clases trabajadoras no pueden ser solucionadas por las dinámicas del mismo modelo. Es decir, el modelo no tiene mecanismos de autocorrección en materia de equidad social, como tampoco corrige los efectos sobre la movilidad social<sup>5</sup>, y en la misma lógica no corrige la pobreza generada, pues no posee discernimiento moral. Por tanto, el inicio de solución a dicha realidad no puede estar en función de que el modelo económico en sí mismo ejecute la corrección, pues ese es un imposible funcional en la medida en que contradice su sustento epistemológico. Para acceder a un proceso de corrección se requiere de la intervención del Estado, expresada en la voluntad política del gobierno de turno.

La EP se define de forma interpretativa, guiada por una postura que integra dos dimensiones al conectar la economía moral y la economía política. La economía moral comprueba la importancia de las motivaciones de las personas para aceptar o rechazar las formas de extracción del excedente mediante los cambios en las relaciones sociales de producción, distribución y consumo (Harvey, 2004, 2005). Como bien lo anota Scott (1985), siempre estos cambios quedan por fuera de los modelos abstractos. En ese caso, se remite a Frank Knight (1947), quien en los principios del siglo XX señalaba sobre la economía neoliberal:

La economía, o más propiamente la economía teórica, es la única de las ciencias sociales que ha aspirado a la distinción de una ciencia exacta. En la medida [en] que sea una ciencia exacta debe aceptar las limitaciones, así como también compartir la dignidad que como tal le pertenece, y de este modo, como la Física o la Matemática, será necesariamente algo abstracto e irreal. De hecho, tiene un grado diferente de abstracción que la Física, puesto que, aunque no puede llegar a ser tan

---

5. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el 2018 en Colombia una familia pobre debe trabajar durante 12 generaciones para subir su condición socioeconómica, casi tres veces el tiempo promedio que necesitan los demás países de la organización.

exacta, sin embargo, por razones especiales, asegura un moderado grado de exactitud, únicamente a costa de un irrealismo mucho mayor (p. 3).

Y ello tiene una explicación como bien lo anota Narotzky, citado por Palomera (2013):

Estos conceptos de la ciencia económica neoclásica al uso (se refiere a los modelos económicos) no deben entenderse como unas herramientas lógicas neutras que describen una realidad natural y ayudan a crear los instrumentos técnicos para controlarla (a imitación de las ciencias físicas), sino que hay que abordarlos como elementos centrales de políticas económicas específicas orientadas al beneficio de grupos sociales concretos (p. 9).

Al enfatizar en la centralidad de los valores morales que definen y orientan las prácticas económicas y políticas de la política pública, se provoca un cambio profundo en la orientación gubernamental, en contraposición al pensamiento hegemónico neoliberal vigente en los últimos treinta años. Sin embargo, la intencionalidad y expresión de una visión de la economía moral no es suficiente, pues se requiere de una postura paralela a la economía política para encontrar las lógicas estructurales que expresan las relaciones sociales que en cada momento histórico y en cada contexto social y cultural sirven para entender las dinámicas del capital. Producto de esa comprensión se abordan las dos dimensiones nombradas, la economía moral y la economía política, a través de siete acciones-pactos en el plan de gobierno.

1. Recuperar la confianza en el Estado.
2. Construir una sociedad basada en el reconocimiento del trabajo de un segmento de la población de al menos 2/3 de la población económicamente activa, que realiza su trabajo en la llamada informalidad, de los cuales el 80 % trabaja por cuenta propia, principalmente en actividades que no le permiten ganar ni siquiera un salario mínimo mensual.
3. El Estado se compromete a reconocer a esta población que produce valor social y económico sobre la base de la garantía de

derechos. Los oficios de la economía popular y sus aportes a la economía nacional serán reconocidos, caracterizados y visibilizados dentro de las cuentas nacionales.

4. Fortalecer la institucionalidad para la promoción y el fortalecimiento de la economía popular con el objetivo de constituir alianzas público-populares para la colaboración entre el Estado, las organizaciones comunitarias y territoriales y los trabajadores.
5. El Estado realizará compras de bienes y servicios a las organizaciones de la economía popular, mediante procesos de contratación directa y bajo criterios de transparencia y rendición de cuentas.
6. Creación de líneas especiales de microcrédito y crédito condonable para las organizaciones de la economía popular, con líneas especiales de financiación y mediante exigencia de requisitos y garantías flexibles o con el respaldo del Estado.
7. Articular las tiendas populares de manera asociativa al sistema de microcrédito público. El sistema financiero público al lado de una banca cooperativa reemplazará elgota a gota y proveerá alternativas a la banca privada para los actores de la economía popular y para la pervivencia de los tenderos, hoy amenazados por las grandes superficies.

Al sopesar esas directrices enunciadas se entiende que la voluntad del gobierno es incluir en la política pública la especificidad de los ámbitos de significado y de las responsabilidades recíprocas que vehiculan las transferencias de bienes, de servicios, de cuidados, las cuales, de acuerdo con la argumentación de Narotzky (citado en Palomera, 2013), no son del orden individual o psicológico sino de orden social y cultural. Así se genera un punto de inflexión en la historia del diseño de la política económica al integrar de manera explícita ese universo de ciudadanos como actores de derechos.

Por tanto, desde la perspectiva de la praxis de la economía moral aplicada en la EP, se gesta una nueva realidad histórica que se antepone a la economía política clásica y abre la posibilidad de una nueva descripción de dicha realidad, pero sobre todo le da un espacio social a la EP como concepto y, más aún, la eleva a la categoría de institución económica.

## Cuando las acciones de gobierno tienen rostro humano

¿Cómo se identifican o caracterizan los actores que integran la EP?, ¿quiénes son? Son preguntas que nos conducen a darle un rostro humano a la política pública y en esa línea de pensamiento una primera aproximación podría contener los siguientes elementos descriptivos: los actores que integran la EP desarrollan actividades en unidades económicas, individuales, asociativas o comunitarias que generan bienes y servicios y su efecto incide directamente en la reproducción del tejido social, cultural, comunitario o empresarial. Dichas unidades económicas pueden ser naturales o jurídicas, formales o informales, y constituyen un universo en el que convergen micronegocios y microempresas que se caracterizan por la carencia de alcanzar niveles de productividad propios de la economía consolidada, por restricciones bien sea de acceso al crédito, a la tecnología, al suelo rural o urbano, o por las restricciones normativas institucionales. Dichas barreras provocan el rezago y la marginalidad en los procesos de cualificación-calificación del componente humano, de tal manera que, desde la perspectiva de la competitividad con los actores que integran la economía consolidada, esas barreras provocan tensiones en la institucionalidad y la sociedad en general<sup>6</sup>.

La lógica del modelo neoliberal que descansa en la utopía del mercado perfecto que se estructura en el supuesto de que las personas actúan como individuos egoístas, que compiten sin límites morales y que sus actuaciones provocan fricción y exclusión del mercado de una masa de ciudadanos que por deficiencia en su equipamiento financiero y su invisibilidad para el establecimiento estatal son situados en una zona gris que se caracteriza fundamentalmente por la negación de sus derechos sociales<sup>7</sup>. Dicha lógica opaca y niega las ideas de la construcción de lo social, y en esa negación se excluye lo micro, ese universo de ciudadanía.

---

6. Estos elementos constitutivos y caracterizantes de la EP son producto de diálogos con el director de la entidad pública Colombia Compra Eficiente (CCE), Mg. Stalin Ballesteros.

7. Según el DANE, a junio de 2022 la población informal ascendía a 56,6 % en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas. Las ciudades que presentan el mayor grado de participación de la informalidad son Sincelejo 69,8 %, Valledupar 67,2 %, Cúcuta con el 66,5 %, seguida de Quibdó 65,4 %, Riohacha 65,1 % y Santa Marta 65,0 %.

nos que confirman la pérdida progresiva de sus derechos políticos y civiles, que se evidencia en el deterioro de las condiciones de su bienestar, como reflejo de su no representatividad en la arquitectura estatal. No es extraño encontrar que para diferenciar a esa población se adjetive la EP como informal o ilegal, subterránea o «lavanderías» para estigmatizarla. Estas expresiones conducen a una construcción social discriminatoria y criminalizante, cuya finalidad es desnaturalizarla y obviar la discusión de fondo que es tanto la incapacidad del modelo de rectificarse a sí mismo como la ausencia de voluntad política para rectificar dicho fallo mediante la intervención del Estado. Las categorías utilizadas por la institucionalidad para referirse a la EP, y sobre todo su vinculación a la ilegalidad como una generalidad, describe más al Estado generador de esos estigmas que a los sujetos a los que se imputa dicha condición, ya que permite forjar una idea de lo que es la nación, aunque sea por la vía de la negación (Palomera, 2013).

Es inútil entonces el empleo de adjetivos e incluso acudir a la etimología para clasificar una expresión social, ya que es precisamente como producto de esas dinámicas sociales enmarcadas en la EPC que se genera su propia identificación, su propio nombramiento. Para quienes habitan esos espacios es claro que solo cuando se modifiquen las estructuras que antes paralizaban e impedían el acceso a niveles superiores de bienestar, se renombrarán en la libertad que genera sentirse inserto en una nueva identidad nacional.

Ese universo de desprotegidos se calcula por el DANE en una población que ronda los veinte millones de personas, quienes por el rezago y marginalidad en los procesos de cualificación-calificación del componente humano hacen real y cotidiana la presencia de hambre y desnutrición<sup>8</sup>. Estas manifestaciones obligan un cambio de perspectiva, en el sentido de entender que ellos son las manifestaciones del modelo, no el origen o las causas.

---

8. El índice de pobreza monetaria se ubicó en 39,3 % (3,2 puntos porcentuales menos que el año anterior). En otras palabras, hay 19,6 millones de colombianos que no tienen suficientes ingresos para suplir sus necesidades básicas.

Las vías de solución responden y apuntan a la órbita de lo político, de la voluntad política. Así las cosas, el objeto de este capítulo es mostrar elementos que propicien el acercamiento a un funcionamiento social de la EP a partir de la generación de relaciones solidarias y el reconocimiento de ese universo contenido en lo micro como un «otro» no segregado y sí «incluido y participante» de las dinámicas económicas y sociales de la institucionalidad. De ahí, como lo anota Coraggio (2019), se trata una economía social, solidaria y comunitaria (EPC) con mercado y no de mercado<sup>9</sup>, en la que la sociedad se organiza para participar en la economía, aunque requiere de un Estado democrático para regularla y propender por su desarrollo.

Ese estado de cosas es un reto impostergable y una acción inaplazable para un gobierno progresista y humanista que se enfrenta a un problema que, siendo abordado desde las vertientes de sus manifestaciones, continúa vigente. Estamos entonces ante una realidad que, para erradicarse, demanda el diálogo entre lo técnico y lo político en la medida en que ella busca afrontar dicho reto como un imperativo de justicia social que necesita de la participación de todos los actores.

## **La EPC o la larga espera por su reconocimiento social, económico y político**

De las líneas anteriores podemos abstraer las siguientes ideas:

1. La EPC es un espacio de tensión y confrontación social.
2. La EPC no es un mercado, requiere de un mercado.
3. La EPC se conforma por los ciudadanos a los que se les desconocen o minimizan sus derechos sociales. En ese sentido, dichos ciudadanos conforman y configuran un conglomerado segregado y estigmatizado con expresiones asociadas a la ilegalidad y la criminalidad, y en consecuencia son sujetos de represión estatal.

---

9. Cuando utilizamos la expresión «y no de mercado» nos referimos a la desnaturalización de los seres humanos al convertirse en *commodities*, tal como sucede con manifestaciones del turismo de naturaleza cuando se utilizan, por ejemplo, las sociedades indígenas como atractivo turístico.

4. La EPC no es la informalidad, pero esta hace parte de aquella. En el mismo sentido relacional sucede con la pobreza, que es producto de la asimetría de información con la cual debe intentar desarrollar su intencionalidad económica, social y familiar.
5. La EPC es el reflejo de la debilidad e ineficiencia del mercado laboral colombiano.

El conjunto de esas características devela cómo el Estado deberá actuar a través de las políticas públicas en un escenario de recursos limitados.

### **Las dimensiones de la economía popular: una aproximación**

De acuerdo con el DANE en la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH (noviembre, 2021 – enero, 2022), la población económicamente activa llega a los 22,3 millones de personas, de los cuales 9,5 millones son trabajadores por cuenta propia, y de estos el 71 % se ubica en los centros urbanos y el restante 29 % en el sector rural. Del universo de la población económicamente activa, el segmento de micronegocios es el 42,6 %, lo que se traduce en un subconjunto de 5,3 millones de unidades económicas.

Por otro lado, el Profesor Ricardo Bonilla, en su exposición sobre Economía Popular para la Cámara de Comercio Colombo-Americana (25 de agosto de 2022), definió un universo de unidades económicas existentes según dos fuentes: el Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio - RUES, que contabiliza en sus registros 1.628.681, y la Encuesta de Micronegocios del DANE que señala que en el país existen 5.776.091 unidades de este tipo. De esa población se encuentran registradas en ambas fuentes 658.894 unidades, por tanto, de acuerdo con la lógica desarrollada por Bonilla, el total de unidades productivas alcanza 6.745.878. La pregunta que se origina entonces es: ¿en qué sector económico se ubican y cuál es el aporte que efectúan al Producto Interno Bruto?, es decir, ¿cuál es el valor agregado de estas al PIB?

La tabla 1 aborda las dos preguntas planteadas. Como se puede observar, esta tabla incluye las variables de número de personas empleadas en cada sector y el valor agregado que dicho colectivo aporta al Producto Interno, lo que nos permite relacionar dichas variables y aproximarnos a la productividad con la que cada empleo impacta el resultado de cada actividad<sup>10</sup>.

**Tabla 1.** Colombia. Población ocupada por ramas de actividad CIIU y su productividad.

Ramas de actividad ocupados %	Ocupados <sup>1</sup> (miles)	% de la PEA <sup>1</sup>	% Valor Agregado <sup>2</sup>	Productividad = D/B <sup>3</sup>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.097,0	14,6	7,0	0,0023
Comercio y reparación de vehículos	3.929,0	18,6	10,0	0,0025
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2.527,0	11,9	16,3	0,0065
Industria manufactura	2.102,0	9,9	17,0	0,0081
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios y administrativos	1.787,0	8,4	6,8	0,0038

10. El sector de mayor capacidad de generación de valor agregado por unidad contratada es el de Inmobiliaria, con un aporte por cada persona contratada del 0,0503; le sigue el sector de minas y energía, gas y agua con el 0,0240 y 0,0122 respectivamente, y cierra el grupo de los más productivos el sector financiero con el 0,0119. En sentido contrario, los sectores con menos capacidad para generar valor agregado son el sector agrícola con el 0,0023, el sector comercio y el de transporte, con 0,0025 y el 0,0026 respectivamente.

Ramas de actividad ocupados %	Ocupados <sup>1</sup> (miles)	% de la PEA <sup>1</sup>	% Valor Agregado <sup>2</sup>	Productividad = D/B <sup>3</sup>
Actividades artísticas, entretenimiento recreación y otras actividades de servicio	1.700,0	8,0	6,8	0,0040
Construcción	1.571,0	7,4	6,9	0,0044
Transporte y almacenamiento	1.525,0	7,2	4,0	0,0026
Alojamiento y servicios de comida	1.339,0	6,3	5,6	0,0042
Información y comunicaciones	395,0	1,9	3,0	0,0076
Actividades financieras y de seguros	395,0	1,9	4,7	0,0119
Suministro de energía, gas y agua	295,0	1,4	3,6	0,0122
Explotación de minas y canteras	250,0	1,2	6,0	0,0240
Actividades inmobiliarias	189,0	0,9	9,5	0,0503
<b>Total ocupados</b>	<b>15.142</b>			

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Trimestre móvil Nov 21- enero 2022. Conferencia Ricardo Bonilla ¿Qué es la economía popular? (2022). Cálculos del autor.

¿Qué puede explicar dicho comportamiento? La respuesta para el caso del sector comercio, que emplea el 19 % del total de la mano de obra, es decir, aglutina una cifra cercana a los 4,5 millones de personas, pero que solo aporta el 10 % del producto interno, es que una primera aproximación puede darse por la heterogeneidad de los actores

involucrados, es decir, la brecha en el margen de productividad que generan las grandes superficies, supermercados y almacenes de cadena<sup>11</sup>, versus la productividad de los actores de comercio de carácter familiar, pequeños y de barrio. Las primeras, de acuerdo con Bonilla (2022), emplean aproximadamente 300 mil personas e imprimen la dinámica del sector comercio aportando cerca del 40 % de la contribución del sector y buena parte del ritmo económico nacional. Datos de esa magnitud contrastan con las dificultades de los pequeños comerciantes que deben competir con estructuras de mercado que les impiden la compra a grandes corporaciones, es decir, el factor determinante de la brecha productiva se identifica en la cadena de suministro a la que accede el pequeño comerciante versus a una acción cercana al oligopsonio de las grandes superficies, supermercados y almacenes de cadena, en igualdad de condiciones, con lo que se establecen asimetrías que ponen en riesgo a los actores pequeños al impactar de manera directa su margen operacional.

Por su parte, el sector agrícola y pecuario emplea el 15 % de la población económicamente activa, lo cual abarca una población del orden de los 3,5 millones de habitantes y solo aporta el 7 % del valor agregado. Es decir, es un sector que presenta una participación importante de la mano de obra, pero con muy bajos niveles de productividad y una contribución débil a la creación de nueva riqueza. La explicación a esta asimetría puede darse entendiendo que en el sector rural la complejidad y el efecto de la pobreza es profunda, pues se asimila como una condición inherente a la condición de campesino. Para el año 2021, de acuerdo con las cifras del DANE, el número de personas en condiciones de pobreza en el sector rural fue de 4,9 millones, de las cuales 2,1 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema.

La concentración de la propiedad de la tierra, las actividades agrícolas de plantación (café, palma africana, banano, caña de azúcar), la estructura de costos en materia de insumos ligada a los precios internacionales que se traducen en la tasa de cambio, son factores que afectan

---

11. Almacenes Ley y Almacenes Éxito hacen parte de las veinte empresas de mayores ventas en el año 2021, según el informe de la Superintendencia de Sociedades.

de manera importante los márgenes de operación del sector y en especial la economía campesina.

Si entendemos que esa economía campesina produce en minifundios el pan coger que surte los centros urbanos y configura la oferta de la seguridad alimentaria, puede inferirse que las perturbaciones en el orden internacional tienen efectos negativos importantes sobre los ciudadanos de todo el país en términos de acceso a los alimentos, debido a los incrementos en los precios y la dificultad de acceder a niveles de bienestar superiores.

En escenarios contrarios encontramos al sector minero que presenta un empleo de mano de obra discreto en comparación a los mencionados de agricultura y comercio, pero, a diferencia de aquellos, la minería genera un valor agregado muy importante en un 6 %, que está asociado estrechamente a las cotizaciones de los mercados internacionales. Es decir, cuando los precios internacionales son altos, la productividad y la generación de valor es alto, sin necesidad de modificar el volumen de mano de obra, la cual se sitúa en los 300 mil empleos. Una excepción de dicho sector es la minería artesanal y de socavón, la cual está ligada a una explotación de minerales como medio económico para atender las exigencias de los núcleos familiares y actúa, en la mayoría de los casos, en niveles precarios tecnológicos y de seguridad industrial para los actores de este segmento del sector.

El sector inmobiliario es el sector que menos mano de obra emplea y presenta una de las generaciones de valor agregado más altas en la estructura económica del país, con el 9,5 %. Ello se explica en el marco de una lógica diferente a los sectores enunciados en los párrafos anteriores en la medida en que se asocia a la explotación del suelo urbano y la capacidad rentística de los actores sobre los bienes inmuebles, en especial sobre la figura de los arriendos. Por tanto, el sector inmobiliario no es un escenario claro para el desarrollo de la EPC, sino que, por el contrario, es la variable dependiente del manejo rentístico de la oferta de bienes inmobiliarios para vivienda y de locales comerciales, en especial en los estratos uno al tres.

A pesar de este cálculo, es necesario entender la conformación de esa gran masa de ciudadanos que se insertan en los circuitos de la EPC

como respuesta a una débil demanda de mano de obra del mercado laboral y preguntarse cómo se caracteriza la EPC y cómo participa en la estructura empresarial colombiana. Al respecto, la tabla 2 nos proporciona la siguiente información.

**Tabla 2.** Participación por tamaño de las unidades productivas

Tamaño	Micro Negocios	RUES	Total
1 persona	4.557.181	1.495.545	6.612.742
2-3 personas	1.040.574		
4-9 personas	178.337		
10-49 personas		98.535	98.535
50-199 personas		26.547	26.547
≥ 200 personas		8.054	8.054
Total	5.776.092	1.628.681	6.745.878

Fuente: Ricardo Bonilla (2022)

Al universo empresarial colombiano lo componen 6,7 millones de unidades productivas, de las que el 85,6 % son micronegocios. Esta importante franja de la población colombiana tiene las siguientes características socioeconómicas:

- a. La unidad primaria de organización es la familia.
- b. Generan ingresos de supervivencia, que se explica por márgenes precarios de la relación precio de adquisición versus precio de venta, como resultado de acceder y ser parte de una cadena de suministro prolongada de intermediarios que provocan la minimización de sus ingresos netos (ingreso familiar).
- c. Solamente el 7 % de los 9,5 millones de personas que integran la EPC tiene acceso a créditos de la institucionalidad, pero el acceso a capital semilla (financiación) es aún más limitado.

- d. Por tanto, la posibilidad de apalancar procesos de financiamiento para la adquisición de maquinaria, tecnología y conocimientos, en términos generales, precaria.
- e. Consecuencia de lo anterior, la creación de sistemas de producción es poco innovadora y con limitantes estructurales para acceder a procesos capaces de generar economías de escala.
- f. Las relaciones son comerciales y no laborales, como reflejo de la debilidad del sistema laboral colombiano.
- g. La interacción con los diferentes niveles del Estado resulta poco significativa en materia de capacitaciones técnicas pertinentes y contratación con los diferentes segmentos de la EPC. Ello es producto de la no objetualización de la EPC como sujeto de inclusión en las políticas públicas.
- h. Evidencia empírica de lo señalado es el inexistente acceso de dichas unidades económicas a los procesos de contratación pública, por las barreras burocráticas de registros e impuestos que se les exige para interactuar con el mismo estado.

Así las cosas, la EPC manifiesta las condiciones de un país con desequilibrios sociales profundos. El problema aún irresoluto de la tenencia y acceso a la propiedad de la tierra es una de esas expresiones supeditadas al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, capaz de generar un punto de inflexión en el acceso a la propiedad para el campesino, impedida desde el inicio de la República, que posibilitaría el acceso a una sociedad más democrática y próspera. En el mismo sentido, la complejidad de la inequidad social a nivel urbano exige políticas que impacten las causas de la pobreza y la marginalidad que se desprenden como consecuencia del mercado, del precio de la tierra y el consecuente proceso de reubicación espacial de la población, debido a procesos paralelos como la gentrificación en las ciudades. En esos nuevos espacios intersticiales se generan nuevas expresiones sociales y económicas que provocan tejidos sociales que interpretan las nuevas realidades y comunican, si se quiere interpretar desde esa perspectiva, la resistencia histórica a un estado que los ignora y en muchos casos los repudia, y es precisamente en ese espacio social

donde nace y se reproduce la EPC. Por eso, este es en esencia un espacio de excepcionalidad.

Lo descrito en los dos párrafos anteriores tiene una importancia mayúscula en el sentido de que la imbricación de un Estado afín a la defensa de los intereses privados sobre la tenencia tanto de la tierra como del suelo urbano, incluso en asocio a organizaciones por fuera de su marco normativo, nos lleva a las conclusiones de autores como Hannah Arendt, Walter Benjamin y Giorgio Agamben, quienes coinciden en señalar que, más allá de la capacidad de establecer socialmente lo que se debe entender por orden y legalidad, se trata de la capacidad de poder obrar en la excepcionalidad. Agamben y Cuspinera (2016) lo desarrollan como una situación que no puede definirse como de hecho, tampoco como de derecho, sino que introduce entre ambas un paradójico umbral de indiferencia y define espacios de excepcionalidad donde, como bien lo anota Serje (2012), puede ejercer su poder con relativa —e incluso con total— impunidad.

Es por ello por lo que la discusión sobre la ausencia del Estado no se puede centrar en el problema de la presencia institucional, sino en la forma como los grupos de poder local y nacional —actuando como Estado— han ejercido históricamente su poder soberano: es decir, en sus prácticas (Serje, 2012). Y ese es el punto central de la excepcionalidad territorial, tanto rural como urbana en Colombia, como práctica consuetudinaria a lo largo de su historia, que se responde a sí misma en la intencionalidad económica. Este proceso, desde una perspectiva global, requería del desarrollo geopolítico como un medio para adquirir territorio con el objetivo de acumular riqueza. La geoeconomía, como lo anota Cowen y Smith (2009), invierte el procedimiento y apunta directamente a la acumulación de riqueza mediante el control del mercado. La adquisición o control de territorio no es para nada irrelevante, sino que es una opción táctica en lugar de una necesidad estratégica. Ello explica el carácter temporal de la excepcionalidad.

¿Quién entonces ejecuta el objeto de esa temporalidad? La historia nos indica que quienes cooptan el Estado tienen el poder para llevarla a cabo en asocio con la estructura burocrática. Ello explica, por

ejemplo, las grandes extensiones de tierra que en el pasado se plantaron con banano, con la ganadería extensiva y la palma africana más recientemente, con la minería ilegal y la devastación de la selva amazónica con la explotación maderera, en un marco de invisibilización a la acción o sencillamente en la temporalidad de un marco normativo permisivo, tal como se evidencia en la concepción del cuerpo policial para defender tanto el espacio urbano como el rural, privatizados por los intereses de la formalidad.

Ese carácter de la excepcionalidad con sus efectos sobre la moral colectiva, y el aplazamiento discrecional por el legislativo y el ejecutivo en la estructura de gobierno, explican entonces la mutación de los movimientos de base, ya que en la historia de Colombia las modalidades de violencia para reprimir las protestas siempre han superado ampliamente las herramientas jurídicas a las que podían acudir dichos movimientos. Ello, entonces, obliga al Estado a una nueva mirada y perspectiva de futuro para la EPC.

### **La EPC y su relación con el Estado: la nueva mirada**

El universo receptor de estas acciones es en esencia heterogéneo, diverso cultural y económicamente y desarticulado. Por tanto, es necesario establecer algunas recomendaciones para el éxito en el desarrollo de los compromisos gubernamentales.

En primer lugar, existen algunas particularidades que describen el mundo de la EPC:

- a. Son unidades económicas que operan a pequeña escala.
- b. Son heterogéneas en su campo de desarrollo.
- c. Presentan limitaciones estructurales en su operatividad.
- d. Presentan rezagos en el orden competitivo, explicado por su bajo nivel de innovación.
- e. Su nivel de integración vertical y horizontal sectorial es inexistente.
- f. La generación de valor por efecto de la implementación y desarrollo de procesos transformativos es reducida; es precaria la visión de cadenas de valor.

Dada la vastedad del universo de la EPC y el papel del Estado en el desarrollo de sus compromisos de gobierno, es necesario adelantar estudios sectoriales sobre EPC que permitan entender las complejidades sectoriales y operar en perspectiva del gasto social con márgenes de riesgo aceptables. En efecto, con los aspectos que se decantan en los diferentes escenarios regionales en los que se presenta la EPC, se evidencia que cada sector requiere de apoyos diferentes. Los pescadores artesanales requieren de equipamientos y tipos de financiación diferentes a los del sector textil o al del sector agrícola, para generar productos que se inserten en cadenas de generación de valor. Al realizar este tipo de estudios se entenderán entonces las razones y los efectos que mueven a las personas a tomar decisiones de tipo económico, pero que casi nunca son solo de tipo económico; estas están enraizadas en un mundo de obligaciones morales, de instituciones sociales y de expresiones culturales que, si se obvian, no se podrán entender las dinámicas. Su omisión nos remite directamente a la complejidad de los ya descritos, diagnosticados y formulados costos de transacción que, desde la enunciación efectuada por Ronald Coase a finales de los años treinta del siglo XX, por solo citar una arista de solución, han sido sistemáticamente ignorados. Y así podemos explicar la cada vez más profunda diferencia de la EPC para acceder a niveles aceptables de competitividad y por tanto de inserción a los circuitos económicos institucionales de la formalidad. Estos estudios técnicos al final ayudarán a identificar las particularidades en el giro de las actividades y sus requerimientos en materia de educación pertinente, equipamientos, financiación y comercialización.

### **Algunos ejemplos:**

Los pescadores artesanales: la explotación de los mares por parte de las grandes empresas pesqueras obliga a los pescadores artesanales a faenas de pesca que se realizan cada vez más mar adentro. Por tanto, requieren de naves más grandes que les permitan depositar un peso mayor y, por extensión, necesitan motores de mayor potencia. Los motores de hasta 40 caballos ya resultan insuficientes en relación con su capacidad de arrastre de peso y en términos de autonomía.

Los artesanos: la actividad artesanal es tal vez la actividad más diversa y generalizada en el mundo de la EP. Tejidos, joyería, orfebrería, pintura, escultura, entre tantas otras, requieren de educación pertinente para que la innovación en lo producido eleve la calidad de las obras. Así mismo, la asociatividad del gremio les permitiría a los asociados acceder a sus insumos en condiciones diferentes a las actuales.

Los textileros y confecciones: la educación pertinente en relación con la calidad de los insumos, el diseño, la innovación y su comercialización es una necesidad urgente del gremio.

Estos ejemplos demuestran la heterogeneidad de las necesidades de cada una de las actividades. Ello evidencia la necesidad urgente y expedita de estudiar cada una de las actividades de la EPC.

Adicionalmente, existen dos acciones que puede llevar a cabo el gobierno y que son transversales a toda la EP:

### **El acceso al crédito y el desarrollo de la educación pertinente**

La primera de ellas la enuncia el plan de gobierno y se entiende que es materia diseñada. Su factor clave es que, en el diseño y la estructuración de la política, se debe contener el ciclo de tiempo propio de los sectores para el diseño de los sistemas de amortiguación del crédito, de tal manera que se evite que el elemento potenciador de la actividad se convierta en una amenaza o un factor que distorsione el espíritu de la política pública. Por otro lado, la educación pertinente hace referencia a la conjunción de los saberes autóctonos y académicos que puedan potenciar el desarrollo de las actividades. Por ejemplo, la Universidad Campesina debería fortalecer el saber propio de las comunidades para explotar ordenadamente las tierras entregadas a los campesinos, en términos de eficiencia de producción y en la perspectiva del aseguramiento alimentario de la sociedad, y del cuidado y preservación de la naturaleza y de los cuerpos de agua.

Cuando enunciamos «la Universidad Campesina» no nos referimos necesariamente a la creación de una entidad nueva en términos de su materialidad. Ella puede existir y desarrollar su objeto social mediante las instituciones educativas existentes, creada directamente por el

Estado en asocio con aquellas para transmitir el conocimiento de mejores prácticas en el contexto agropecuario y de desarrollo de la industria liviana generadora de valor agregado. Los saberes pertinentes para las actividades diversas que componen el universo de la EPC podrían ser desarrolladas mediante el SENA y las universidades públicas y privadas.

## Referencias

- Acero, J. S. (2021). Informalidad y mundo del trabajo, un debate abierto. En *Misión Alternativa de Empleo e Ingresos Propuestas para una Colombia incluyente*. Ediciones Escuela Nacional Sindical.
- Agamben, G. y Cuspinera, A. G. (2016). *Estado de excepción* (pp. 9-128). Pre-textos.
- Arnold, R. A., Arnold, D. R., & Arnold, D. H. (2022). *Economics*. Cengage Learning.
- Bajtín, M. (2011). *Las fronteras del discurso*. Editorial Las Cuarenta.
- Boccaro, G. (2002). *Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas (siglos XVI-XX)*. Ediciones Abya- Yala.
- Bonilla, R. (2022, agosto 25) ¿Qué es la economía popular? Conferencia en la Cámara de Comercio Colombo-Americanana.
- Burke, P. (2013). *Hibridismo cultural*. Ediciones Akal.
- Chaves, R., Monzón, J. L., y Sajardo, A. (2003). *Elementos de economía social, Dpto. Economía Aplicada*. Universidad de Valencia.
- Coraggio, J. L. (2019). Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo. *Otra Economía*, 11(20), 4-18.
- Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. *Serie Consejeros*, (1).
- Cowen, D., & Smith, N. (2009). After geopolitics? From the geopolitical social to geoeconomics. *Antipode*, 41(1), 22-48.
- Giraldo, C. (2020). Trabajo y economía popular. *Documentos Escuela de Economía 104*. FCE-CID.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Editorial Akal.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of Neoliberalism*. Oxford University Press.

- Knight, F. (1947). *Riesgo, incertidumbre y beneficio*. Editorial Aguilar.
- Lapavitsas, C. (2009), Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation. *Revista Historical Materialism*, 17(2), 114-148.
- Laville, J. L. (2013). Économie sociale et solidaire, capitalisme et changement démocratique. En Hiez, D., y Lavillunière E. (dir) *Vers une théorie de l'économie sociale et solidaire. Collection: Droit & économie sociale et solidaire* (pp. 17-32). Editions Larcier.
- Maldovan, J. (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Palomera, J. (2013). Transitar y habitar la ilegalidad: Economías cotidianas migrantes. En S. Narotzky (ed): *Economías cotidianas, economías sociales, economías sostenibles*. Editorial Icaria, Instituto Catalán de Antropología.
- Scott, J. C. (1985). *Weapons of the Weak. Everyday forms of peasant resistance*. Yale University Press.
- Serje, M. (2012). El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las “zonas de frontera” en Colombia. *Cahiers des Amériques latines*, (71), 95-117.



## **Capítulo 2. Economía popular y el aporte a la productividad**

Rafael García Luna<sup>12</sup>  
David García Guete<sup>13</sup>  
Eduar Guevara Rodríguez<sup>14</sup>

### **Introducción**

La Economía Popular (EP) puede ser considerada, de acuerdo con lo planteado por Tamayo y Sáenz (2016), como un conjunto de pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia que producen bienes y servicios a baja escala, y que cuentan con acceso restringido a capital y pocos procesos de tecnificación. Estos actores hacen parte de una abundante oferta laboral que no logra incorporarse al sistema económico moderno. Desde esta perspectiva, las organizaciones de la EP son abundantes en las economías en desarrollo, siendo de gran importancia el análisis de sus aportes a la productividad nacional y las formas como superan los rezagos en materia de educación, servicios de salud y brechas tecnológicas.

La productividad es un tema clave en la economía de un país. Además, para el caso colombiano, una gran proporción de la población

---

12. Economista y doctor en Ciencias Sociales. Docente asociado en Universidad del Magdalena. Email: rgarcial@unimagdalena.edu.co

13. Economista, estudiante de Maestría en Economía en la Universidad EAFIT. Email: david-garciamg@unimagdalena.edu.co

14. Economista, Esp. en Finanzas, estudiante de Maestría en Desarrollo Territorial Sostenible en la Universidad de Magdalena. Email: eduarguavarayr@unimagdalena.edu.co

ocupada realiza actividades que pueden considerarse como EP, y son desarrolladas en su mayoría por poblaciones vulnerables, con procesos desintegrados de las cadenas de valor, por lo que su productividad y desarrollo en relación con su alcance y tecnología están limitados por la escasez de recursos con los que cuentan (Coraggio, 2013). De ahí que sea necesario estudiar la representación de la EP en Colombia, el entorno económico en el que se desarrolla y su potencial de productividad, con el objetivo de identificar aspectos que aporten al mejoramiento de la calidad de vida de estos actores económicos.

En este capítulo se analiza la relación entre la EP y su aporte a la productividad. Para ello, en primera instancia, se revisará la conceptualización de EP y los antecedentes sobre acciones de política de apoyo al desarrollo de la EP en un contexto similar al caso colombiano. Luego se hará una aproximación del aporte a la productividad de la EP para Colombia, y finalmente se generarán reflexiones en las que se proponen alternativas que tengan en cuenta especialmente el aporte de las mujeres participantes de las actividades de EP.

### **El concepto de productividad y su medición: perspectiva tradicional**

La productividad es un elemento fundamental para la mejora de la calidad de vida de los países, porque su dinámica explica en amplia medida las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico, siendo un imperativo el aumento de la productividad, en concomitancia con aspectos relacionados con la competitividad (Franco et al., 2021). Puede entenderse la productividad como la razón entre la producción y un factor o los múltiples factores utilizados en la producción. En este sentido, Franco et al. (2021) exponen que la productividad es el número de unidades producidas (outputs) en correspondencia con los recursos o factores empleados, y asimismo afirma que esta se puede definir como la relación entre lo que se produce y lo que es necesario para producir. A su vez, Loaiza y Franco (2013) indican que la productividad es la razón entre el valor del producto y los insumos utilizados para producirlo.

Los aumentos en los rendimientos de la producción, o los aumentos de la productividad, están relacionados con las variaciones en las condiciones de los factores de producción, como lo expone Loaiza y Franco (2013), quienes explican que los cambios dependen de la diferencia entre la variación de la producción y la variación de los insumos. Ahora bien, la pregunta puede ser ¿cómo se miden estos incrementos de la productividad? Y en efecto, los distintos análisis tradicionales de la productividad muestran cómo se mide la productividad, pero conviene hacer una revisión más rigurosa sobre su medición desde la perspectiva de las organizaciones que pueden considerarse como parte de la EP.

Acerca de la medición tradicional de la productividad, Nieto-Galindo (2017) menciona que esta puede clasificarse en dos grupos: el primero es el de tener en cuenta en el análisis un solo insumo. Para este tipo de medida el producto depende de un solo factor, por lo que se pueden obtener medidas como la productividad laboral o la productividad de capital, y mostrar una relación entre el producto o valor agregado sobre el valor del factor productivo. El segundo grupo es el de múltiples factores. En este caso, el producto depende de dos o más factores de producción, siendo la medida de productividad para este enfoque la Productividad Total de los Factores (PTF), con la que se pueden medir solo dos factores: capital y trabajo (clásicos), utilizando entre otras variables el consumo de la energía eléctrica y las materias primas.

En cuanto a la PTF, esta puede usar un enfoque paramétrico o no paramétrico. El enfoque no paramétrico usa la metodología de contabilidad de crecimiento (enfoque usado en Colombia). Con esta metodología, la productividad es un residuo obtenido después de relacionar cada insumo al crecimiento de la producción. Este residuo también es una medida indirecta al cambio técnico o tasa de crecimiento de la tecnología (Nieto Galindo, 2017). No obstante, Loaiza y Franco (2013) mencionan que este residuo se puede atribuir a diversas variables como las economías a escala y la eficiencia, así como a variables exógenas en el entorno.

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es el encargado de la medición y análisis de la información estadística que sirve de base para la toma de decisiones; este mide la productividad de la economía del país con la metodología LAKLEMS. Esta metodología está basada en la contabilidad de crecimiento, en la que se considera una función de producción estándar donde la producción bruta depende de factores como el capital, el trabajo, los bienes intermedios y la tecnología en un momento de tiempo  $t$ . Cabe resaltar que, para facilitar la estimación de la PTF para un mayor número de países, existe una versión restringida en la que el punto de partida es la función de valor agregado de cada industria, donde se relaciona la cantidad de valor agregado solo en función del capital, el trabajo y un índice de eficiencia. Asimismo, a esta metodología también se le denomina PTF o residuo de Solow (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2020).

Con respecto al crecimiento de la PTF, se calcula a partir del crecimiento real de la producción menos un crecimiento ponderado de los factores empleados, donde la contribución de cada factor está definida por el producto entre el crecimiento de este y su participación promedio en la producción de dos períodos (BID, 2020). Por otra parte, vale la pena analizar también la metodología de la productividad laboral, primero porque la economía colombiana tiene intensidad en el factor trabajo en comparación con el factor capital, y asimismo las economías populares son intensivas en factor trabajo; y segundo, porque, como lo expone Ossa-Hernández (2018), no es posible establecer la cantidad de la productividad del capital, debido a su heterogeneidad, y alternativas como la tasa de ganancia y el precio de mercado tienen un vacío teórico porque dependen del valor monetario. Esto porque un cambio en la tecnología (progreso técnico) implica que aumente el valor monetario y el aumento del valor monetario implica una reducción de la productividad del capital; en cambio, la productividad laboral capta las variaciones del progreso técnico sin estos problemas. Para el análisis de la medición de la productividad hay que tener en cuenta que este depende de la variación entre el producto total y el número de ocupados de la economía.

## **La EP en Colombia: algunas características y su representación en el mercado laboral**

La EP se puede definir como un universo de empresas pequeñas y trabajadores por cuenta propia que producen bienes y servicios a pequeña escala, que cuentan con restringido acceso a capital, tecnificación, tecnología o mano de obra calificada, que han incorporado una variedad de experiencias asociativas y hacen parte de la abundante oferta laboral que no logra incorporarse al sistema económico moderno (Tamayo y Sáenz, 2016). Asimismo, la EP es la economía de los que viven o quieren vivir de su trabajo, de los que tienen recursos limitados, por lo que su fuerza de trabajo es fundamental para sobrevivir y sostener proyectos de vida digna, pues se trata de la economía de sus familias, comunidades, asociaciones, redes y organizaciones, en las que la unidad doméstica es elemental para su entorno y su reproducción social, que abarca a emprendedores autónomos y a los que no pueden acceder a un trabajo permanente (Coraggio, 2018).

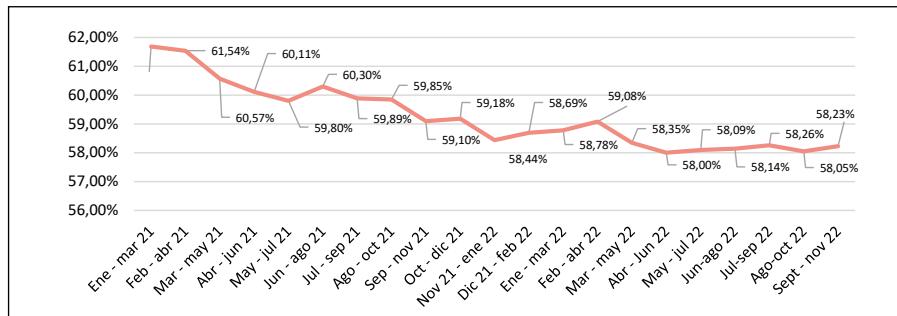
Si la EP dentro de una economía nacional tiene gran peso, tendrá un fuerte compromiso con la mejora de la productividad, dado que sus actividades en mayor proporción se basan en procesos desintegrados a cadenas de valor, por lo que su productividad y desarrollo en relación con su alcance y tecnología están limitados por la escasez de recursos con los que cuentan (Coraggio, 2013). De ahí que sea necesario estudiar la representación de la EP en Colombia, el entorno económico en el que se desarrolla y su potencial de productividad para realizar aportes y mejorar los estándares de vida del país.

Las características de la EP como la heterogeneidad de sus actividades, los niveles de informalidad en los que se desarrollan, la forma de organización de su trabajo y la no comercialización de sus productos en mercados tradicionales dificulta tener estadísticas oficiales concretas que reflejen su realidad (Arango et al., 2017). Sin embargo, Arango et al. (2017) proponen algunos cálculos para dimensionar y caracterizar la EP, siguiendo un criterio simple y es su composición, en la que se involucran trabajadores por cuenta propia y microempresas.

Como resultado de lo anterior y teniendo en cuenta la información disponible para Colombia, a fin de estudiar la EP y sus características se realizará un sondeo desde dos perspectivas diferentes: ocupación de la población de la EP (informales y su posición ocupacional) e información de micronegocios. Asimismo, para realizar una aproximación al aporte de las economías populares a la productividad, solo se usarán los datos de los micronegocios que son los que brindan información para realizar comparaciones con distintos sectores de la economía nacional.

Aunque relacionar a la EP de forma estrecha con la informalidad no sería lo ideal, desde la perspectiva empírica y política, tal como lo menciona Coraggio (2018), una gran proporción de los ocupados en la EP tiene la condición de «informal» (no cotizan en regímenes de seguridad social o pertenecen a una organización sin registros de cámara de comercio), por lo que las estadísticas referentes a la población ocupada informal evidencian una aproximación de los trabajadores relacionados con la EP y su peso en el mercado laboral. En la siguiente figura se describe el porcentaje de población ocupada informal en Colombia:

**Figura 1.** Representación porcentual de la población ocupada informal en Colombia. Total nacional 2021-2022



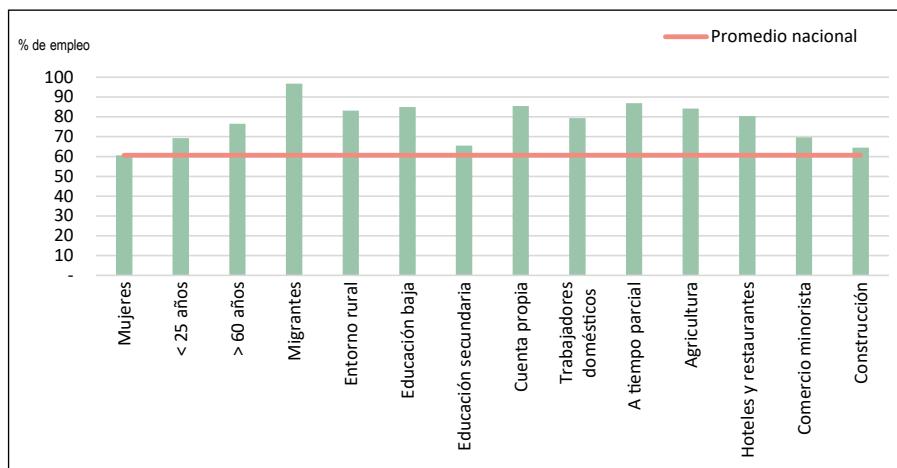
Fuente: Basado en DANE (GEIH, 2022).

La informalidad a nivel nacional en el periodo 2021-2022 disminuyó y pasó del 61,69 % al 58,23 %, que fue el punto más bajo en el trimestre móvil de abril-junio de 2022 (58 %); de ahí que contrastar de forma estrecha la EP popular con la informalidad no es correcto, ya que una

actividad económica o trabajador no dejará de ser parte de la EP por su vinculación formal en periodos tan cortos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, gran parte de los ocupados en la EP tiene la condición de informal, lo que implica que en promedio cerca de 12,5 millones de personas (alrededor del 59 % de los ocupados) en Colombia durante el periodo 2021-2022 podrían estar relacionadas con la EP.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017) en su estudio económico para Colombia muestra la evolución de las tasas de informalidad en el país, las cuales durante el periodo 2008-2016 tuvieron una tendencia negativa, pasando del 72 % a principio del periodo al 65 % al final. Si se contrastan estos porcentajes con los datos de ocupación, significaría que para el periodo 2016 cerca de 14 millones de personas hacían parte del sector informal y, por consiguiente, gran parte de estos trabajadores podría considerarse vinculada a la EP. Lo anterior muestra la importancia de las economías populares y su peso en el mercado de trabajo colombiano en la última década, ya que absorbe gran parte de la población ocupada del país.

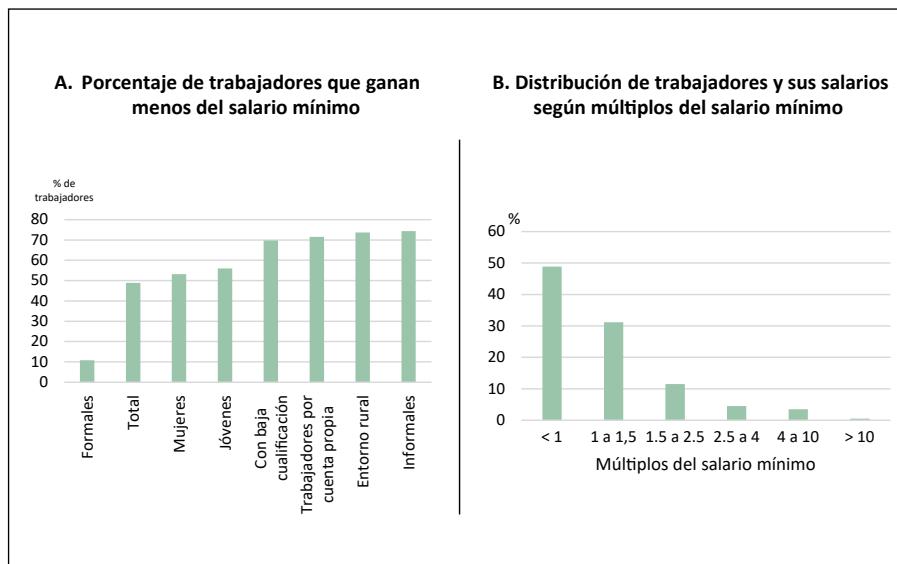
**Figura 2.** Tasas de informalidad por características personales y laborales.



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2022)

La figura anterior muestra las tasas de informalidad por características personales y laborales de la población con los mayores niveles de informalidad para el año 2019. Según las características personales, la población con mayor tasa de informalidad son trabajadores migrantes, trabajadores con educación baja, trabajadores en entorno rural, trabajadores mayores de 60 años, trabajadores menores de 25 años, trabajadores con educación secundaria y las mujeres. Según las características laborales, la población con mayor tasa de informalidad son trabajadores a tiempo parcial, trabajadores por cuenta propia, trabajadores vinculados con la actividad agrícola, trabajadores vinculados con hoteles y restaurantes, trabajadores domésticos, trabajadores vinculados con comercios minoristas y trabajadores vinculados a la construcción.

**Figura 3.** Salarios por características personales y laborales en Colombia (2019)



Nota: Cálculos de la OCDE con arreglo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) elaborada por el DANE (año 2019). La informalidad se define como aquellos individuos que no cotizan al sistema de pensiones.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2022).

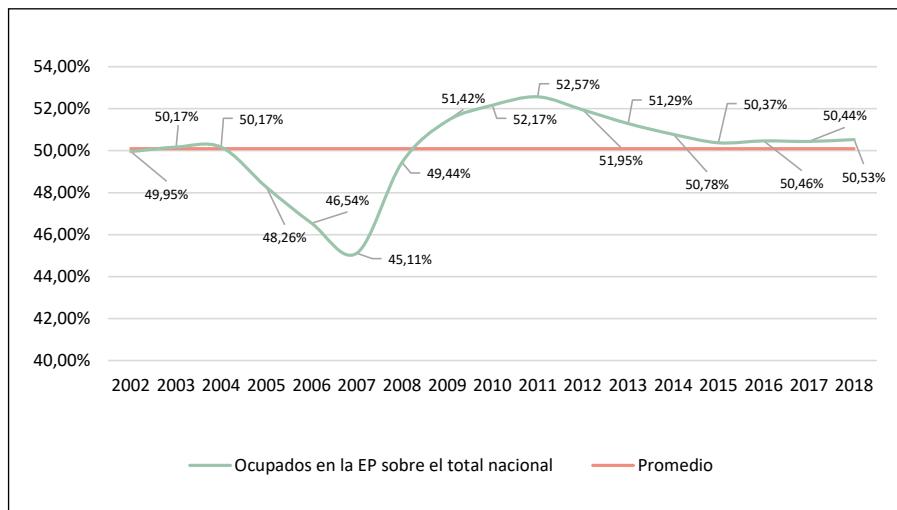
Si se compara esta información con las definiciones de EP, la mayor parte de las características mencionadas en la figura 2 se relaciona con las mencionadas por distintos autores sobre los actores de la EP, lo que confirma los altos niveles de informalidad relacionados con estas economías. Además, esto implica que este tipo de trabajadores son vulnerables porque tienen ingresos bajos e inestables, carecen de ahorros y no tienen acceso a seguridad social como seguro de desempleo, pensiones o reconocimientos monetarios por enfermedad o maternidad (OCDE, 2017).

La figura 3 muestra los salarios bajos por características personales y laborales de los trabajadores para el año 2019. Estos trabajadores de bajos ingresos o trabajadores con un salario inferior al mínimo se enfrentan a costos prohibitivos porque, para formalizarse (afiliarse a salud y pensión), deben hacer una cotización mayor o igual al salario mínimo y esto se ve reflejado en las altas tasas. Además, el salario mínimo es relativamente alto (el salario mínimo está cercano a la mediana de salarios), lo que condiciona a muchos trabajadores a la informalidad (OCDE, 2022). Esto implica que cerca de la mitad de los ocupados en Colombia están en condición de vulnerabilidad, siendo los más afectados los trabajadores en entorno rural, los trabajadores autónomos o por cuenta propia, los trabajadores con baja cualificación, los jóvenes y las mujeres.

Desde la perspectiva de la posición ocupacional, tomando como trabajadores de la EP a los trabajadores por cuenta propia, a los empleados domésticos y los trabajadores familiares sin remuneración, se obtiene una población de ocupados vinculados a la EP en promedio del 50,09 % para el periodo de 2002-2018, donde su pico más alto fue en 2011 con el 52,57 % y el más bajo en el año 2007 con el 45,11 % (figura 4).

Esto implica que los trabajadores que se relacionan con la EP para ese periodo oscilaron entre el 45 % y el 53 % aproximadamente, con una media por encima del 50 %, lo que puede evidenciar el peso de la EP en el nivel de ocupación del país. Además, se deben tener otras consideraciones como la variable de obreros, jornaleros y empleados particulares, ya que dentro de esta variable existen trabajadores de la EP que aumentarían el peso de esta en la generación de empleo.

**Figura 4.** Población ocupada relacionada con la EP sobre el total nacional en Colombia (2002-2018)



Fuente: Basado en DANE (ECH, GEIH, 2022).

Una parte importante del tejido empresarial colombiano que se puede considerar como parte de la EP son los micronegocios, en los que se incluyen trabajadores por cuenta propia y microempresas. El DANE, en su boletín técnico sobre la Encuesta a Micronegocios (Emicron, 2022), define a estos como una unidad económica con máximo nueve personas ocupadas. Dentro de los aspectos importantes a tener en cuenta para la comprensión de los datos es la metodología que utiliza para identificar las clases sociales, pues el DANE se basa en el concepto de seguridad económica, entendida como la probabilidad de caer en la pobreza, y está relacionado con el ingreso per cápita al interior del hogar. En ella la clase pobre percibe un ingreso inferior a la línea de pobreza monetaria (\$354.031), la clase vulnerable se encuentra entre la línea de pobreza monetaria y \$690.524, la clase media se encuentra entre \$690.524 y \$3.718.204, y la clase alta tiene un ingreso superior a \$3.718.204 (DANE, 2022).

**Tabla 1.** Cantidad, ocupación e ingresos de los micronegocios en Colombia 2019-2021

Micronegocios	Cantidad (Miles)			Personal ocupado (Miles)			Ingresos mensuales promedios (Miles)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Pobre	1.956	2.150	2.008	2.600	2.725	2.545	1.287	1.107	1.249
Vulnerable	2.138	1.957	2.016	2.943	2.601	2.677	1.786	1.481	1.700
Media	1.825	1.433	1.662	2.760	2.072	2.384	3.699	3.239	3.245
Alta	102	87	90	204	164	157	11.203	6.952	6.817
<b>Nacional</b>	<b>6.020</b>	<b>5.627</b>	<b>5.776</b>	<b>8.507</b>	<b>7.562</b>	<b>7.762</b>	<b>2.363</b>	<b>1.870</b>	<b>2.068</b>

Nota: El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV, 2018).

Fuente: Basado en DANE (EMICRON, 2019-2021).

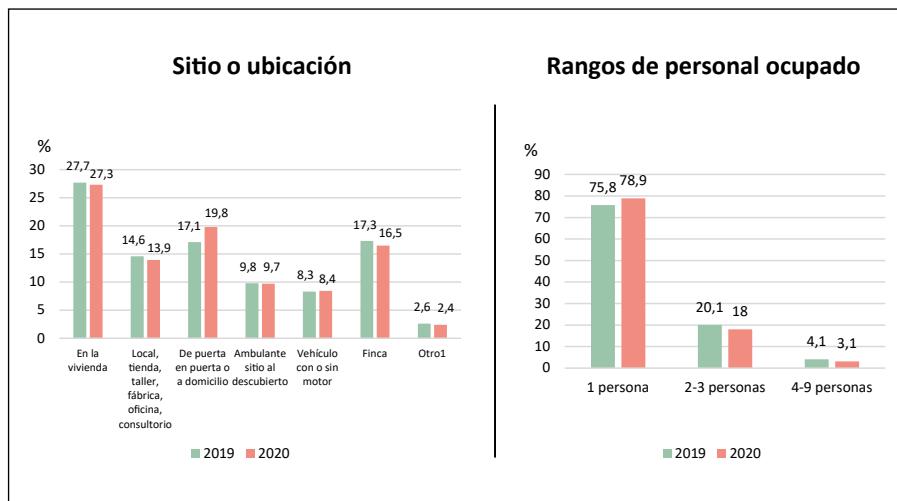
Otro de los datos importantes a destacar de los micronegocios es el número de ocupados, que para el periodo de 2019-2021 en promedio estuvo por encima de los 7,9 millones de personas, y llegó incluso a los 8,5 millones de personas ocupadas. Por otra parte, los micronegocios están compuestos en mayor proporción por las clases pobre y vulnerable, que están por encima de los 4 millones de micronegocios en los tres periodos, que tuvieron un nivel de ocupación por encima de los 5,2 millones de personas y unos ingresos promedios mensuales por debajo de los 1,8 millones de pesos colombianos por unidad económica.

No obstante, dentro de los micronegocios existe una clase media y alta que contrasta con las clases anteriormente mencionadas. Por ejemplo, la clase media genera más de 2 millones de empleos y tiene unos ingresos promedios mensuales por encima de los 3,2 millones de

pesos en los tres periodos, es decir, unos ingresos dos veces por encima de los de la clase vulnerable en cada uno de los periodos. Por otro lado, la clase alta genera más de 150 mil empleos y tiene unos ingresos promedios mensuales por encima de los 6,8 millones de pesos en los tres periodos, es decir, unos ingresos dos veces por encima de los de la clase media en cada uno de los periodos.

Lo anterior describe la heterogeneidad de los micronegocios, tanto en la actividad productiva de bienes o servicios que desarrollan como en sus ingresos y por ende en su productividad. Asimismo, muestra el peso de la EP y su potencial para generar empleo, al igual que la vulnerabilidad en la que se encuentra la mayor proporción de los micronegocios, ya que más del 68 % de estos tuvieron ingresos promedios mensuales inferiores a los 2 millones de pesos en los tres períodos.

**Figura 5.** Características de los micronegocios de acuerdo con la unidad económica



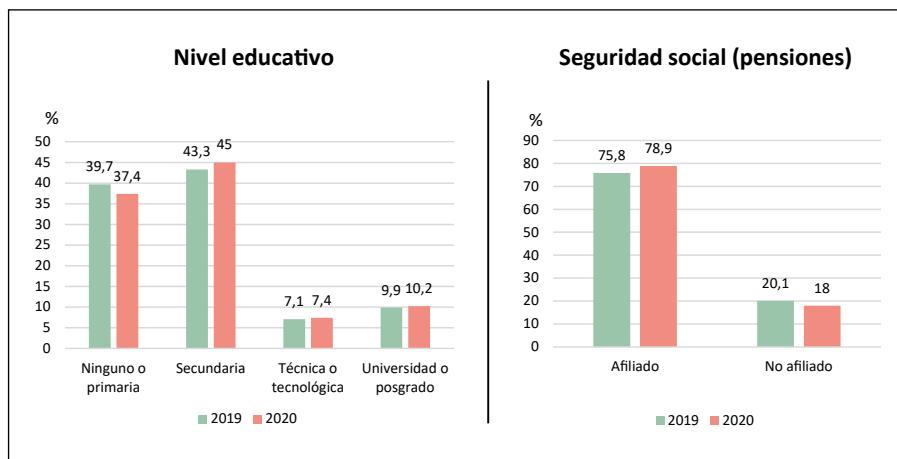
Nota: (1) incluye río, playa de río, cancha de fútbol, espacio de primer empleo, mina, mar. El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del Censo 2005.

Fuente: DANE, GEIH, Encuesta de Micronegocios (2022).

Es fundamental resaltar como características de los micronegocios variables el rango del personal ocupado, su sitio o ubicación, el nivel educativo y la afiliación a seguridad social de los propietarios. Estos datos reflejan gran parte de la realidad de las personas vinculadas a la EP porque la mayoría de los micronegocios son trabajadores por cuenta propia.

Con respecto al rango del personal para los periodos 2019-2020, más del 75 % de los micronegocios en los dos períodos tenían una persona ocupada, o sea, eran trabajadores por cuenta propia. En total, eran más de 4,4 millones de trabajadores por cuenta propia en los dos períodos. Por otra parte, en relación con el sitio o ubicación de los micronegocios, la más frecuente en los períodos 2019-2020 era la vivienda con más del 27 %, seguido de la finca con más del 16,5 %, y alrededor del 14 % de los propietarios de los micronegocios tenían un local, tienda, taller, fábrica, oficina o consultorio. Esto con respecto a ubicaciones fijas.

**Figura 6.** Características sociodemográficas de propietarios de micronegocios en Colombia 2019-2020



Nota: No incluye las personas que no suministran información. El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del Censo 2005.

Fuente: DANE, GEIH, Encuesta de Micronegocios (2022).

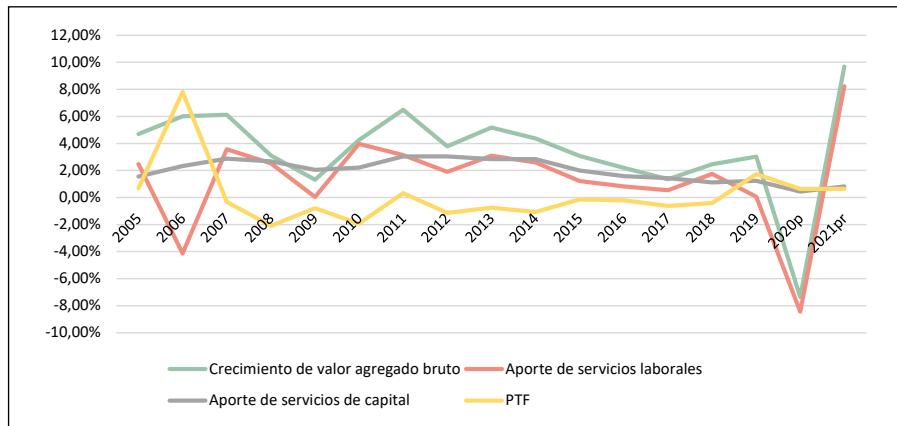
Por otro lado, más del 17 % de los micronegocios desarrollan su actividad puerta a puerta, seguido por ambulantes o sitio al descubierto con más del 9,7 %, y por último vehículos con o sin motor con más del 8,3 %. Esto con respecto a los micronegocios que desarrollan su actividad de forma móvil. Estas características también muestran la heterogeneidad de los micronegocios, donde cerca del 50 % tenía una ubicación fija y el otro 50 % una ubicación móvil. Además, esta es una muestra de la escasez del capital con que desarrollan su actividad, pues solamente alrededor del 14 % tenía un sitio donde solo se desarrollara su actividad económica (local, tienda, taller, fábrica, oficina o consultorio).

En cuanto al nivel educativo de los propietarios de los micronegocios, para el periodo 2019-2020 más del 80 % de estos no tenía una educación de nivel superior, alrededor del 38 % no tenía ningún tipo de educación o educación primaria, el 10 % tenía una educación profesional o posgrado y alrededor del 7 % era técnico o tecnólogo. En relación con la afiliación de seguridad social, más del 90 % no estaba afiliado. Esto implica que más del 90 % de los micronegocios están condicionados a la informalidad desde el punto de vista de la vinculación laboral. Además, tienen baja cualificación de mano de obra (desde el punto de vista de la educación formal), lo cual influye en su productividad y por ende en sus niveles de ingresos, situaciones que también provocan el mantenimiento de la vulnerabilidad de esta población que puede considerarse como parte de la EP.

### **Las economías populares y la productividad en Colombia**

Para hacer una aproximación del aporte de la EP a la productividad del país, se analizaron los resultados de la PTF y la productividad laboral en Colombia, se obtuvo una visión general y luego se abordó la productividad laboral de la EP, teniendo en cuenta los resultados de los micronegocios, para comparar su evolución. En la siguiente figura se muestran la productividad por factores, la PTF y el crecimiento del valor agregado bruto:

**Figura 7.** Valor agregado, PTF y aportes de servicios laborales y de capital de los micronegocios en Colombia. Serie 2005-2021.



Nota: Las tasas de variación son logarítmicas. La agregación del total de la economía se hace a través de las estructuras del valor agregado por actividad económica.

p: provisional; pr: preliminar.

Fecha de actualización: 14 de marzo de 2022. Fuente: Basado en DANE (Cuentas nacionales).

El valor agregado tuvo un crecimiento promedio del 3,51 % entre el periodo 2005-2021; el punto más alto fue en el periodo 2021 con un crecimiento del 9,68 %, después de la recuperación económica por la crisis del 2020 cuando se obtuvo el crecimiento más bajo (-7,37 %). El periodo con mayor productividad total de los factores fue 2006 con un crecimiento de la PTF del 7,82 %, que coincide con una de las disminuciones del aporte de los servicios laborales (-4,14 %). Otro periodo en el que disminuyó el aporte de los servicios laborales fue en 2020 (-8,44 %), que coincide con un incremento de la PTF del 0,64 %. Esto se relaciona con la insuficiencia dinámica.

El principio de insuficiencia dinámica se refiere a que en los países periféricos el capital es insuficiente para ocupar toda la mano de obra disponible, por lo que una parte importante de la población queda al margen del progreso técnico y deambula por actividades de baja productividad e ingresos (Chena, 2017). Por esto hay una relación inversa entre el aporte de los servicios laborales y el crecimiento del valor

agregado bruto, que muestra una relación marginal decreciente negativa en la que la estructura económica del país no puede absorber los incrementos en la ocupación.

**Tabla 2.** Productividad laboral por actividades productivas en Colombia (2019-2021)

<b>Actividad</b>	<b>Productividad Laboral (Mill. de pesos)</b>		
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	15,17	16,44	16,13
Suministro de electricidad, gas y agua, minas y canteras	179,69	146,57	150,48
Industria manufacturera	41,94	42,89	46,78
Construcción	37,58	30,75	29,26
Comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida	20,50	19,75	21,85
Información y comunicaciones	77,19	80,21	82,69
Actividades financieras y de seguros	132,66	148,48	146,20
Actividades inmobiliarias	288,73	341,84	311,25
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	44,10	45,27	44,78
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	51,50	58,00	59,86
Actividades artísticas, entretenimiento recreación y otras actividades de servicios	11,45	12,40	15,58
<b>Nacional</b>	<b>35,96</b>	<b>37,13</b>	<b>38,18</b>

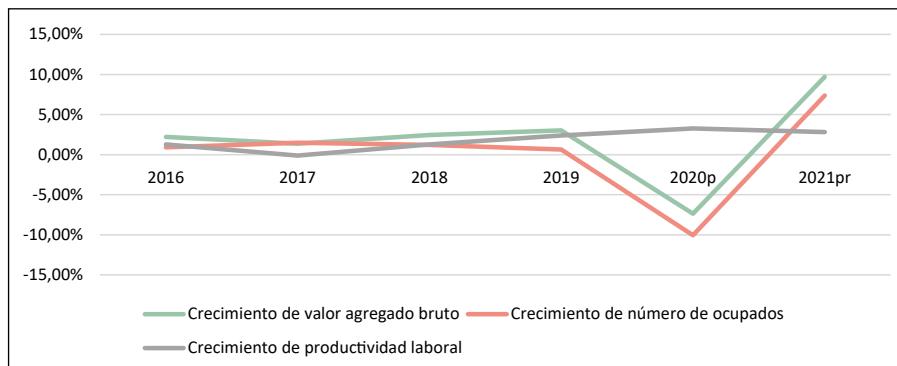
Nota: p: provisional; pr: preliminar. Fecha de actualización: 15 de noviembre de 2022. Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018. CIIU Rev. 4 se empieza a publicar a partir de enero de 2020, sin embargo, se pueden obtener resultados desde enero del 2015, ya que se hizo un ejercicio paralelo de codificación de ramas de actividad económica hasta diciembre de 2019. Fuente: Basado en DANE (Cuentas nacionales, GEIH).

El aporte del capital tiene un crecimiento promedio al 2 % con una oscilación menor a la del aporte de los servicios laborales, por lo que los cambios en la PTF se pueden relacionar más con variables como el cambio técnico —por ejemplo, en el periodo 2020 con el crecimiento de la utilización de plataformas tecnológicas— y con cambios en los servicios laborales. En este influyen los altos niveles de ocupación informal y las unidades económicas en las que se ocupa la población, que como observamos en apartados anteriores los condiciona a tener una baja productividad.

Las actividades con mayor productividad laboral son las inmobiliarias, las de suministro de electricidad, gas y agua, minas y canteras, y las financieras y de seguros respectivamente, es decir, actividades que requieren mucho capital para ser llevadas a cabo y que tienen una alta dinámica de productividad. Por otra parte, las actividades con menor productividad son las artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca y las de comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida respectivamente, actividades en las que se usa poco capital y absorben gran parte de la población ocupada. Además, conviene subrayar que en estas actividades las poblaciones que se relacionan con la EP tienen alta participación.

Como se describe en la figura, la productividad laboral tiene un crecimiento promedio del 1,82 %, por lo que el crecimiento del valor agregado está explicado en mayor medida por los cambios en la productividad, debido a que el número de ocupados creció en promedio 0,26 % solamente. La productividad en 2017 fue negativa debido al crecimiento de los costos de las materias primas. El periodo con mayor productividad fue 2020, que coincidió con la mayor caída de ocupación y con un decrecimiento del valor agregado. El aumento de la productividad para ese periodo está explicado por el cambio técnico debido al uso de plataformas y de tecnologías que abrieron nuevas posibilidades para la creación de emprendimientos.

**Figura 8.** Evolución de productividad laboral, valor agregado y número de ocupados en Colombia (2016-2021)



Nota: p: provisional; pr: preliminar. Fecha de actualización: 15 de noviembre de 2022. Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018. CIIU Rev. 4 se empieza a publicar a partir de enero de 2020, sin embargo, se pueden obtener resultados desde enero del 2015, ya que se hizo un ejercicio paralelo de codificación de ramas de actividad económica hasta diciembre de 2019. Fuente: Basado en DANE (Cuentas nacionales, GEIH).

**Tabla 3.** Productividad laboral, valor agregado y personal ocupado de los micronegocios en Colombia (2019-2021)

Micro-negocios	Valor agregado (Miles Mill. pesos)			Personal ocupado (Miles)			Productividad laboral (Mill. Pesos)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Pobre	12.730	10.719	12.014	2.600	2.725	2.545	4,90	3,93	4,72
Vulnerable	18.363	12.805	15.948	2.943	2.601	2.677	6,24	4,92	5,96
Media	30.057	18.315	23.696	2.760	2.072	2.384	10,89	8,84	9,94
Alta	5.660	2.545	3.192	204	164	157	27,71	15,56	20,36
Nacional	<b>66.810</b>	<b>44.384</b>	<b>54.850</b>	<b>8.507</b>	<b>7.562</b>	<b>7.762</b>	<b>7,85</b>	<b>5,87</b>	<b>7,07</b>

Nota: El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Fuente: Basado en DANE (EMICRON, 2019-2021).

La productividad es importante para mejorar los estándares de vida de la población y, analizando los datos de productividad, los micronegocios que están dentro de la clase alta cuentan con mayor productividad. Sin embargo, cabe resaltar que esta productividad es menor al promedio nacional y los micronegocios que tienen una baja productividad están dentro de la clase pobre y vulnerable. La clase media tiene una productividad baja en términos relativos con la productividad nacional. El promedio de productividad de los micronegocios para el periodo 2019-2021 es de 6,93 millones de pesos, muy alejado del promedio nacional que es de 46,07 millones de pesos (valor agregado a precios corrientes para que sean homogéneos a los datos de micronegocios), ocupando en promedio a 7,9 millones de personas para el mismo periodo, lo que demuestra la necesidad de potenciar la EP y el impulso a la mejora de la productividad por vías alternativas.

Para Chena (2017), la EP tiene el desafío de crear mecanismos institucionales para validar socialmente las convenciones de calidad, porque se trasmite su productividad en el intercambio de sus mercancías por características físicas, sociales y culturales que juzga el comprador a la hora de valorizar su mercancía. Por eso, estos mecanismos deben permitir revalorizar el trabajo de los actores populares en el intercambio que se produce con el sector capitalista.

La carencia de procesos de calidad, formación para el manejo de canales comerciales y una producción más planificada, son aspectos que reducen el valor agregado de las EP que relativamente es bajo para el nivel de ocupación que genera. Al comparar el valor agregado de los micronegocios sobre el valor agregado bruto de la economía del país, este representa en promedio solo el 6 % en los periodos 2019-2021, donde el periodo de mayor participación fue el 2019 con el 7,41 %. Además, los micronegocios se vieron mayormente afectados en la crisis social y económica. Tal como se puede observar, su valor agregado en términos relativos disminuyó en mayor proporción al total nacional, lo que muestra la vulnerabilidad en las crisis de los actores de la EP.

Por otra parte, si se compara la productividad laboral de los micronegocios con la nacional, esta representa en promedio el 15,12 % para el periodo 2019-2021, lo que significa que la productividad nacional está

por encima de la productividad de los micronegocios en 6,5 veces, es decir que el 37 % de la población ocupada genera solo alrededor del 6 % del valor agregado en el país y tiene una productividad 6,5 veces menor al promedio nacional. Esto se ve reflejado en sus estándares de vida y en sus niveles de ingresos.

**Tabla 4.** Valor agregado y ocupación de los micronegocios Colombia (2019-2021)

Descripción	2019	2020	2021
Valor agregado micronegocios / Valor agregado bruto nacional.	7,41 %	5,12 %	5,47 %
Ocupados micronegocios / Ocupados total nacional.	38,26 %	37,81 %	36,15 %
Productividad laboral micronegocios / Productividad laboral nacional.	18,20 %	12,91 %	14,26 %

Nota: p: provisional; pr: preliminar; Fecha de actualización: 15 de noviembre de 2022. Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018. CIIU Rev. 4 se empieza a publicar a partir de enero de 2020, sin embargo, se pueden obtener resultados desde enero del 2015, ya que se hizo un ejercicio paralelo de codificación de ramas de actividad económica hasta diciembre de 2019. El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés; Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Fuente: Basado en DANE (Cuentas nacionales, GEIH, Encuesta de Micronegocios).

En conclusión, el potencial de la EP es grande por los niveles de ocupación que genera, pero la escasez de capital, infraestructura adecuada y el nivel técnico del desarrollo de sus actividades limita sus capacidades para generar valor. Además, los intercambios desfavorables con otros sectores de la economía influyen en el bajo aporte a la productividad de la EP. Por otra parte, la heterogeneidad de sus actividades y de sus actores también amerita un estudio profundo de sus necesidades y problemáticas, con el fin de implementar políticas que aumenten su

productividad y propicien un mejor relacionamiento con las compras públicas, por ejemplo, y realicen aportes sustantivos a la mejora de los estándares de vida de gran parte de la población del país que está ocupada en la EP.

### **Políticas de productividad para la economía popular: algunos casos**

Como se ha abordado, la EP se puede describir como un conjunto de organizaciones con unas características especiales por sus formas de producción y su vulnerabilidad, y que tienen una gran representación en países en desarrollo como Colombia. Definir políticas que apalanquen su accionar es cada vez más importante y se han generado discusiones alternativas en materia de lo que se entiende por desarrollo económico y humano (Cattani, 2004), principalmente en el ejercicio de la elaboración de políticas públicas. Estas, al menos en lo normativo, deben propender por la vinculación de prácticas o patrones económicos junto a la construcción de poderes alternativos, entendidos como una mejor representación de los intereses de los sectores populares dentro de la estructura del Estado. Así, temas como la denominada autogestión, el desarrollo de las comunidades, la seguridad alimentaria, el comercio justo y las buenas prácticas ecológicas encuentran su espacio para la promoción del crecimiento y su materialización en la creación de redes en numerosas esferas locales, nacionales e internacionales, que pueden apoyar el desarrollo de nuevas opciones de política en las que se vinculen a las organizaciones de la EP (Sarrade, 2022).

Lo anterior sugiere la necesidad de revisar las transformaciones en uno de los puntos de mayor interés al momento de hablar de EP, los mercados laborales, abordando temas como el desempleo y la exclusión social que demanda la proposición de estrategias de trabajo asociativo, encaminadas a la articulación o creación de redes de comercialización y consumo, entre otras alternativas. Y es ahí, a partir de esa identificación o reconocimiento de comportamientos, cuando el análisis para la formulación de políticas públicas empieza a crear nuevas condiciones para alcanzar algún grado de regulación en la creciente e intensa movilización económica de las organizaciones de EP.

En suma, la importancia de la intervención estatal radica en tratar de disminuir las posibilidades de interrupción de las actividades de la EP (Barco, 2016), además de disminuir la dependencia de programas sociales de carácter público o privado, e incluso el uso de la violencia como herramienta ilegal para la apropiación de recursos.

A continuación, se abordará la revisión de algunos casos de implementación de políticas públicas en distintas economías que, además de promover el desarrollo de las organizaciones que conforman la EP, han buscado orgánicamente impactar sobre la productividad y la promoción del desarrollo socioeconómico, lo que en las latitudes analizadas termina siendo una gran apuesta para la transición del sector informal a la EP (Rodrigo, 2018).

Si bien las políticas públicas no obedecen a un mismo modelo y son distintos los enfoques en cada economía debido a los patrones macroeconómicos heterogéneos, en la formulación de estas con relación a las EP se pueden identificar orientaciones para impulsar la legitimidad de las economías populares a través de modelos tradicionales, ampliados y fragmentados. Uno de los enfoques es el que busca impulsar únicamente el sector cooperativo, otro es el de los modelos ampliados para la formulación de políticas que trascienden a una mirada mucho más global del fenómeno social sin dejar por fuera el cooperativismo, mientras uno más es el modelo de la fragmentación que tiene como característica la inclusión de políticas y legislaciones heterogéneas en las que se incluyen acciones para impulsar el cooperativismo y la economía solidaria en general.

También se identifican herramientas que, a través de la experiencia de los sectores populares, buscan crear estrategias para hacer frente a la disminución de la pobreza y la exclusión social (Guamán, 2022). Así, partiendo de los programas de resolución inmediata de necesidades comunitarias, se han desarrollado nuevas estrategias que tienen como finalidad, más que afirmar la necesidad de transformaciones sociopolíticas, generar nuevas formas de intervención estatal, con la capacidad de análisis diferencial de los numerosos sectores económicos. A este ejercicio se suman iniciativas como:

- Foro Brasilero de Economía Solidaria (FBES)
- Organización Mundial del Comercio Justo (WFTO)
- Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria (RELACC)
- Red Latinoamericana de Tiendas de Economía Solidaria y Comercio Justo (ELAT)
- Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (COLACOT)
- Red Intercontinental de Economía Social y Solidaria (RIPESSLA)
- Espacio Mercosur Solidario (EMS)

Estos espacios han propendido por identificar los retos de los mercados laborales de las organizaciones con mayor exclusión, lo que ha permitido establecer una relación proporcional con la productividad local. La implementación de políticas públicas mediante la creación de programas de fomento de la EP ha sido indispensable para la reconfiguración social. Dichas políticas en sus inicios se relacionaban con expansiones asociadas al creciente desempleo y múltiples formas de precarización laboral (Sánchez et al., 2022). El particular caso de Argentina consistió en el otorgamiento de subsidios que fueron destinados para la compra de insumos y herramientas para familias y asociaciones. A la par, se impulsó un proceso de inclusión en materia social contemplado en el plan de desarrollo local «Manos a la obra» (2015), con el que se buscaba el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Se formularon estrategias de generación de trabajo asociadas a la promoción de la inclusión social que pretendía disminuir las dificultades que la pobreza y el desempleo representan.

Para el caso de Ecuador, la planificación del desarrollo dirigió sus esfuerzos hacia el fortalecimiento del sector terciario de la economía, como un instrumento de transformación del sistema económico hacia la configuración de un sistema social y solidario donde el mercado, el gobierno y la EP pudieran converger (Villacres et al., 2018). De igual manera, se destaca el caso de Brasil, donde la creación de la Secretaría de Economía Solidaria trabajaría mancomunadamente con el Ministerio de Trabajo, con la finalidad de impulsar el fortalecimiento y la

promoción de la economía popular y solidaria mediante la generación de empleo, de ingresos y el patrocinio de un desarrollo enmarcado por la justicia social (Lemaitre y Richer, 2015).

Las políticas de productividad para la EP se han posicionado como un garante de la promoción de la industria y la generación de valor agregado en aquellas actividades poco cualificadas. La atención en sistemas de salud y educación son elementos importantes frente al desarrollo integral de comunidades vulnerables, pues, si se fortalecen, pueden mejorar el tejido productivo de emprendedores e impulsar el trabajo decente. De esta forma, la discusión se expande hacia la importancia de las EP y su incidencia sobre la producción, encaminadas a la promoción de programas de gobierno con la capacidad de monitorear y medir su comportamiento.

### **Aproximaciones a la medición de la economía popular**

La cuantificación del aporte de la economía popular a la productividad, si bien es una gran apuesta dadas las complejidades sociales que hay detrás de ella además del poco seguimiento en cifras por autoridades estadísticas, resulta trascendental al momento de justificar la implementación de políticas públicas encaminadas al progreso social. Las múltiples actividades que día a día se ejecutan bajo condiciones de vulnerabilidad, enmarcadas en bajos o inexistentes derechos laborales, han venido tomando mayor participación en la capacidad organizativa, asociativa e incluso de representación gremial (Fernández et al., 2021).

El periodo postpandemia ha representado avances en el registro e importancia que demandan las actividades económicas populares en pro de la generación o producción de información para el análisis social, económico, político y cultural de poblaciones, que cada vez toma mayor participación bajo unas dinámicas cambiantes (Gómez et al., 2018). Dichas actividades se muestran como un modelo alternativo frente a la toma de decisiones orientadas a la intervención estatal en los grupos vulnerables o unidades económicas populares. De esta forma, se han emprendido ejercicios de fortalecimiento estadísticos para

países como Argentina, Ecuador y México (Fernández et al., 2021) con los que se ha visibilizado la relevancia que tienen las actividades económicas populares, necesarias para la reproducción social y natural de la sociedad (Giraldo, 2017), pese a que han sido excluidas de las distintas relaciones tradicionales (Arango et al., 2017), especialmente las laborales.

A partir de esta discusión se pueden evaluar los principales hitos enmarcados en el desarrollo de las EP y a modo deductivo la manera como esta guarda una estrecha y positiva relación con las actividades productivas de los territorios. Dentro de las principales actividades económicas que integran la EP se encuentran aquellas relacionadas con el trabajo por cuenta propia, los servicios domésticos, entre otras. Un caso particular es el de Argentina, donde se buscó eliminar la subcuantificación a la que normalmente es sometida la EP, y halló que la economía popular representaba un ingreso promedio mensual en 2015 de cerca de \$8.050 pesos argentinos por hogar, mientras que el salario mínimo vital se ubicaba en \$5.888 (Sticco, 2015); es decir que un hogar en el desarrollo de sus actividades económicas populares en promedio tenía cerca de 1,3 salarios mínimos mensuales, y un universo de cerca de 4.250.000 trabajadores bajo esta modalidad.

Sobre las aproximaciones en la medición de los aportes de la EP, los resultados de la economía solidaria, integrada para el caso colombiano por más de 4.000 cooperativas (Ruiz, 2017) y más de siete millones de colombianos, representan en sus actividades económicas cerca del 4 % del PIB de Colombia. Las cuentas de Confecámaras y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2022) indican que en Colombia hay cerca de 6.745.878 unidades productivas de las cuales el 98 % son micronegocios que cuentan con baja capacidad en la generación de empleo: un rango entre uno a nueve trabajadores y en sectores económicos específicos relacionados con las actividades propias de las economías populares (Bonilla, 2022), como la pequeña manufactura, venta de alimentos, transporte, agricultura y comercio. Se destaca cómo la economía popular y sus aproximaciones representan un alto nivel de ocupación, cerca del 19 % frente a una baja generación de valor agregado.

Los aportes de las organizaciones de la EP al desarrollo de la producción nacional son evidentes dada la alta representación de micronegocios, unidades informales, trabajadores por cuenta propia y domésticos que hay en Colombia. Las formas de medir su productividad deben darse por vías alternativas con las que se tengan en cuenta sus características y limitaciones, pero también su aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de muchas familias y el aporte de estas organizaciones al funcionamiento de las cadenas de valor más sofisticadas. Para el caso colombiano, la medición que se hace de micronegocios por medio de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) es una muy buena aproximación, sin embargo, es necesaria la integración con los datos de actividades informales y el establecimiento de elementos que permitan identificar el aporte de las mujeres.

### **Economía popular y la participación de las mujeres**

La identificación de las mujeres como actores importantes en el desarrollo de la EP es de gran relevancia para la reducción de brechas de género. Analizar el papel de las mujeres en el marco de las EP como una herramienta para la formación de capital humano y de reproducción social permitirá fortalecer los sistemas de apoyo y generar efectos positivos en las familias (Vega-Solis y Bermúdez-Lenis, 2019). Resaltar el rol de las mujeres en la EP empieza por producir cambios en distintos niveles de discusión, como en lo económico, lo laboral, las tareas domésticas y la organización de las actividades productivas (Campana y Rossi, 2022), que incluso podrían ser una alternativa a la disminución de la reproducción de la pobreza determinada por el género.

Así, la EP concebida como la unificación de unidades económicas de actividades relacionadas con el emprendimiento personal, familiar y doméstico, y la valoración de la participación de la mujer en ella, como lo plantea Verzosi (2021), debe generar impactos sobre la materialización de emprendimientos productivos, fomentos de cajas de ahorro y crédito, y la consolidación de un sistema social y solidario encaminado a una de las grandes apuestas de la agenda mundial: el trabajo

decente y el crecimiento económico por medio de la transformación de la matriz productiva (Sarrade, 2022).

Las mujeres y su desempeño en la EP terminan por influir directamente sobre el eficiente desarrollo de actividades, considerando específicamente que son el único género que realiza muchas veces tres jornadas laborales (García, 2020): su unidad productiva, el trabajo doméstico y la organización social. La EP puede calificarse como una economía feminizada, con una participación promedio del 56 % en Latinoamérica (Campana y Rossi, 2022), caracterizada por sus estrategias de colectividad para el integral desarrollo de la vida comunitaria.

A modo de discusión, la EP, al definirse como un método, es un fenómeno generalizado de las estructuras económicas de los países de Latinoamérica, en el que las apuestas se concentran en formalizar los ejercicios estadísticos como punto de partida para la medición de tan relevantes actividades. Países como Argentina y Ecuador ya tienen programas de gobierno orientados a este tipo de economías, donde la inclusión social y productiva han empezado a articularse y organizarse en función de alcanzar mejores niveles en cuanto a sostenibilidad en materia de ingresos y reducción de brechas sociales. De ahí parte la objetividad del apartado, empezando por el reconocimiento de estas dinámicas, analizando su composición y realizando aproximaciones en cuanto al peso que representan para las cuentas nacionales. La importancia de la específica medición de la EP para Colombia ha de resultar como un ejercicio indispensable para la toma de decisiones y la reivindicación social, apuntando en un mediano plazo a la gestión y construcción de un talento humano con mejores capacidades en pro del mejoramiento y dignificación de la vida.

## Referencias

- Arango, Y., Chena, P., y Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *UNLP - FaHCE*, 3-4.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Metodología LAKLEMS, Crecimiento económico y productividad en América Latina.
- Barco, O. d. (2016). Crítica de la economía política. *Córdoba*, 10.

- Bonilla, R. (30 de Agosto de 2022). *Cámara de Comercio Colombo Americana*. Obtenido de <https://amchamcolombia.co/es/noticias-colombia/impulso-a-la-economia-popular-del-pais-uno-de-los-grandes-objetivos-del-gobierno-petro/>
- Cattani, A. (2004). *La Otra Economía*. Veraz Ltda.
- Chena, P. I. (2017). La economía popular y sus relaciones determinantes. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Jujuy.
- Coraggio, J. L. (1993). *La construcción de una economía popular: vía para el desarrollo*. Economía y trabajo.
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. UNGS/Miño y Dávila Editores.
- Coraggio, J. L. (2013). La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica. En I. N. Solidaria, *La economía Popular y Solidaria: El Ser Humano Sobre el Capital 2007 - 2013* (pp. 21-44). Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.
- Coraggio, J. L. (2018). *Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo*. Otra Economía.
- Cohen, E. (1989). *Microempresas y Economía Popular*. Guatemala: CEPAL.
- Vega, C. y Bermúdez, H. (2019). Informalidad, emprendimiento y empoderamiento femenino. Economía popular y paradojas de la venta directa en el sur de Quito (Ecuador). *Revista de Antropología Social*, 365.
- Danani, C. (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, 44.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2022). *Encuesta de Micronegocios*. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2022). *Boletín técnico Encuesta de Micronegocios 2021*. DANE.
- Franco et al. (2021). Factores clave en la evaluación de la productividad: estudio de caso. *Revista CEA*, 3-5.
- Fernández, M., Natalucci, A., DiGiovambattista, A., Fernández, L., Y Sorroche, E. M. (2021). *La Economía Popular en números. Bases Metodológicas para una Propuesta de Medición*. CITRA.

- García, M. (2020). Trabajadoras de la economía popular. Aproximación a su rol central en la reproducción social comunitaria y sus bases en el feminismo popular. *Actas de Periodismo y Comunicación Social*, 6(1).
- Giraldo, C. (2017). *La economía popular carece de derechos sociales. Desde Abajo*.
- Gómez, A., Fajardo, C., Y Cadena, O. (2018). *Economías populares e inclusión productiva para beneficiarios con vivienda gratuita en Cali, Jamundí y Popayán*. Revista Javeriana.
- Guamán, V. (2022). Inclusión de Asociaciones de la Economía Popular y Solidaria del cantón Milagro, Provincia del Guayas en las Compras Públicas Gubernamentales de la República del Ecuador. *Dspace*, 9.
- Campana, J., y Rossi, A. (2022). Economía Popular y Feminismo: articulaciones y nuevas demandas emergentes. *Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*, 2.
- Lemaitre, A., y Richer, M. (2015). La economía solidaria y el Estado en América Latina: Las dinámicas contrastadas de Brasil y Venezuela. *Cayapa*, 46.
- León Serrano, L. A. (2019). *Economía Popular y Solidaria: Base para el Desarrollo Asociativo y Buen Vivir*. Espacios.
- Loaiza Quintero, O. L., y Franco Vásquez, L. Y. (2013). Un estudio acerca de los determinantes de la productividad y la ineficiencia técnica en la industria colombiana, 1992-2007. *Munich Personal RePEc Archive*, 3-10.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social*. Buenos Aires.
- Nieto Galindo, V. M. (2017). Una nota sobre la evolución de la productividad total factorial en el sector manufacturero (1974-2012). *Archivos de Economía de la Dirección de Estudios Económicos*, 2-6.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). Estudios Económicos de la OCDE: Colombia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). Llenar los vacíos: ampliar la protección social en Colombia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

- Ossa Hernández, D. F. (2018). Productividad y distribución del ingreso: implicaciones. *Revista de Economía*, 243-247.
- Páez, J. (2014). *Serie Estudios sobre la economía popular y solidaria. Contextos de la “Otra Economía”*. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Rodrigo, H. (2018). Economía Popular: Genealogías, debates y migraciones de un concepto reemergente en la teoría social latinoamericana. *Revista Crítica y Resistencias*, 7.
- Ruiz, H. (2017). *Superintendente de la Economía Solidaria habló sobre el presente y futuro del sector solidario*. Obtenido de: <https://bit.ly/41ohAlo>
- Sánchez, A., Ortega, E., Rivera, P., y Moya, D. (2022). De una Economía Popular y Solidaria rumbo a una Economía Social y Comunitaria. *Economía y Política*, 8.
- Sarrade, D. (2022). La Ley de economía popular, social y solidaria en Ecuador: ¿una herramienta en favor del empoderamiento de las mujeres? *Crisol*, 5.
- Sticco, D. (1 de Octubre de 2015). El salario promedio de la economía superó en agosto los 13.000 pesos. *Infobae*, 2.
- Tamayo Sánchez, C. A., y Sáenz Castro, J. E. (2016). Economía Popular un acercamiento teórico. Ingenio UFPSO.
- Verzosi, C. (2021). *Aproximación a la caracterización de las mujeres de la Economía Popular y Solidaria en la ciudad de Guayaquil*. Universidad de Guayaquil.
- Villacres, R., Pomaquero, J., y Lopéz, J. (2018). Economía popular y solidaria: su evolución en el contexto ecuatoriano. *Contribuciones a las ciencias sociales*, 9.



## **Capítulo 3. Elementos para la política pública**

Alberto Castañeda Cordy

### **Introducción**

En el punto 2.4.3. del programa de gobierno 2022-2026, Colombia, Potencia Mundial de la Vida, se propone

un pacto con las economías populares que permita recuperar la confianza en el Estado y construir una sociedad basada en el reconocimiento del trabajo de al menos dos tercios de la población económicamente activa, que realiza su trabajo en la llamada informalidad, de los cuales el 80 % trabaja por cuenta propia, principalmente en actividades que no les permiten ganar ni siquiera un salario mínimo mensual. El Estado reconocerá a estos trabajadores que producen valor social y económico sobre la base de la garantía de derechos. Los oficios de la economía popular y sus aportes a la economía nacional serán reconocidos, caracterizados y visibilizados dentro de las cuentas nacionales.

Fortaleceremos la institucionalidad para la promoción y el fortalecimiento de la economía popular con el objetivo de constituir alianzas público-populares para la colaboración entre el Estado, las organizaciones comunitarias y territoriales y las y los trabajadores. El Estado realizará compras de bienes y servicios a las organizaciones de la economía popular, mediante procesos de contratación directa y bajo criterios de transparencia y rendición

de cuentas. Crearemos líneas especiales de microcrédito y crédito condonable para las organizaciones de la economía popular, con líneas especiales de financiación y mediante exigencia de requisitos y garantías flexibles y/o con el respaldo del Estado. Articularemos las tiendas populares de manera asociativa al sistema de microcrédito público. El sistema financiero público al lado de una banca cooperativa reemplazará elgota a gota y proveerá alternativas a la banca privada para los actores de la economía popular. Así, salvaguardaremos la pervivencia a las y los tenderos, hoy amenazados por las grandes superficies...

En consecuencia, entre otras funciones, corresponde a las entidades públicas nacionales llevar a la práctica la acción de gobierno del programa político que fue sometido al referendo de los ciudadanos en las elecciones. Así, el valor esencial de las prioridades y los objetivos en los servicios institucionales es político y, en este contexto, el Plan de Desarrollo traduce el programa de gobierno en políticas, planes y objetivos en una cadena de medios-fines-metas-resultados.

La legitimidad política de la acción del gobierno, por tanto, reside en el grado en que se consiguen los objetivos y, en su caso, el impacto de las políticas planteadas. A partir de lo señalado en el punto 2.4.3. del programa de gobierno 2022-2026, este documento presenta algunos elementos de política pública hacia el objetivo de fortalecer la economía popular<sup>15</sup>, dimensionando y tratando de sistematizar los rasgos principales que caracterizan a estas heterogéneas unidades de pequeña escala, con el mayor detalle y actualización que permiten las fuentes de información disponibles, y prestando atención a las limitaciones estructurales de su dimensión operacional y sus efectos sobre el posicionamiento competitivo.

---

15. Para una conceptualización de la Economía Popular, puede verse Giraldo C. (2020), *Trabajo y economía popular*. Documentos Escuela de Economía 104. FCE-CID; y del mismo autor, (2017), *La economía popular carece de derechos sociales, Economía Popular desde Abajo*, Ediciones Desde Abajo.

## La fragilidad estructural del mercado de trabajo colombiano

El mercado de trabajo colombiano se ha distinguido por sostener tasas de desempleo elevadas, menores tasas de actividad, altas tasas de informalidad y una elevada desigualdad entre la situación laboral y los salarios de diversos grupos de población. Detrás de la debilidad estructural del mercado de trabajo colombiano hay todo un amplio conjunto de factores de distinta naturaleza: económicos, culturales, sociológicos, etc. Esta situación tampoco es extraña a la existencia de ineficiencias en los mercados financieros, de bienes y de servicios, y a la ineficiencia del sector público. En este contexto, se debe señalar también que las disparidades regionales en las variables básicas del mercado de trabajo son significativas y persistentes en el tiempo y las causas más importantes están asociadas, entre otros factores, a la respectiva estructura sectorial del empleo en cada una de ellas y a las diferencias de productividad del factor trabajo (determinadas por las desiguales dotaciones de capital físico y humano)<sup>16</sup>. La tabla 1 muestra el exceso relativo de empleo en sectores de baja productividad relativa en la economía colombiana.

**Tabla 1.** Población ocupada nacional por ramas de actividad CIIU  
Rev. 4 A.C.

Ramas de actividad	Ocupados (Miles)	%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.097	14,6
Comercio y reparación de vehículos	3.929	18,6
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2.527	11,9
Industria manufacturera	2.102	9,9
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1.787	8,4

16. Las rigideces en la determinación de los salarios a nivel nacional no permiten ajustes en los salarios acordes con los diferenciales de productividad, lo que crea diferencias interregionales en los costos laborales unitarios que se traducen en diferencias en las tasas de desempleo regionales.

Ramas de actividad	Ocupados (Miles)	%
Actividades artísticas, entretenimiento recreación y otras actividades de servicios	1.700	8
Construcción	1.571	7,4
Transporte y almacenamiento	1.525	7,2
Alojamiento y servicios de comida	1.339	6,3
Información y comunicaciones	395	1,9
Actividades financieras y de seguros	395	1,9
Suministro de electricidad, gas y agua	295	1,4
Explotación de minas y canteras	250	1,2
Actividades inmobiliarias	189	0,9
<b>Total ocupados</b>	<b>21.153</b>	<b>100 %</b>

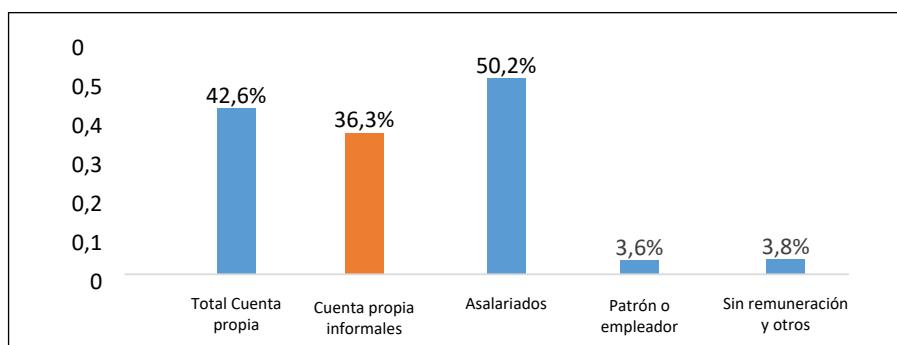
Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares. Trimestre móvil Nov 21- enero 2022

El tejido empresarial en Colombia se caracteriza por una gran fragmentación con un predominio muy elevado de micro y pequeñas empresas, y un número relativamente reducido de grandes empresas. Esta distribución de tamaños de las empresas y de personas ocupadas en ellas se mantiene constante desde el censo empresarial de 2005. En esta composición, la mayoría de las empresas operan dentro de una extensa dispersión de niveles de formalidad, cumpliendo ciertas condiciones de formalidad e incumpliendo otras (Perry, 2007). Sin embargo, la realidad es más heterogénea desde el funcionamiento del mercado de trabajo. Una empresa que vende un producto estandarizado, de bajo contenido tecnológico, que no requiere activos específicos ni intangibles, es el tipo de empresa en la que los costes de rotación de su mano de obra son casi nulos y los costos laborales, al mismo tiempo, son una parte significativa de los totales. Lo que demanda este tipo de empresa del mercado de trabajo es mano de obra no calificada y lo más barata posible. Por el contrario, una empresa con las características opuestas, que actúa en mercados con fuerte diferenciación, cuyo grado de especificidad de los

activos es alto, en la que los intangibles son esenciales, requiere mano de obra de alta cualificación, parte de la cual se obtiene dentro de la propia empresa. En la medida en que este proceso de formación implica un coste significativo para la empresa, será beneficioso para ella proteger dicha inversión; en este caso, a la empresa le resulta rentable internalizar parte del mercado de trabajo<sup>17</sup> (Medina, 2010; Ruano 2001).

En este entorno se relieva la importancia del trabajo por cuenta propia<sup>18</sup> (el 42,6 % de los 22,3 millones de ocupados) como respuesta ante la falta de oportunidades de trabajo asalariado (figura 1). Esta participación adquiere una mayor dimensión para la política pública cuando los hogares con al menos un ocupado por cuenta propia tienen un promedio de 3,3 personas (DANE, GEIH 2019).

**Figura 1.** Total de ocupados según posición ocupacional.  
Total, nacional.



Fuente: A partir de DANE, GEIH (2019).

17. En este segmento es necesario conocer un proceso de intermediación formal dominado por las agencias privadas (universidades, agencias de empleo privadas, bolsas gremiales, etc.), concentradas en el desempleo friccional y cíclico, o de corto plazo, para quienes el cliente principal es la empresa y atraen población calificada y en mercados modernos. Con respecto a los trabajadores no calificados, por cuenta de la flexibilización laboral, su contratación se realiza externamente. Esto es, el uso de la tercerización como mecanismo para resolver ciertas actividades vinculadas al proceso productivo y de gestión. El resultado de esa dinámica es una nueva relación entre el trabajador y la empresa para la cual trabaja y entre el trabajador y quien lo contrata.
18. También denominado autoempleo y definido como el porcentaje trabajadores, dentro del total, que trabajan por cuenta propia con la cooperación, o no, de otros. Su remuneración está directamente asociada con los bienes y servicios que produce o presta.

El gráfico siguiente muestra los bajos ingresos medios obtenidos por estos trabajadores informales (el ingreso de los asalariados y de los patronos o empleadores representan 2, y 2,8 veces el de los trabajadores por cuenta propia). El ingreso laboral medio obtenido por los trabajadores por cuenta propia en 2019 era el 75 % del SMLV<sup>19</sup>.

**Figura 2.** Promedio de ingresos según posición ocupacional (2019).



Fuente: Basado en la GEIH (2019).

La dimensión del empleo precario en el país, con remuneraciones menores al salario mínimo legal, donde uno de cada dos trabajadores obtiene un ingreso demasiado bajo para sacar a una familia corriente de la pobreza<sup>20</sup> y estar por fuera de los acuerdos sociales básicos alcanzados por la sociedad colombiana (leyes laborales o programas de seguridad social), se manifiesta en la tabla siguiente. También, este refleja la situación de trabajadores que, estando en el sector formal de la economía, perciben salarios muy bajos<sup>21</sup>, lo que nos lleva a decir que

19. El salario mínimo en 2019 fue de \$828.216 más un auxilio de transporte de \$97.032. El total que recibieron los trabajadores fue \$925.148.

20. En 2021 se encontraba en situación de pobreza monetaria el 39,3 % de la población en las cabeceras municipales, el 37,8 % en los centros poblados y el 44,6 % en área rural dispersa. Así, hay 19,6 millones de colombianos que no tienen suficientes ingresos para suplir sus necesidades básicas. La pobreza monetaria extrema llegó a 12,2 % a nivel nacional, esto es, a 6,1 millones de personas en esta condición.

21. En primer lugar, todo el empleo informal no es no asalariado (incluye el servicio doméstico y los asalariados de las empresas menores a 5 trabajadores); segundo, los trabajadores más

la manipulación de normas laborales no es exclusiva de las microempresas y los pequeños negocios<sup>22</sup>. Finalmente, estos bajos salarios manifiestan la baja productividad de los trabajadores en el país.

**Tabla 2.** Ingresos laborales de los trabajadores ocupados, 2021.

Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	Ocupados (Miles)	Participación
Menos de 1 SMLV	9.700	46,0 %
Igual a 1 SMLV	900	4,3 %
Entre 1 y 2 SMLV	7.300	34,6 %
Entre 2 y 5 SMLV	2.500	11,8 %
Más de 5 SMLV	700	3,3 %
<b>Total ocupados</b>	<b>21.100</b>	<b>100 %</b>

SMLV 2021 es igual a \$908.526 más subsidio de transporte de \$106.454; total = \$1.014.980

Fuente: cálculos propios a partir de DANE-GEIH (trimestre nov-enero, 2022).

Por estas razones, aunque las políticas de empleo ocupen acertadamente un lugar prioritario en la agenda política y económica, dado el impacto de la crisis económica y de la pandemia sobre la desigualdad en el trabajo, también otras políticas son imprescindibles. En particular, los aumentos de productividad y la reasignación del empleo hacia sectores más innovadores deben ser los principales argumentos de una

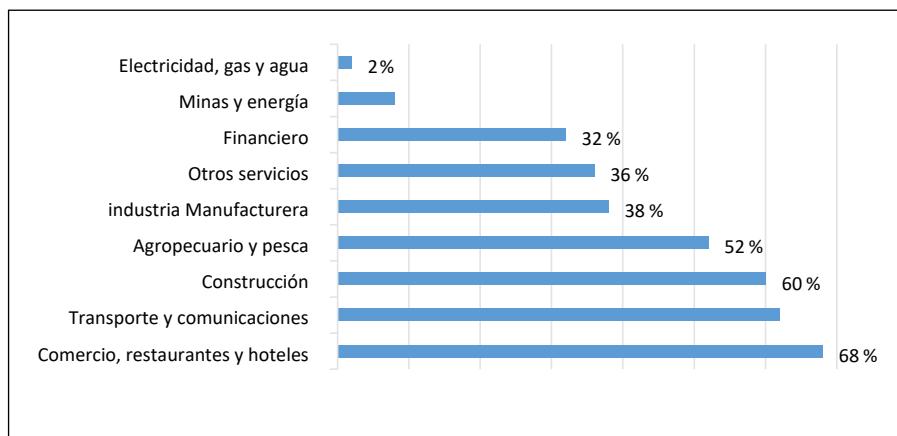
---

pobres, esto es, los no calificados, no cuentan con los medios necesarios para permanecer desempleados y buscar trabajo durante mucho tiempo y, por consiguiente, se ven obligados a aceptar el primer trabajo que encuentran; tercero, mantener los trabajos en la informalidad puede significar una ventaja de hasta 40 % en los costos de mano de obra. Finalmente, no todos los empleos formales son estables, ya que en promedio los trabajadores formales en algún momento solo reciben ingresos ocho meses (Lora, 2019).

22. La OIT define el empleo informal como el número total de empleos informales realizados en las empresas del sector formal, en las empresas del sector informal o en hogares, durante un período de referencia determinado. En la alineación de los ingresos con los incrementos de productividad juega un papel fundamental la organización y capacidad de negociación de los trabajadores.

estrategia para los males que afectan a la economía (transformación planteada en el punto 2.4. Pactos de productividad para una vida del programa de gobierno). En efecto, la composición sectorial de la producción ha estado sesgada a sectores de baja productividad (fundamentalmente servicios) y a la disponibilidad de mano de obra poco calificada. Por ende, la mejora de las condiciones de ingresos y de trabajo de los ocupados pasa por la mejora de la productividad. Cuanto más productiva sea la sociedad, será más factible mantener más altos los salarios mínimos, mejores las condiciones de trabajo y más amplios los derechos derivados del empleo, objetivos manifiestos de un gobierno progresista; además, reduciría la movilidad en el mercado laboral entre los sectores informal y formal.

**Figura 3.** Informalidad por actividad económica, 2018



Fuente: DIAN y UGPP-Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal

En esta descripción, una estructura productiva que muestra limitaciones competitivas tiene validez la consideración de los beneficios que implicaría cambiar el modelo de producción (reasignar los recursos productivos hacia sectores de alto valor agregado y de uso tecnológico intensivo) para conseguir reducciones significativas permanentes de las tasas de desempleo y de informalidad, alcanzar aumentos de productividad y la reasignación del empleo hacia sectores más innovadores. El

logro de este cambio depende en gran medida de los criterios de elegibilidad de sectores prioritarios hacia los que se enfocará una cantidad ingente de recursos humanos y económicos.<sup>23</sup>

Finalmente, el acceso al financiamiento, factor determinante para la creación, sostenimiento y crecimiento empresarial, es restringido para las unidades de pequeña escala, debido a los mayores riesgos aducidos por los intermediarios financieros de estos prestatarios de menor tamaño. La discriminación socioeconómica es demasiado frecuente entre los sistemas automáticos financieros. Los algoritmos usados en los procesos de selección del crédito no son neutros; los sesgos son estructurales y sistémicos, dependiendo de quién construya esos modelos, qué variables tenga en cuenta y qué datos se nutran, los resultados serán diferentes; reiteradamente castigan a los más pobres (Eubanks, 2019). Por tanto, una de las primeras exigencias que cabe formular a cualquier sistema financiero es sin duda su generalidad. Es decir, su capacidad para dar acceso a la operación financiera de cualquier grupo social o región que integre la sociedad a la que sirve (Gulli, 1999). En este sentido, es necesario en Colombia el debate en torno a la relación entre sector financiero y empleo y la medida en que ambos interactúan.

Un tratamiento más sistemático y masivo de la informalidad, por tanto, exige estructurar y ejecutar medidas de política económica en todos los campos, no solo en lo que se refiere al mercado de trabajo y a las políticas de empleo.

### **Empleo informal y sector informal**

La informalidad es un fenómeno generalizado y presente en casi todas las ramas de actividad, y está asociado a las limitaciones estructurales del sistema salarial moderno, esto es, en el ámbito de las relaciones laborales caracterizadas por su ejecución en términos de subordinación (figura 3 y anexo 1). En el proceso de definir una política pública hacia

---

23. Esta opción conduce inevitablemente a un proceso de discriminación de industrias o sectores que por su situación y características no pueden hacer el mejor y más eficiente uso de los recursos disponibles (Chang, 1993).

este sector es necesario, entonces, precisar el concepto de informalidad y su forma de medición, distinguiendo entre los conceptos de empleo informal (a partir de la GEIH) y sector informal (a partir de la Encuesta de Micronegocios<sup>24</sup>), dada la relación existente entre actividad y negocios, esto es, entre los individuos, los puestos de trabajo y las unidades económicas.

Los puestos de trabajo hacen referencia al contrato explícito o implícito entre una persona y una unidad institucional para realizar un trabajo a cambio de remuneración, durante un periodo definido, y se dividen en dos grandes grupos: los asalariados y los independientes. Los asalariados son trabajadores de una unidad institucional que reciben en compensación una remuneración fundamentada en el tiempo de trabajo o en algún otro indicador de la cantidad de trabajo realizado; esto es, en un precepto de subordinación. Por el contrario, en un régimen de autonomía, los independientes trabajan para sí mismos y son dueños de sus propias empresas o negocios no constituidos en sociedad; además de haber aportado capital para crear su negocio, también se encuentran empleados en él<sup>25</sup>. Estos se dividen entre patronos y cuenta propia, y reciben un ingreso mixto por sus actividades, esto es, proceden del trabajo y del capital conjuntamente<sup>26</sup>. Los patronos se definen como todos aquellos ocupados que dirigen su propia empresa o ejercen su profesión utilizando uno o más trabajadores remunerados (DANE, s.f.); y la cuenta propia es todos aquellos ocupados que dirigen

---

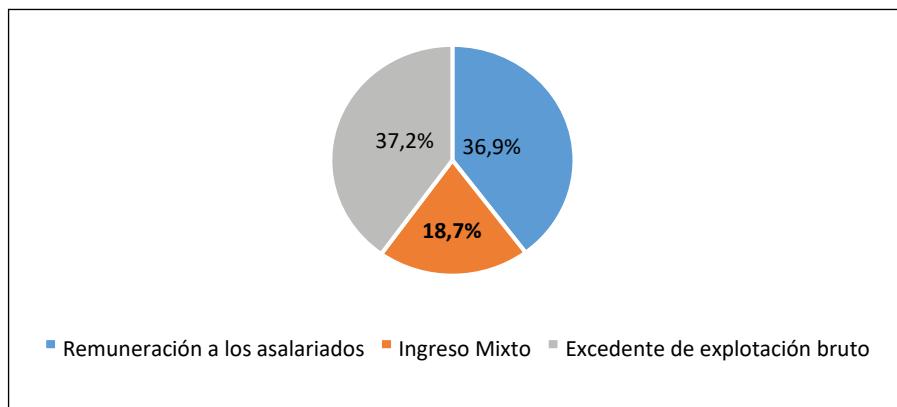
24. Actualmente, la Encuesta de Micronegocios se recolecta en 24 ciudades y sus áreas metropolitanas, y en las cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso de 455 municipios del país. Sin embargo, la encuesta no se aplica en los municipios de los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Putumayo y Amazonas.

25. La OIT, según el Catálogo Internacional de Clasificaciones Económicas (CISE), destaca el concepto de empleo independiente (en el que se incluyen todos aquellos que no son asalariados por cuenta ajena) como «aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar empresarial. En este contexto, la “empresa” se define de manera suficientemente amplia como para incluir las operaciones de una sola persona».

26. Precisamente la población objetivo de la Encuesta de Micronegocios corresponde a empleadores(as) y trabajadores(as) por cuenta propia, propietarios(as) en el territorio nacional.

su propia empresa o ejercen su profesión sin contratar a ningún trabajador asalariado (DANE, 2010).

**Figura 4.** Participación en el PIB de los factores de producción (%) (2020)



Fuente: Basado en DANE, Cuentas Nacionales (2005-2021).

En el sistema contable nacional, las familias, aunque se consideran como unidades de consumo, también desarrollan actividades productivas. Los miembros del hogar pueden tener su propia empresa no constituida en sociedad. La importancia de los trabajadores por cuenta propia se recoge en las Cuentas Nacionales por medio del ingreso mixto de los hogares<sup>27</sup>, el cual participó en 2020 con el 18,7 % del PIB.

Así, cualquier tipo de política pública debe partir de un análisis riguroso de la realidad, ya que las intervenciones que se proponen encuentran su justificación en la magnitud y localización de los problemas. Desde un enfoque laboral, la GEIH 2020 reporta a nivel nacional la ocupación de 8,1 millones de trabajadores por cuenta propia en establecimientos menores a 5 personas (82 % del total de ocupados por cuenta propia). Desde un enfoque empresarial, a su vez, la Encuesta de Micronegocios de 2021, cuya población objetivo corresponde a propietarios

27. Se considera ingreso mixto el saldo contable de la cuenta de generación del ingreso de las empresas no constituidas en sociedad, propiedad de los miembros de los hogares (SCN, 1993).

de unidades de menos de 10 trabajadores, da cuenta de 5,7 millones de empleadores y trabajadores por cuenta propia en el territorio nacional.

**Tabla 3.** Cantidad de micronegocios según situación en el empleo del propietario

	Número de personas	Participación
<b>Propietarios</b>	<b>5.780.623</b>	<b>100 %</b>
Patrón o empleador	566.435	9,8 %
Trabajadores por cuenta propia	5.214.187	90,2 %

Fuente: Con base en DANE Encuesta de Micronegocios (2021).

En la encuesta de micronegocios del DANE (2021), 5,7 millones de pequeños negocios generan alternativas de ingresos a 7,7 millones de personas, esto es, el 36,4 % de la población ocupada del país. Los propietarios, que representan el 74 % de los trabajadores en los micronegocios, a más de su fuerza de trabajo, toman en alquiler algún medio (por ejemplo maquinaria, equipo, materiales, muebles, vehículos, herramientas, mercancía, etc.) para el desarrollo de su actividad, y son los propietarios de los productos fabricados o comercializados, o de los servicios que suministra (DANE, 2020). Según la situación en el empleo del propietario, el 90,2 % corresponde a trabajadores por cuenta propia (5.214.187) y solo el 9,8 % son patronos o empleadores (566.435).

Uno de los rasgos de este trabajo independiente es que los hombres tienen una mayor probabilidad de transitar al autoempleo: 65 % frente al 35 % de mujeres (Varela, et al, 2020). En general, se encuentra que las tasas de autoempleo femenina son sustancialmente menores que las masculinas<sup>28</sup>. Los factores sociales pueden desempeñar un papel

28. La literatura no es concluyente tratando de explicar las causas de menor propensión a esta forma de ocupación entre las mujeres. Koellinger et al (2013) y Crespo et al (2016) señalan factores relacionados con «la aversión al riesgo, la discriminación en el acceso a la financiación, el menor capital social y una menor confianza de las mujeres en sus habilidades emprendedoras. En el caso español, Noguera, Álvarez y Urbano (2013) arguyen la mayor relevancia de las instituciones informales para explicar la iniciativa emprendedora de las mujeres» (Cueto, 2018).

importante en esta baja propensión femenina al autoempleo, como la maternidad y el cuidado familiar; de hecho, la evidencia señala la conciliación familiar como una de las razones para el autoempleo en mujeres (Castañeda, 2021).

Para extractar la relación existente entre los individuos, el empleo y las unidades económicas, cabe señalar que 7 de cada 10 ocupados en los micronegocios son trabajadores por cuenta propia, esto es, personas que no contratan a ningún trabajador asalariado; y el 90 % de ellos trabajan en establecimientos de una sola persona. En este sentido, es importante distinguir los trabajadores autónomos que crean empleo de los que no lo hacen, lo que permite señalar a los primeros como emprendedores.

En correspondencia, cuando hablamos de la actividad económica es preciso dimensionar el alcance de este tipo de micronegocios<sup>29</sup>. Así, por ejemplo, cuando hablamos de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, nos referimos a labores en el cultivo de mandarinas y cría y levante de ganado; de minería, a la ocupación en la explotación de forma artesanal y pequeña escala<sup>30</sup>; de la industria manufacturera, a la elaboración de productos de panadería, confección de ropa, juguetería; de recolección, tratamiento y disposición de desechos, a la recuperación de materiales; de construcción, a la remodelación de viviendas; de comercio, a las tiendas (venta de víveres), ventas por catálogo, ventas ambulantes; de reparación de vehículos automotores y motocicletas, a los trabajos en los talleres de mecánica; de transporte, a los mototaxis, bicitaxis, Uber, taxis; de alojamiento y servicios de comida, a los hostales, restaurantes, expendios de bebidas alcohólicas; de información y comunicaciones, a la venta de minuto celular, café internet; de actividades profesionales y servicios administrativos, a la asesoría jurídica (abogados), asesoría contable (contadores); de educación, a los jardines infantiles, refuerzos

---

29. Los resultados de la Encuesta de Micronegocios están desagregados en 12 grupos de actividad económica según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Rev. 4 (CIU Rev. 4 A.C.) y en 4 grupos de actividades económicas, para el Total Nacional.

30. En Colombia se recoge en el término de minería de subsistencia (*Política nacional para la minería de subsistencia*. Ministerio de Minas, 2022).

escolares; de actividades de atención a la salud humana, a los médicos independientes, odontólogos, enfermeras; de otras actividades de servicios, a las peluquerías.

En este apartado se ha mostrado la importancia económica del trabajo independiente o cuenta propia (rentas mixtas equivalentes al 18,7 % del PIB) y el número de personas que laboran en las unidades de pequeña escala informal (7,7 millones). En consecuencia, para el diseño de la política pública dirigida a personas y sectores excluidos del sistema salarial moderno, es necesario abordar tanto a los trabajadores independientes (GEIH) como a las unidades de pequeña escala (Emicron), sean estas empresas, negocios o personas. Esta heterogeneidad de situaciones indica que las políticas orientadas a reducir la informalidad requieren de una especificidad que reconozca las diferencias existentes.

### **El empleo informal. Magnitud y características de los trabajadores por cuenta propia**

Previamente, en la definición de trabajo independiente se ha señalado que son personas que trabajan para sí mismos y son dueños de sus propias empresas o negocios no constituidos en sociedad; además de aportar capital para crear su negocio, también se encuentran empleados en él. Estos se dividen entre patronos y cuenta propia y reciben un ingreso mixto por sus actividades, esto es, sus ingresos proceden del trabajo y del capital conjuntamente. Los trabajadores por cuenta propia representan el 42,4 % de los 22,3 millones de trabajadores colombianos ocupados<sup>31</sup>; y los patronos o empleadores el 3,6 %. Por información estadística disponible, este apartado se centra en caracterizar a los trabajadores por cuenta propia<sup>24</sup>.

---

31. La Gran Encuesta Integrada de Hogares 2022 muestra que, por posición ocupacional, el trabajador por cuenta propia representa el 67,1 % de los ocupados informales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas colombianas. <sup>24</sup>Especificamente, la GEIH 2019 incorporó un módulo adicional para el trabajo por cuenta propia y no de trabajo independiente (excluyó a los patronos o empleadores).

**Tabla 4.** Total nacional ocupados, trabajadores independientes

Dominio	Total de ocupados	Cuenta propia	Patrón o empleador
		Total (en porcentaje miles)	Total (en porcentaje miles)
<b>Total nacional</b>	<b>22.287</b>	<b>9.450</b>	<b>42,4</b>
Cabeceras	17.530	7.018	40,0
Centros poblados y rural disperso	4.758	2.432	51,1
		167	3,5

Fuente: cálculos propios a partir de DANE-GEIH trimestre nov-enero 2022

En los estudios sobre informalidad, las características que se asocian a una situación de precariedad laboral (bajos ingresos) están asociadas a la condición de cuenta propia sin trabajadores (unipersonal), estar ocupado en una empresa de reducida escala (menos de cinco trabajadores) y a la temporalidad del trabajo, entre otras. Entre los rasgos, muestra que más que una alternativa al desempleo, la informalidad encarna la precarización y la desprotección progresiva de los desempleados (Castañeda, 2021).

De los 9,4 millones de ocupados por cuenta propia, el 76 % realiza sus labores en unidades unipersonales; el 16,3 % cuenta con entre 2 y 10 personas; el 5,4 % corresponde a más de 50 personas. Previamente se ha señalado que, por cuestión práctica, frente a actividades tan heterogéneas, estos trabajos independientes se han agregado por la clasificación CIIU Rev.4 (Anexo 2).

**Tabla 5.** Participación de ocupados cuenta propia según tamaño de la empresa

Tamaño establecimiento	Total nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
<b>Total cuenta propia (miles)</b>	<b>9.450</b>	<b>7.018</b>	<b>2.432</b>
1 persona	76,0 %	75,1 %	78,8 %
2 a 10 personas	16,3 %	15,2 %	19,3 %
11 a 50 personas	2,3 %	2,8 %	0,6 %
Más de 50 personas	5,4 %	6,8 %	1,3 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: DANE, GEIH (2019).

Puede verse, entonces, que las ramas de actividad con negocios de más de 50 personas son las financieras, administración pública, educación y salud, telecomunicaciones y electricidad, gas y agua. En el Anexo 1 se presenta el total nacional de ocupados por cuenta propia informales por división económica (CIIU 4).

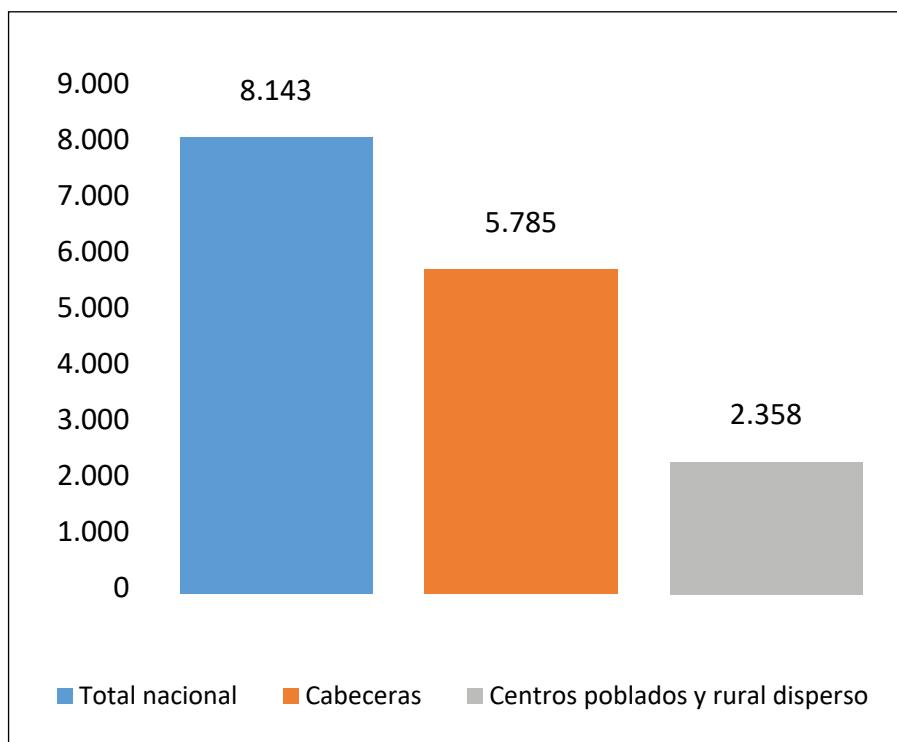
**Tabla 6.** Total nacional ocupados cuenta propia por rama de actividad

Rama de actividad	Total de ocupados cuenta propia (miles)	1 persona	2 a 10 personas	11 a 50 personas	más de 50 personas	Total
		%	%	%	%	
Actividades inmobiliarias	45	71,1	18,1	9,5	1,3	100
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	965	82,8	10,4	3,0	3,8	100
Actividades financieras y de seguros	29	50,5	15,5	8,1	25,9	100
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	692	87,7	7,0	2,6	2,6	100
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	636	29,5	3,8	8,4	58,3	100
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	1.795	80,0	19,6	0,3	0,1	100
Alojamiento y servicios de comida	602	68,3	30,3	1,0	0,4	100
Comercio y reparación de vehículos	2.058	77,4	20,8	1,4	0,5	100
Construcción	605	77,5	19,0	2,2	1,3	100
Explotación de Minas y Canteras	61	74,0	20,9	3,5	1,7	100
Industria manufacturera	852	70,9	22,8	4,2	2,1	100
Información y telecomunicaciones	94	64,4	17,9	6,4	11,3	100
Suministro de Electricidad Gas y Agua	40	61,9	14,6	4,6	18,9	100
Transporte y almacenamiento	976	92,3	4,8	0,9	2,0	100

Fuente: DANE, GEIH (2019).

De las tablas anteriores se deriva que, de los 9,4 millones de trabajadores por cuenta propia, el 86,2 % son informales. Esto significa que 8,1 millones de trabajadores independientes se encontraban en la informalidad laboral, de los cuales el 71 % se ubican en las cabeceras y el 29 % en centros poblados y rural disperso. En la agricultura, el comercio y el transporte se concentra el 59 % de los informales por cuenta propia. En servicios personales se ocupa el 9,5 %; en industria el 9,3 % y el 7,2 % en alojamiento y servicios de comida (Anexo 1). En estas actividades se encuentran 8 de cada 10 trabajadores independientes informales a nivel nacional.

**Figura 5.** Total nacional de ocupados informales. Cabeceras y rural disperso (miles).



Fuente: A partir de DANE, GEIH (2019).

En la GEIH (DANE) a la categoría de ocupado informal pertenecen las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: 1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono o socio; 2. Los trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos; 3. Los empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos; 4. Los jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos; 5. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta de cinco personas, excepto los independientes profesionales; 6. Los patrones o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos; 7. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.

Centro Poblado es un concepto creado por el DANE para fines estadísticos, útil para la identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un corregimiento departamental. Dicha concentración presenta características urbanas tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales. El Rural Disperso se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas.

De acuerdo con la GEIH (2019), el trabajo predominante en el sector rural es por cuenta propia (50 %), seguido del empleo particular 19 % y jornaleros (12 %). Además, este empleo se sitúa en un contexto en el que la dinámica económica diversifica las actividades rurales y las integra con las urbanas. Actualmente se da una influencia significativa en el paso de los miembros del hogar de la actividad agropecuaria a labores no agrícolas: el 40 % de la población rural ocupada lo hace en actividades no agrícolas permanentes y el restante 14 % en tareas ocasionales y estacionales (especialmente en agricultura), indicador de la baja calidad de los trabajos por cuenta propia.

**Tabla 7.** Total, de ocupados cuenta propia informales según ramas de actividad

Rama de actividad	Cuenta propia informales	
	Total (en miles)	Porcentaje
Actividades inmobiliarias	38	0,5 %
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	770	9,5 %
Actividades financieras y de seguros	18	0,2 %
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	445	5,5 %
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	115	1,4 %
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	1.780	21,9 %
Alojamiento y servicios de comida	587	7,2 %
Comercio y reparación de vehículos	1.987	24,4 %
Construcción	562	6,9 %
Explotación de minas y canteras	57	0,7 %
Industria manufacturera	758	9,3 %
Información y telecomunicaciones	52	0,6 %
Suministro de electricidad, gas y agua	30	0,4 %
Transporte y almacenamiento	944	11,6 %
Total	8.143	100,0 %

Las diferencias entre ciudades en materia de informalidad de los ocupados por cuenta propia son muy marcadas. Y se sitúan en un rango de diferencia de más de 20 puntos. Tal como se expuso en la introducción, estas diferencias son significativas en el diseño de la política y están determinadas, en gran parte, por las desiguales estructuras económicas.

**Tabla 8.** Total de ocupados cuenta propia informales

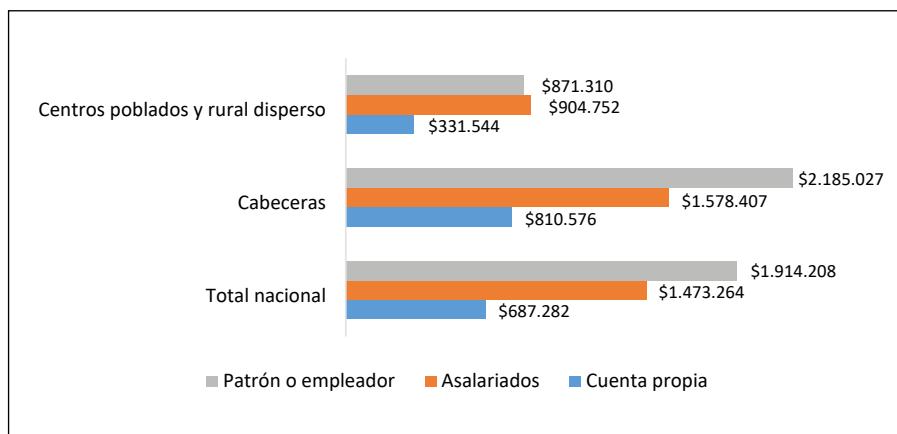
Ciudades	Total de ocupados cuenta propia (en miles)	Informales*	
		Total (en miles)	Porcentaje
<b>Total nacional</b>	<b>9.450</b>	8.143 5.785 2.358	86,2 82,4 97,0
Cabeceras	7.018		
<b>Centros poblados y rural disperso</b>	<b>2.432</b>		
Cúcuta A.M.	220	203 107	92,4 88,3
Santa Marta	121		
Montería	65	57	87,2
Armenia	63	55	87,0
Sincelejo	70	60	86,6
Bucaramanga A.M.	220	190	86,5
Cartagena	198	171	86,2
Barranquilla A.M.	432	369	85,5 84,3
Neiva	71	60	
Ibagué	84	69	83,0
Villavicencio	88	73	82,8
Valledupar	93	77	82,5
Medellín A.M.	535	437	81,8
Pasto	77	62	80,6
Riohacha	55	44	80,3
Pereira A.M.	102	82	79,7
Florencia	25	20	79,6
Quibdó	18	14	77,9
Manizales A.M.	54	42	77,1
Popayán	54	41	76,3
Cali A.M.	466	347	74,5
Bogotá	1.339	970	72,4
Tunja	29	20	69,8

## Ingresos precarios en el trabajo por cuenta propia

El análisis de los ingresos por labores en cuenta propia muestra que el volumen de los trabajadores que quedan bajo el umbral de pobreza es alto y estable y plantea, en consecuencia, el dilema de cómo asegurar su suficiencia en el medio y largo plazo y ofrecer una protección económica adecuada.

La comparación del nivel de ingresos de su trabajo con la media de los ingresos de las otras posiciones ocupacionales difiere de manera notable: el salario medio de un trabajador por cuenta propia corresponde a un 47 % del que recibe un trabajador asalariado y un 36 % respecto al que obtiene un patrón o empleador.

**Figura 6.** Ingresos medios laborales según posición ocupacional y área



Fuente: A partir de DANE, GEIH (2019).

A nivel rural la situación es más precaria aún: el ingreso medio es un 40 % del obtenido por un trabajador cuenta propia en la ciudad; y, en el área rural, solo percibe un 37 % del ingreso medio que perciben asalariados y patronos, ubicándolos en un umbral de pobreza. Las salidas de la pobreza en el país están estrechamente relacionadas con cambios en la situación laboral de los trabajadores en cuenta propia

La situación de las ciudades es igualmente preocupante. Las ciudades con mayor peso relativo de cuenta propia son las que presentan ingresos laborales medios más bajos. Así, en Cúcuta, que tiene el 92 % de estos trabajadores como informales, obtienen un ingreso medio equivalente a la mitad del obtenido en Bogotá; adicionalmente, corresponde al 69 % del SMLV. Solo seis ciudades de la tabla siguiente presentan un ingreso laboral medio igual o superior al SMLV. El país sobresale por el alto riesgo de pobreza de los ocupados como trabajadores por cuenta propia en la mayoría de las ciudades.

**Tabla 9.** Promedio de ingresos mensuales laborales trabajadores por cuenta propia. Total, nacional

Ciudades	Cuenta propia	
	Total ocupados (en miles)	Ingresos medios
<b>Total nacional</b>	<b>9.450</b>	<b>687.282</b>
Cabeceras	7.018	810.576
Centros poblados y rural disperso	2.432	331.544
Cúcuta A.M.	220	640.996
Sincelejo	70	659.439
Riohacha	55	685.558
Santa Marta	121	709.148
Montería	65	712.918
Cartagena	198	732.448
Pasto	77	740.292
Armenia	63	755.455
Valledupar	93	762.758
Barranquilla A.M.	432	763.462

Ciudades	Cuenta propia	
	Total ocupados (en miles)	Ingresos medios
Popayán	54	804.068
Quibdó	18	815.316
Bucaramanga A.M.	220	849.062
Pereira A.M.	102	853.910
Neiva	71	857.342
Ibagué	84	873.842
Cali A.M.	466	916.012
Florencia	25	933.200
Manizales A.M.	54	962.181
Medellín A.M.	535	1.010.520
Villavicencio	88	1.019.137
Tunja	29	1.041.541
Bogotá	1.339	1.154.968

Fuente: DANE, GEIH 2019

Por ramas de actividad económica, el diferencial de ingresos es enorme. Usando un concepto relativo sobre el umbral de ingresos se observa que la rama de mayor ingreso medio, las financieras y de seguros, es cinco veces superior a la del nivel más bajo, la agricultura. En la tabla siguiente solo las labores realizadas por la cuenta propia en las seis primeras ramas superan el salario mínimo de 2019. Los ingresos laborales de la industria representan un 60 % del SMLV; y en el extremo se encuentran los ingresos de los trabajadores cuenta propia de la agricultura, con un 33 % del SMLV. El país, en consecuencia, sobresale por el alto riesgo de pobreza de los ocupados como cuenta propia, teniendo como causa los bajos ingresos laborales.

**Tabla 10.** Promedio de ingresos laborales de trabajadores por cuenta propia según ramas de actividad (2019). Total nacional.

Rama de actividad	Cuenta propia	
	Total ocupados (en miles)	Ingresos medios
Actividades financieras y de seguros	29	1.781.801
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	636	1.730.451
Actividades inmobiliarias	45	1.608.964
Información y telecomunicaciones	94	1.158.200
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	692	1.037.973
Suministro de electricidad, gas y agua	40	798.807
Transporte y almacenamiento	976	773.092
Construcción	605	725.105
Comercio y reparación de vehículos	2.058	618.602
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	965	595.171
Industria manufacturera	852	557.292
Alojamiento y servicios de comida	602	448.063
Explotación de minas y canteras	61	443.312
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	1.795	333.254
<b>Total</b>	<b>9.450</b>	<b>687.282</b>

Fuente: DANE, GEIH 2019

## Características de los hogares del trabajador por cuenta propia

En términos de política, conocer las características demográficas y socioeconómicas de los hogares de los trabajadores por cuenta propia permite identificar las principales rutas de salida de la pobreza. En este sentido, es decisivo mantener la separación entre ingresos individuales, que son los que directamente dependen del trabajo, y los ingresos domésticos, que son los que dan lugar a la pobreza. En concreto, las consecuencias económicas de la precariedad de estos trabajos quedan disueltas o no, de acuerdo con diferentes tipos y formas de hogares. Es de suponer que el efecto es menor cuanto más perceptores de ingresos tengan los hogares, siendo mínima cuando el trabajador por cuenta propia vive solo o sea la única fuente de ingresos del hogar. Así, considerar la situación de pobreza del hogar del trabajador por cuenta propia comporta el conocimiento de todos los ingresos de cualquier origen (de trabajo y de capital, las transferencias sociales, etc.) que aportan tanto el independiente a efectos de la ocupación como el resto de los miembros del hogar.

En este contexto, con el objeto de alcanzar una idea de la pobreza laboral de este colectivo, se observa que con los ingresos medios laborales del trabajo por cuenta propia no puede subsistir un hogar de tres personas.<sup>32</sup> Adicionalmente, esos ingresos precarios exigen al menos tener otro perceptor de ingresos (1,9 por hogar) y algunos lo logran en el sistema salarial moderno (promedio de ocupados por cuenta propia 0,6). En consecuencia, los hogares de cuenta propia cuya participación laboral es incompleta (en que otro miembro no trabaja), con los bajos ingresos laborales presentados, son pobres.

---

32. La línea de pobreza monetaria per cápita nacional en 2021 fue de 354.031 pesos colombianos (unos 89 dólares), es decir, se considera que en esta condición se encuentra un hogar de cuatro personas con ingresos de 1,4 millones de pesos (359 dólares). La línea de pobreza monetaria extrema se estableció en un ingreso por persona de \$161.099.

**Tabla 11.** Características socioeconómicas de los hogares con un trabajador cuenta propia

Dominio	Promedio de personas por hogar	Promedio de ocupados por hogar	Promedio de ocupados cuenta propia por hogar	Promedio de perceptores por hogar
<b>Total nacional</b>	3,3	1,5	0,6	1,9
Cabeceras	3,3	1,5	0,6	1,9
Centros poblados y rural disperso	3,4	1,5	0,8	1,8

Fuente: DANE, GEIH (2019).

### **Las políticas activas de reconversión laboral**

En la economía laboral, la reconversión laboral surge como alternativa de política que reubique a los trabajadores de los sectores informales con el fin de reinsertarlos a través de su calificación, capacitación y colocación en aquellos sectores que, por sus niveles de productividad, permiten la generación de trabajos decentes, con marcos de seguridad social y garantía de seguridad económica.

Sin embargo, las acciones implementadas en el país para reubicar en sectores de mayor productividad y competitividad a colectivos específicos de trabajadores informales (vendedores en el espacio público, bicitaxistas, mototaxista, pimpineros, recicladores, mineros de subsistencia, etc.) han tenido un reducido impacto. Las políticas activas sobre las cuales se vertebra la estrategia de reconversión laboral son un factor instrumental fundamental en el objetivo de promover la actividad económica productiva y el empleo formal, pero: i) sin una regulación eficiente de los mercados de bienes y servicios en que operan los trabajadores informales, son de reducido impacto; ii) esas intervenciones han sido estructuradas en las políticas activas de empleo sin considerar que la heterogeneidad productiva y otros factores institucionales y culturales producen ciertos patrones de asignaciones que distorsionan

y limitan los impactos de esas políticas (Ayala, 1984); iii) además, para ser efectivas las políticas activas, deben responder a las especificidades, necesidades y expectativas de los colectivos objeto de reconversión laboral, deben reconocer sus motivaciones y niveles de satisfacción con las actividades independientes y deben reconocer las trayectorias laborales a lo largo del ciclo de vida de los trabajadores autónomos.

La reinserción de estos trabajadores independientes a sectores de mayor productividad debe considerar que mayoritariamente estas personas acreditan una mala educación básica (71,8 % no terminó la educación secundaria), vacíos de competencias transversales básicas que no se adquirieron en la educación formal, casi ninguna competencia u oficio para trabajar (competencias específicas), hábitos pocos integradores y carencia de competencias generales<sup>33</sup>. Enfrentan, además, importantes desventajas en su entorno que se traducen en creencias, hábitos y representaciones internas negativas ante su situación de empleabilidad<sup>34</sup>, con el agravante de que estas deficiencias no son suplidadas por el entorno institucional, al no contar con apoyo para la adquisición del conocimiento específico requerido para la actividad empresarial. El subempleo, el trabajo independiente de baja productividad y la inmovilidad a lo largo de la vida laboral son las características de la historia productiva de estas poblaciones y el bajo nivel educativo es la característica individual que más influye en esta precariedad laboral. Este bajo desarrollo del capital humano exige, además de generar una oferta de

---

33. Este bajo capital socioeducativo reduce el potencial que tiene la educación como oportunidad de construir trayectorias educativas y laborales que les permitan una participación social más amplia. Esto explica la reducida motivación y capacidad de estas poblaciones para su inserción en circuitos de educación permanente o para acceder a programas de desarrollo de capacidades relacionadas al empleo, como capacitación y entrenamiento (OIT-IEL 1995).

34. En este contexto, Sabatini, Cáceres y Cerdá (2001) se refieren a la dimensión subjetiva de la segregación residencial, situando al barrio como espacio de relación e interacción social, y la relacionan con las normas, valores, prácticas y comportamientos que definen la cultura de la calle de los barrios de pobreza estructural. El barrio, según Aymerich (2004), puede «convertirse en una muralla social, al reproducir condiciones de vida, relaciones sociales y experiencias que resultan redundantes y poco enriquecedoras, lo que en condiciones de pobreza adquiere una importancia particular». Estas características culturales perpetúan una serie de conductas expresadas en hábitos y comportamientos que dificultan el desarrollo de niveles adaptativos al medio y en especial al mercado de trabajo (Arocena, 1996).

capacitación especializada de calidad, incentivar su demanda en su área específica para empresarios y trabajadores de estas unidades productivas, superando los obstáculos señalados.

**Tabla 12.** Población ocupada informal por tamaño de empresa hasta 5 trabajadores según nivel educativo (en miles)

Nivel educativo	Ocupados	Participación %	Acumulado %
Ninguno	420	8,2	8,2
Educación básica primaria	1.166	22,8	31,0
<b>Educación básica secundaria</b>	<b>2.085</b>	<b>40,8</b>	<b>71,8</b>
Educación media	260	5,1	76,9
Educación postsecundaria no superior	3	0,1	77,0
Técnica profesional o tecnológica	513	10,0	87,0
Educación universitaria	555	10,9	97,9
Especialización, maestría o equivalente	92	1,8	99,7
Doctorado o equivalente	1	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>5.109</b>	<b>100,0 %</b>	

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares. Feb - abr 2022

### ***Necesidad de políticas diferenciales***

En el diseño de la estrategia de intervención pública hacia la informalidad laboral se debe aceptar la heterogeneidad que se registra en la estructura, en el comportamiento y en los niveles de organización e integración a la economía en los que numerosos colectivos de trabajadores desarrollan su actividad. En común, son mercados desregulados con costos de oportunidad reducidos y en los que los informales pueden obtener rentas por la falta de gestión del Estado. Asimismo,

hay factores internos que anulan su productividad y competitividad: la reducida dotación de capital humano, el tamaño insuficiente o inefficiente del trabajo por cuenta propia, el reducido capital productivo o comercial, la escasa división del trabajo y la ausencia de una estructura organizativa que hace difícil la identificación de objetivos colectivos. Es necesario desvelar que el paso de la búsqueda activa de empleo al trabajo autónomo está restringido por barreras materiales objetivas que impiden su desarrollo y, además, revelan su creciente precarización<sup>35</sup>.

Muchos de estos trabajadores independientes (67 % de la población ocupada informal) se han desplazado voluntariamente a las actividades independientes debido a la precariedad de los empleos vigentes del sector moderno (baja remuneración, inestabilidad y baja protección) que, sumadas a las exigencias de disciplina, cumplimiento de horarios y jerarquías, no hacen atractivo su enrolamiento en el sector formal. Gran parte de los esfuerzos de política, por tanto, deben orientarse a aumentar el costo de oportunidad de estar en la informalidad, que van desde el rediseño de programas orientados a la pobreza que fomentan el trabajo informal (sistemas paralelos de protección social, como el SISBEN), hasta políticas macroeconómicas inadecuadas. Es claro que cuanto más productiva sea la sociedad, más altos serán los salarios mínimos, existirán mejores condiciones laborales y más amplios derechos resultantes del empleo. Se advierte así el gran reto para las políticas laborales activas de encontrar el equilibrio entre una demanda definida para unos trabajos de reducida productividad en el sector formal (de salario mínimo) y el desestímulo para aceptarlos por parte de potenciales trabajadores en desempleo.

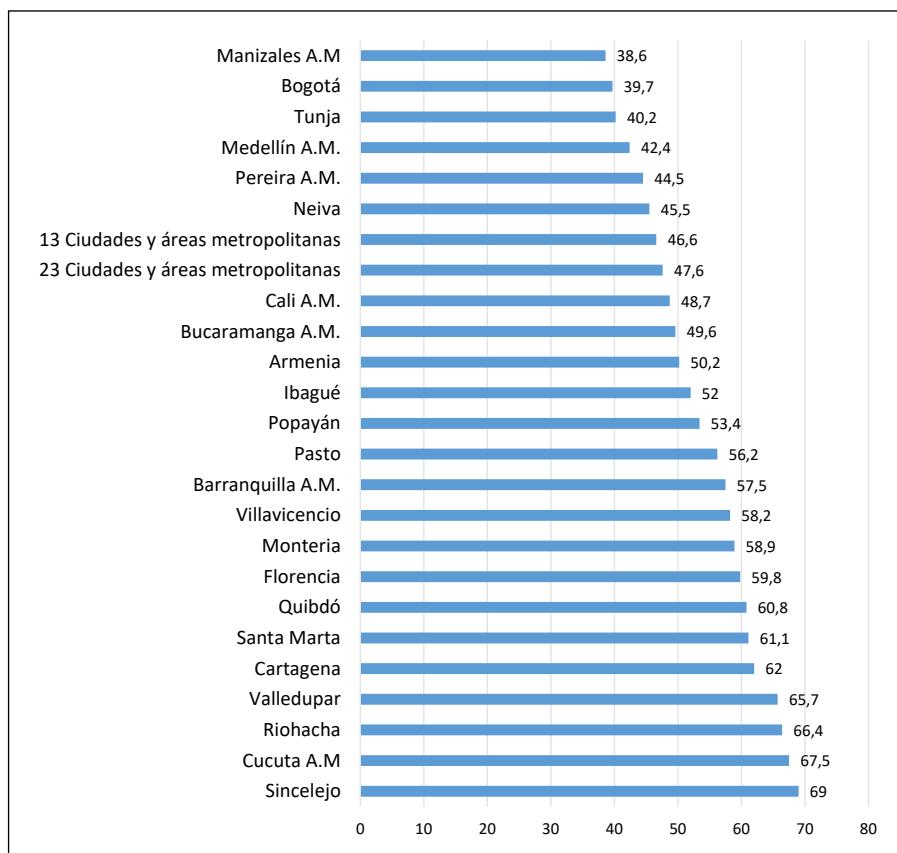
Adicionalmente, a nivel territorial, las externalidades derivadas del tamaño de las ciudades señalan restricciones estructurales en la definición e implementación de una estrategia territorial de empleo formal. El país cuenta con 865 municipios con una población menor a 30 mil

---

35. Según el Global Entrepreneurship Monitor- GEM- Colombia (2022), el 61,9 % de los adultos colombianos consideran que quienes tienen éxito al emprender un negocio gozan de un alto nivel de estatus y respeto en el país. Adicionalmente, cada año, los colombianos perciben que es difícil iniciar un negocio en Colombia (70 %).

habitantes y solo 72 municipios con más de 100 mil habitantes. Dado que la aglomeración urbana ejerce un impacto positivo sobre la capacidad de producción de diversos sectores económicos, la reducida densidad de los municipios colombianos, que define algunos determinantes de la productividad territorial, como las dotaciones de capital público y privado, de capital humano, la innovación, la cultura empresarial y algunos otros, es definitiva en los alcances territoriales de la política de empleo.

**Figura 7.** Proporción de la población ocupada informal según ciudades (2021)



Fuente: DANE GEIH (2021)

A partir de las razones expuestas, una estrategia de reconversión laboral sólida y eficiente, que cuente con prestigio y reconocimiento social, puede lograrse con una adecuada combinación de sistemas de mercado, políticas regulatorias y políticas de incentivos: i) la contribución de la política económica reside en garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados; ii) las políticas regulatorias para organizar, regular y racionalizar la operación de los servicios que prestan estos colectivos informales y iii) las políticas de incentivos formadas por un amplio abanico de medidas para hacer beneficiosas estas actividades y sigan comportamientos eficientes que mejoren su competitividad (orientación, formación de mano de obra, cambio de escala, crédito, fomento de la asociatividad, acceso a ciertos servicios).

En este contexto, el diseño de estas alternativas de política laboral debe advertir que el entorno institucional influye en el grado en el que los esfuerzos emprendedores se asignan a actividades formales o hacia actividades improductivas o ilegales. Esa relación institucional, entendida como las reglas del juego (North, 1990), si bien es un factor que activa o dificulta la actividad empresarial moderna (Fuentelsaz et al., 2015; Stenholm et al., 2013), también orienta la elección de los actores económicos en la asignación de recursos entre las actividades productivas y no productivas (Baumol, 1990). Factores como la gobernanza, la libertad económica, los derechos de propiedad, la regulación de la entrada, el acceso a la justicia y el control de la corrupción, conducen a una estructura institucional eficiente que permite un aumento en el nivel de actividad empresarial y que los recursos se asignen a su extremo más productivo. Por el contrario, las instituciones débiles no solo constituyen un freno importante para el espíritu empresarial formal, sino que también conduce a un aumento de las iniciativas empresariales informales de baja productividad y competitividad (Fuentelsaz et al., 2015).

De igual manera, la política pública debe valorar el entorno socio-cultural, ya que potencia o limita a las instituciones legales en sus objetivos de organizar, regular y racionalizar la operación informal. La disposición a contravenir los mandatos y normas sociales por grupos

informales está asociada a instituciones débiles, pero también a la captura del Estado por parte de las élites que «conduce a la percepción generalizada [de] que el Estado se rige por el beneficio de unos pocos y, por ende, refuerza una norma social de incumplimiento de las leyes fiscales y otras regulaciones, lo que puede denominarse una *cultura de la informalidad*» (Banco Mundial, 2007). Por el contrario, cuando los patrones de comportamiento de los emprendedores informales (entendidos como el sistema de valores del grupo) están de acuerdo con las normas sociales y jurídicas, estos son más receptivos a los incentivos ofrecidos por las instituciones formales (Garretsen et al., 2004; Fuente-Isaz et al., 2015).

### **Los negocios del sector informal (micronegocios)**

En el diseño de la estrategia de intervención pública hacia la informalidad laboral se debe aceptar la heterogeneidad que se registra en la estructura y comportamiento entre sectores, y en las actividades y sus niveles de organización e integración a la economía urbana y rural. Como se ha destacado, el sector informal es un concepto asociado a las unidades económicas de pequeña escala (menos de 5 trabajadores) y a la baja productividad (bajos ingresos). En otras palabras, el empleo en el sector informal es el empleo que se da en estas empresas.

### **Criterios de clasificación del tamaño empresarial**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el decreto 957 del 5 de junio de 2019, reglamentó la clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas teniendo como criterio las ventas brutas, asimiladas a los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa, dependiendo del sector económico en el cual la empresa desarrolle su actividad:

**Tabla 13.** Clasificación de las empresas por ventas anuales en UVT (2022)

Sector	Micro	Pequeña	Mediana
<b>Manufacturero</b>	Inferior o igual a 23.563 UVT.	Superior a 23.563 UVT e inferior o igual a 204.995 UVT.	Superior a 204.995 UVT e inferior o igual a 1'736.565 UVT.
<b>Servicios</b>	Inferior o igual a 32.988 UVT.	Superior a 32.988 UVT e inferior o igual a 131.951 UVT.	Superior a 131.951 UVT e inferior o igual a 483.034 UVT.
<b>Comercio</b>	Inferior o igual a 44.769 UVT.	Superior a 44.769 e inferior o igual a 431.196 UVT.	Superior a 431.196 UVT e inferior o igual a 2'160.692 UVT.

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dado que la Unidad de Valor Tributario (UVT) en 2022 equivale a \$38.004, las microempresas estarían, de acuerdo con el sector económico, en rangos entre \$895.4 mil y 1.700 millones de pesos anuales; esto es ventas mensuales entre 75 millones hasta 121 millones. Esta clasificación permite caracterizarlas a través de criterios cualitativos y cuantitativos, al tiempo que permite identificar sus principales problemáticas.

**Tabla 14.** Clasificación de las empresas por ventas anuales. En pesos (2022)

Clasificación	Manufactura	Servicios	Comercio
<b>Microempresas</b>	Hasta \$895.488.252	Hasta \$1.253.675.952	Hasta \$1.701.401.076
<b>Pequeñas empresas</b>	Superior a \$895.488.252 y hasta \$7.790.629.980	Superior a \$1.253.675.952 y hasta \$5.014.665.804	Superior a \$1.701.401.076 y hasta \$16.387.172.784
<b>Medianas empresas</b>	Superior a \$7.790.629.980 y hasta \$65.996.416.260	Superior a \$5.014.665.804 y hasta \$18.357.224.136	Superior a \$16.387.172.784 y hasta \$82.114.938.768
<b>Grandes empresas</b>	Superior a \$65.996.416.260	Superior a \$18.357.224.136	Superior a \$82.114.938.768

Fuente: estimaciones propias a partir de la tabla anterior con una UVT equivalente a \$38.004 en 2022.

En 2016 existían en Colombia 1.352.395 empresas formales registradas en las Cámaras de Comercio, esto es, contaban con el Registro Único Empresarial, de las cuales el 92,3 % eran microempresas (9 o menos empleados) y el 7,2 % pymes. Estas microempresas tan solo generan el 15 % del empleo formal.

**Tabla 15.** Número de empresas por tamaño (2016)

Tamaño	Número	Participación
Micro	1.248.195	92,3 %
Pequeña	78.368	5,8 %
Mediana	19.590	1,4 %
Grande	6.242	0,5 %
Total	1.352.395	100 %

Fuente: Confecámaras (2018).

### Criterios para la formalidad empresarial

De acuerdo con el documento Conpes 3956 de Formalización Empresarial (2019), la formalidad es entendida como el cumplimiento de las empresas de todas las normas que les aplican de manera obligatoria (legislación laboral, tributaria, comercial, ambiental, entre otras), siendo un proceso multidimensional asociado a las diferentes etapas del proceso de generación de valor de las unidades económicas, sean estas empresas, pequeños negocios o personas.

- En primer lugar, la formalidad de entrada, relacionada con la existencia de la *empresa*, incluye los requisitos de registro empresarial (Cámara de Comercio y Registro Mercantil que permite a todos los empresarios ejercer su actividad comercial y acredita públicamente su calidad de comerciante)<sup>36</sup>.

36. La matrícula del comerciante y del establecimiento de comercio, así como su renovación, se efectuarán mediante la presentación en la Cámara de Comercio del formulario único del registro único empresarial debidamente diligenciado en su anexo correspondiente al registro mercantil.

- En segundo lugar, la formalidad de insumos o factores de producción utilizados por la *empresa* incluye, entre otros, el cumplimiento de los requisitos para el uso de la mano de obra (pagos a salud, pensión y ARL).
- En tercer lugar, la formalidad de producto, asociada a los procesos de producción y comercialización de bienes y servicios (atender las normas y reglamentos de calidad y protección al consumidor y del medio ambiente).
- Y, por último, la formalidad tributaria, relacionada con la responsabilidad de declarar y pagar impuestos.

Bajo estas consideraciones, la informalidad empresarial se plantea como una manifestación de las relaciones entre los actores económicos y las instituciones del Estado, siendo un fenómeno complejo, ya que los agentes interactúan con el Estado en algunas dimensiones y no en otras, con lo cual se crea una gran área gris entre los extremos de cumplimiento total y de no cumplimiento de las leyes (Perry et al, 2007). Muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de adhesión con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad de fiscalización del Estado. Es decir, realizan análisis implícitos de costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar la frontera pertinente hacia la formalidad.

La tabla siguiente, además de evidenciar la precariedad de los empleos, mayoritariamente por fuera de los acuerdos sociales básicos alcanzados, también advierte que los propietarios de micronegocios, con pocas intenciones o potencial para crecer, pueden ver pocos beneficios en cumplir con regulaciones e instituciones fiscales de poca utilidad.

**Tabla 16.** Número de micronegocios que cumplen las siguientes normas y contribuciones como empleadores

<b>Normas y Aportes</b>	<b>Número de micronegocios</b>	<b>% Sí cumple</b>
Registrado en alguna Cámara de Comercio	5.780.623	11,5
Registrado el negocio ante alguna autoridad o entidad (alcaldía, ministerios u otros)	5.780.623	3,5
Principal registro que utiliza para llevar sus cuentas:	5.780.623	
• Balance general o P y G	5.780.623	2,1
• Libro de registro diario de operaciones	5.780.623	4,2
• Otro tipo de cuentas (libreta, cuaderno, Excel, caja registradora)	5.780.623	29,9
• Informes financieros / laborales / tributarios	5.780.623	0,2
• No lleva registros	5.780.623	63,7
<b>Responsable del IVA</b>	5.780.623	9,6
<b>Propietario según aportes</b>	<b>Cantidad de propietarios</b>	<b>% Sí cumple</b>
• Pagó su salud y/o pensión el mes pasado	5.281.486	7,5
• Pagó su ARL	5.281.486	5,1
• Pagó su Caja de Compensación o aportó al SENA o ICBF de trabajadores	5.281.486	1,8
<b>Trabajadores remunerados según aportes</b>	<b>Cantidad de Trabajadores</b>	<b>% Sí cumple</b>
• Pagó salud o pensión de trabajadores	1.988.680	11,6
• Pagó prestaciones sociales de trabajadores	1.988.680	10,0
• Pagó ARL de trabajadores	1.988.680	10,6
• Pagó caja de compensación o aportó al SENA o ICBF de trabajadores	1.988.680	7,1

Fuente: cálculos propios con base en DANE Emicron 2021

## Características generales de los micronegocios en Colombia

La Encuesta de Micronegocios del DANE de 2021 reportó la existencia 5.780.623 millones de unidades productivas, las cuales ocupaban 7,6 millones de personas. El micronegocio es una unidad económica con máximo nueve personas ocupadas, que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción. Son propietarias o poseedoras de los medios de producción con los cuales desarrollan su actividad económica. En consecuencia, son propietarias o poseedoras de la materia prima con la que fabrican los bienes, las herramientas, los equipos, la maquinaria o las instalaciones con las cuales desarrollan su negocio, el (los) vehículo(s) con el (los) cual(es) ejercen su actividad y los productos fabricados o comercializados.

**Tabla 17.** Micronegocios por rango de personal ocupado (2021). Total Nacional

	Frecuencia	Porcentaje
1 persona	4.625.675	80,0
2 a 3 personas	988.645	17,1
4 a 9 personas	166.303	2,9
Total	5.780.623	100,0

Fuente: Con base en DANE Encuesta de Micronegocios (2021).

Las tablas 18 y 21 muestran las peculiaridades en la creación de este tipo de negocios, las cuales influyen sobre sus resultados potenciales. Las unidades recién creadas suelen comenzar con muy poco capital, aportado mayoritariamente por el propietario (80 %) o su familia (16 %), quienes además le aportan acompañamiento, elemento clave en las primeras etapas del desarrollo del negocio. En correspondencia con la creación de estas pequeñas unidades, la mayor fuente de recursos para la creación del negocio fueron los ahorros personales (60 %).

**Tabla 18.** ¿Quién creó o constituyó el negocio o actividad?

Quién creó el negocio	Cantidad de micronegocios	Porcentaje
Usted solo	4.649.677	80,4
Usted y otro(s) familiares	792.209	13,7
Usted y otra(s) persona(s) no familiar(es)	150.828	2,6
Otras personas	55.991	1,0
Un familiar	131.257	2,3
<b>Total</b>	<b>5.780.623</b>	<b>100</b>

Fuente: Con base en DANE Encuesta de Micronegocios (2021).

El promedio de edad de las empresas de la muestra es de 11,3 años. El 11 % de los negocios son menores a un año, el 24 % de ellos se concentra en educación y otro 21 % en alojamiento y servicios de comida, esencialmente minorista; el 29 % se encuentra entre uno y cinco años; y el 60 % de las empresas son mayores de cinco años. Cabe destacar que el 44 % de los negocios reportan más de 10 años de funcionamiento y de estos tienen un mayor peso relativo los de agricultura, construcción e industria.

Estos pequeños negocios generan alternativas de ingresos a 7,7 millones de personas que se encuentran por fuera del trabajo asalariado, esto es, el 36,4 % de la población ocupada del país. Aquí se incluyen los 5,78 millones de propietarios, que representan el 74 % de los trabajadores en los micronegocios; estos, a más de su fuerza de trabajo, toman en alquiler algún medio (por ejemplo, maquinaria, equipo, materiales, muebles, vehículos, herramientas, mercancía, etc.) para el desarrollo de su actividad y son los propietarios de los productos fabricados o comercializados, o de los servicios que suministran (DANE, 2020). Según la situación en el empleo del propietario, el 90,2 % corresponde a trabajadores por cuenta propia (5.214.187) y solo el 9,8 % son patronos o empleadores (566.435). Al considerar el sexo del propietario del micronegocio puede verse que la proporción de emprendedores es menor entre las mujeres: solo 35 %.

**Tabla 19.** Cantidad de micronegocios por rama de actividad y años de funcionamiento (2021). Total nacional

Actividad económica	Total	Menos de 1 año	De 1 a menos de 3 años	De 3 a menos de 5 años	De 5 a menos de 10 años	10 años y más
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1.266.068	5 %	9 %	8 %	13 %	66 %
Minería	32.070	9 %	13 %	12 %	10 %	57 %
Industria manufacturera	565.676	9 %	15 %	11 %	15 %	50 %
Construcción	329.120	4 %	9 %	8 %	16 %	63 %
Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.605.960	15 %	21 %	14 %	17 %	34 %
Transporte y almacenamiento	487.414	14 %	22 %	15 %	19 %	30 %
Alojamiento y servicios de comida	558.213	21 %	26 %	14 %	13 %	25 %
Información y comunicaciones	48.816	13 %	20 %	18 %	21 %	28 %
Actividades inmobiliarias, profesionales y servicios administrativos	241.976	8 %	18 %	14 %	19 %	41 %
Educación	54.096	24 %	29 %	9 %	17 %	21 %
Actividades de atención a la salud humana y de asistencia social	38.078	12 %	15 %	17 %	15 %	41 %
Actividades artísticas, de entretenimiento, de recreación y otras actividades de servicios	553.064	8 %	18 %	14 %	20 %	41 %
<b>Total</b>	<b>5.780.621</b>	<b>11 %</b>	<b>17 %</b>	<b>12 %</b>	<b>16 %</b>	<b>44 %</b>

Fuente: Con base en DANE Encuesta de Micronegocios (2021).

A los propietarios se suman más de un millón de personas ocupadas en trabajos precarios: solo el 21 % tienen contrato indefinido; solo al 12 % se le pagó salud y pensión y al 10 % ARL; el pago promedio mensual que recibieron fue de \$740.355, equivalente al 73 % del SMLV de 2021.

**Tabla 20.** Cantidad de personal ocupado por los micronegocios según vínculo.

	Número de personas	Participación
Propietarios	5.780.623	74,4 %
Trabajadores que reciben un pago	1.051.242	13,5 %
Socios <sup>37</sup>	391.387	5,0 %
Trabajadores o familiares sin remuneración <sup>38</sup>	546.051	7,0 %
<b>Total</b>	<b>7.769.303</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: cálculos propios a partir de DANE - Encuesta de Micronegocios (EMICRON) 2021

### La heterogeneidad competitiva de los pequeños negocios

Las actividades económicas que realizan los 5,7 millones de micronegocios en el país comprenden desde la pequeña miscelánea de barrio hasta los servicios de consultoría especializada, incluyen las profesiones liberales, las ventas ambulantes, las confecciones al interior de la vivienda y la ejecución de variados oficios. El 80 % son operados por una sola persona<sup>39</sup> y los negocios con menos de tres personas se extienden al 97

37. Son todas aquellas personas que realizan la misma actividad que la persona encuestada de forma asocial y consensuada, y se desempeñan en conjunto sin ningún tipo de subordinación.

38. Personas que trabajan o laboran en la unidad económica por un tiempo no inferior a la tercera parte de la jornada normal (quince horas semanales), no participan en su dirección y no perciben sueldos en dinero ni en especie.

39. Por este peso relativo de los microestablecimientos unipersonales, la concepción de la política antes de 1990 se basó en garantizar la permanencia del empleo generado en estas unidades económicas.

% de estas unidades. En el mercado esta variedad se expresa en diferencias de competitividad y en la sostenibilidad de los negocios.

Bajo esta categoría, entonces, se agrupan existencias económicas muy diversas: empresas unipersonales, empresas con menos de 3 ocupados y empresas entre 4 y 9 ocupados; empresas que pueden desarrollar la actividad en cualquier emplazamiento (vivienda, local, puerta a puerta, espacio público, etc.); empresas en las que el 45 % tiene más de 10 años de funcionamiento y difieren en la razón de la elección del trabajo autónomo frente al trabajo asalariado.

En este orden, la posibilidad de éxito de una política dependerá en gran medida de los criterios de elegibilidad de negocios y proyectos (mediante experiencia previa o redes de contacto, entre otros) hacia los que se enfocarán una cantidad importante de recursos humanos y económicos. En este contexto es importante conocer el motivo por el que se comienza un negocio, puesto que los resultados (económicos) varían en función de la motivación del emprendedor.

**Tabla 21.** Motivo principal para iniciar este negocio

Motivo principal	Cantidad de micronegocios	Participación %
No tiene otra alternativa de ingresos	2.177.260	37,7
Lo identificó como una oportunidad de negocio en el mercado	1.638.183	28,3
Por tradición familiar o lo heredó	632.713	10,9
Para complementar el ingreso familiar o mejorar el ingreso	540.915	9,4
Para ejercer su oficio, carrera o profesión	644.596	11,2
No tenía la experiencia requerida, la escolaridad o la capacitación para un empleo	109.610	1,9
Otro	37.347	0,6
<b>Total</b>	<b>5.780.623</b>	<b>100</b>

Fuente: Con base en DANE Encuesta de Micronegocios (2021).

i) Una parte de estos negocios informales se caracterizan por ser de necesidad o de subsistencia<sup>40</sup> al no corresponder a una oportunidad de mercado identificada y por generar ingresos que solamente permiten cubrir los gastos mínimos para vivir. El desempleo durante un largo período de tiempo, o la amenaza de este, además de los elementos de empleabilidad de cada persona, son la razón de muchos para cambiar su situación en el mercado de trabajo. El 48,9 % de los micronegocios se creó por necesidad (no tener otra alternativa de ingresos para complementar el ingreso familiar o mejorarlo, o no tener la experiencia requerida, la escolaridad o la capacitación para un empleo). La insolvencia de esa nueva unidad económica se observa en que el 81 % de estos negocios son unipersonales.

Una alta proporción de estas unidades opera en el hogar o no tiene local conocido, establecido o visible al público, y solo el 8 % de ellos realiza su actividad en un local, tienda, taller, fábrica, oficina o consultorio. Además, desarrollan actividades económicas con bajas barreras de entrada y conocimiento, respecto al capital disponible de tecnificación y humana (calificación y experiencia), y de salida. A esto se suma la limitada elasticidad de ingreso de su demanda, con los conocidos bajos niveles de operación y márgenes de rentabilidad, alto grado de informalidad y baja productividad. En general, se trata de negocios individuales de baja complejidad.

Estas unidades se dedican únicamente a proveer recursos para cubrir sus necesidades básicas. Al atender a consumidores de bajos ingresos, estas unidades generan ventas medias mensuales de \$1.381.721, esto es, 1,4 SMLV, lo que explica que el 87,2 %, como resultado de su actividad, no generó ningún ahorro el año anterior. Contrariamente, el desahorro en estos hogares de menores recursos, ubicados por lo general en la frontera de la pobreza monetaria, refleja un comportamiento racional, ya que su precario potencial de generación de ingresos los lleva a consumir con impaciencia la totalidad de sus ingresos y a no

---

40. Según el Global Entrepreneurship Monitor- GEM- Colombia (2022), el 78,8 % de los emprendedores nacientes afirmó que uno de los motivos para emprender «es ganarse la vida porque el trabajo escasea».

acumular activos a lo largo del tiempo, pues deben satisfacer sus necesidades inmediatas<sup>41</sup>. Por estas razones, a pesar de que el crédito juega un papel importante en la vida de estos hogares (negocios), la baja capacidad de endeudamiento lleva a que las únicas opciones disponibles sean informales, como préstamos de parte de familiares o amigos, compras a cuotas, prestamistas o créditogota a gota. La insolvencia financiera de estas unidades económicas, por lo tanto, es una restricción material objetiva en el idealizado atajo de la búsqueda activa del empleo remunerado al trabajo por cuenta propia.

**Tabla 22.** En el año anterior, ¿ahorró dinero de su negocio o actividad?

¿Ahorró?	Cantidad de micronegocios	Porcentaje
Sí	739.920	12,8
No	5.040.703	87,2
Total	5.780.623	100,0

Fuente: DANE - Encuesta de Micronegocios (EMICRON)

Por estas razones, los negocios de necesidad o subsistencia tienen un potencial limitado de crecimiento y de generación de empleo, esto es, en el mediano y largo plazo no pueden contribuir a más innovación y productividad. Su supervivencia y el cambio de escala descansan en la diferenciación de productos y en la adaptación a segmentos específicos del mercado<sup>42</sup>. Esto, en términos de política, estará determinado por los flujos de recursos provenientes de los sectores modernos de la economía bajo la forma de capital productivo mediante el acceso a activos, incluyendo crédito, asistencia técnica, formación, capacitación, gestión, asociación, etc. En general, una intervención conducente a compensar

---

41. Se estima que el 20 % de las personas más pobres destinan un 75 % de sus ingresos a pagar deudas, lo que sugiere que el crédito se convirtió en la fuente de financiamiento de los gastos corrientes de los hogares (Informe de estabilidad financiera del Banrepública, 2020).

42. Un caso representativo son las confecciones.

las problemáticas concretas y facilitar y potenciar la actividad orientada a generar ingresos. La irregularidad de sus ingresos, que las hace particularmente vulnerables cuando están en niveles de subsistencia, exige librarse del uso de mecanismos informales de liquidez poco eficientes y equitativos (como el financiamientogota a gota). Paralelamente, habrá que considerar aquellos negocios que no son viables y con alta probabilidad de salida del mercado en el corto plazo y reorientarlos a una reconversión productiva y, de acuerdo con las capacidades<sup>43</sup> de sus propietarios, hacia una posible reconversión laboral.

ii) Sin embargo, no todas las unidades económicas analizadas pertenecen a la categoría de baja productividad y con pocas posibilidades de crecimiento, como se mostrará más adelante. Esta diferenciación puede partir de los diferentes objetivos de las personas cuando se instalan como independientes (Tabla 21). Mientras que para unos puede significar una salida al desempleo (cuenta propia), para otros representa una oportunidad de iniciar una actividad y de poner en marcha una idea (patronos), esto es el 39,5 % de los micronegocios. En general, los desempleados crean su puesto de trabajo mientras que otros, que previamente estaban ocupados, crean su puesto de trabajo y aspiran a generar otros<sup>44</sup>. De tal forma, una parte de los micronegocios es estable, eficiente, crea empleos, complementa al sector formal, genera excedentes que la hacen socialmente aceptable, provee satisfacción de considerables necesidades populares (bienes salario) y podría cambiar su escala bajo regulación e incentivos selectivos (Tabla 28).

A partir de la Tabla 21 se infiere que la motivación en la creación de micronegocios se encuentra igualmente distribuido entre la iniciativa por necesidad y por oportunidad (al dividir la tasa de oportunidad entre la tasa de necesidad, la ratio es de 1). En este contexto, cuando se

---

43. Son la cantidad, la calidad y la pertinencia del capital humano requeridas para acceder al mercado de trabajo o a las actividades productivas.

44. Infortunadamente, la encuesta no reporta información sobre la situación laboral anterior del propietario, por ejemplo, ¿es su primer empleo? Las diferencias expresadas en la tabla 21 son definitivas para las políticas de apoyo al emprendimiento, que normalmente se dirigen a personas desempleadas lo que, de acuerdo con los argumentos expuestos, limita el impacto del programa en términos de potencial crecimiento de los negocios.

hace referencia a la creación de empresas y al crecimiento, la política pública debe tener claridad hacia qué tipo de negocios se dirige<sup>45</sup>. Esta diferenciación abre la posibilidad a políticas orientadas a favorecer el emprendimiento, una actividad más cercana al empresario que al trabajador por cuenta propia. Así, un tipo de unidades de pequeña escala inició la actividad luego de identificar la oportunidad de negocio en el mercado o para ejercer su oficio, carrera o profesión, y representa el 39,5 % de los micronegocios. El deseo y la necesidad de independencia suelen estar en esta decisión de asumir riesgos, que no siempre está vinculado con la pérdida del capital, ya que también afecta directamente su bienestar físico y familiar. Haciendo a un lado el debate en torno al carácter inherente o alcanzado de las habilidades empresariales (seguridad, confianza, automotivación, etc.), esta aceptación del riesgo cualitativamente marca una diferencia con los negocios para subsistir que enfrentan limitaciones perceptibles objetivas para el éxito del negocio (capacitación, disponibilidad de recursos para desarrollar la idea de negocio, para la fase inicial de inversión, finanzas para funcionar, entre otros). Relativamente, es el grupo que mayoritariamente realiza su actividad en un local, taller u oficina. Estas ocupaciones presentan relativas barreras de entrada que le permiten potenciar las ventajas de la pequeña escala y responder con bienes y servicios de calidad ante una demanda elástica del ingreso.

En suma, son una opción eficaz frente al empleo asalariado y contra la colocación de ahorros del trabajo en el sector financiero. En efecto, una aproximación a estos negocios de acumulación es el 12,8 % que generó un ahorro en su actividad económica el año anterior, destacando que las unidades entre 4 y 9 trabajadores tienen una participación relativa mayor en generación de ahorro (el 24 %).

---

45. La literatura señala una relación entre el tipo de economía y el tipo de negocio que se crea: los emprendedores motivados por la oportunidad prevalecen sobre los de necesidad en los países de altos ingresos, y en los países de bajos ingresos, además de mayores tasas de actividad emprendedora, los negocios motivados por necesidad predominan, ante la ausencia de otras oportunidades de subsistencia. Así, la actividad emprendedora será de mayor cantidad y menor calidad en los países en desarrollo, al contrario que en los países desarrollados (Almodóvar, 2018; Larroulet, 2019).

**Tabla 23.** Valor medio de las ventas mes anterior por rango de personal ocupado

Rango personal ocupado	Media \$ ventas	N Desv	Desviación
1 persona	1.297.579	4.625.675	3.069.687
2 a 3 personas	3.962.277	988.645	8.682.195
4 a 9 personas	12.286.997	166.303	24.197.082
Total	2.069.470	5.780.623	6.431.911

Fuente: Con base en DANE Encuesta de Micronegocios (2021).

**Tabla 24.** Porcentaje de micronegocios que ahorran por rango de personal ocupado

Ahorro	1 persona	2 a 3 personas	4 a 9 personas
Sí	11 %	17 %	24 %
No	89 %	83 %	76 %
Total	100 %	100 %	100 %

Fuente: Con base en DANE Encuesta de Micronegocios (2021).

### **La política pública hacia el sector informal (micronegocios)**

La capacidad de respuesta de los micronegocios caracterizados como de *subsistencia* es muy diferente a la que ofrecen los de *acumulación*. En términos de diseño de la política es necesario partir de las diferencias sustanciales entre estos tipos de negocios y conocer los factores que determinan su creación y su supervivencia. Estos deben incluir características de las propias unidades y de los empresarios<sup>46</sup>, además de los factores de entorno, como el capital social, el sector económico, etc.

---

46. Infortunadamente, en Colombia no hay ejercicios de sociología sobre este tipo de empresarios.

### ***Factores que determinan la eficacia y eficiencia de la empresa***

En la definición de los instrumentos para una política de desarrollo empresarial se debe partir de la premisa de que la eficacia y la eficiencia de la empresa, es decir, la determinación de su competitividad está ligada al tamaño, al contexto industrial y a las capacidades de gestión y organización interna (Williamson, 1985). Son estos factores los que determinan el dinamismo empresarial, las diferencias empresariales y las posiciones competitivas desiguales en un territorio.

En primer lugar, el análisis de la competitividad debe partir de la aceptación de la heterogeneidad productiva y de la consideración de que el reducido tamaño de sus empresas, bajo determinadas restricciones tecnológicas y competitivas, influye en la capacidad de estas para financiarse en condiciones óptimas, innovar, competir y exportar.

- La dimensión empresarial condiciona la financiación crediticia de las empresas en una relación directa que discrimina las microempresas. En efecto, la restricción cuantitativa del crédito es la vía elegida por los intermediarios financieros para cubrir los mayores riesgos de estos prestatarios de menor tamaño, ya sea por sus mayores posibilidades de desarrollar conductas oportunistas (menor información disponible) o por su menor calificación crediticia, que proviene de la relación que suele existir entre la menor dimensión y la menor antigüedad, y la mayor probabilidad de desaparición (Castañeda, 2002)<sup>47</sup>.
- Las posibilidades de explotar economías de escala en I+D, la disponibilidad de mayores recursos humanos, la capacidad de diversificar los riesgos inherentes a estos proyectos y la posibilidad de explotar los resultados de la innovación en mercados mayores señalan el mayor potencial de las empresas grandes para innovar (Fernández, et al, 2001; Ribeiro, 2003; Acs, 1991)<sup>48</sup>.

---

47. El crédito mayoritariamente disponible para microempresas es el de corto plazo y para financiamiento de capital de trabajo, lo que impide las inversiones en activos fijos y equipamiento.

48. Echavarría et al. (2006) encuentran en la industria colombiana que la mayor innovación se da en las plantas grandes, las que tienen alta inversión (mayor relación capital trabajo), presentan bajos niveles de deuda y las que operan en sectores poco concentrados.

- La relación positiva entre tamaño de empresa y competitividad deriva de la posición ventajosa que da el poder del mercado, y la consecuente más alta rentabilidad, a la gran empresa.
- Finalmente, el tamaño es un factor relevante en las exportaciones, pues el acceso a mercados extranjeros y posterior mantenimiento de una red comercial requiere incurrir en costos de entrada y de permanencia que solo serán retribuidos si la exportación alcanza cierta cuantía (Merino, 1993; Klein et al, 1990).

En segundo lugar, cabe destacar que el tamaño medio de la empresa está notablemente afectado por la industria, esto es, por las condiciones estructurales de su actividad. Este segundo nivel, por tanto, vincula la competitividad empresarial con las características de la industria o sector en que se integra la empresa. En particular, la competitividad de la empresa va a depender del entorno competitivo, en el que variables como la estructura del proceso productivo (intensivo en capital o no), la estructura del mercado (fragmentados vs. concentrados) y de los grupos estratégicos (grado de rivalidad y acuerdos, poder de negociación de proveedores y clientes) se consideran explicativos de los resultados empresariales (Caves y Porter, 1977; Cuervo, 1993). Estos aspectos llevan a que los beneficios medios de los sectores (las industrias) difieran entre sí, lo cual significa que las oportunidades de éxito o fracaso de las empresas están condicionadas por el sector o la industria a la que pertenecen (Salas, 1993).

Bajo estas consideraciones de política empresarial, en el país los diferentes diagnósticos tienden a reconocer de una manera amplia las diferencias de carácter estructural y de inserción eficaz de las unidades productivas de menor escala en el sistema económico: escasa capitalización; limitada capacidad de negociación, organización y gestión; deficiente abasto de insumos, dadas sus reducidas escalas de compra y la eventualidad de sus adquisiciones; menos poder de mercado para trasladar sus costos a los precios; limitado acceso al crédito, por las altas tasas de interés y no ser considerados sujeto de crédito, tanto por las garantías exigidas por los intermediarios financieros como por su historial crediticio; reducido acceso a la tecnología e innovación; insu-

ficiente calificación laboral; la comercialización es un verdadero problema y sus mercados generalmente son locales y están constituidos por la población de bajos recursos. Este diagnóstico se concentra en los micronegocios, el cual enuncia los bajos niveles de productividad y competitividad; esta falta de competitividad supondrá la casi segura desaparición en poco tiempo de los negocios que la padeczan.

**Tabla 25.** Especialización productiva de los micronegocios por rango de personal ocupado (2021). Total Nacional

Actividad económica	1 Persona	2 a 3 Personas	4 a 9 Personas	Total
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	73,9 %	21,9 %	4,2 %	100 %
Minería	94,6 %	4,7 %	0,7 %	100 %
Industria manufacturera	77,1 %	18,9 %	4,1 %	100 %
Construcción	81,4 %	15,2 %	3,4 %	100 %
Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas	79,3 %	18,4 %	2,4 %	100 %
Transporte y almacenamiento	95,6 %	3,9 %	0,4 %	100 %
Alojamiento y servicios de comida	69,7 %	26,2 %	4,0 %	100 %
Información y comunicaciones	78,1 %	18,5 %	3,5 %	100 %
Actividades inmobiliarias, profesionales y servicios administrativos	82,5 %	14,1 %	3,3 %	100 %
Educación	93,3 %	4,4 %	2,3 %	100 %
Actividades de atención a la salud humana y de asistencia social	74,7 %	22,3 %	3,0 %	100 %
Actividades artísticas, de entretenimiento, de recreación y otras actividades de servicios	92,5 %	6,8 %	0,6 %	100 %
Total	80,0 %	17,1 %	2,9 %	100 %

Fuente: Encuesta de Micronegocios del DANE

### ***Heterogeneidad competitiva y política pública***

Conceptualmente se parte del principio que los negocios (empresas) son los sujetos activos de la competitividad. Las decisiones organizacionales y estratégicas que la deciden se encuentran condicionadas por las características del mercado donde operan, por la disponibilidad cualitativa y cuantitativa de factores productivos —ligadas a su tamaño— y por el entorno económico.

Desde la óptica del sector privado de una economía, el negocio (empresa) obtiene más o menos éxito en el mercado según genere mayor o menor riqueza para sus propietarios. Bajo este argumento, se advierte que la visualización de los ingresos-ventas como aproximación a la rentabilidad del negocio, y adoptada como elemento para el acercamiento a los potenciales de competitividad de estas unidades, obedece a las limitaciones de información de la Encuesta de Micronegocios.

En esta encuesta los ingresos están referidos al valor monetario o en especie recibido por la unidad económica, a cambio de la prestación de un servicio, la venta de bienes a otras unidades económicas o por otras fuentes asociadas directa o indirectamente con su actividad económica. Se acepta, entonces, evaluar la competitividad del micronegocio a través de los resultados netos que obtiene en su rivalidad competitiva (ventas) con otros negocios que se disputan en el mercado. Las ventas, por tanto, son un indicador próximo de la actividad y rentabilidad de los negocios (cuota de mercado). El nivel de estos ingresos depende de las posibilidades de elevación de los márgenes comerciales y de la productividad, y de una mejora en las condiciones de financiación, potestades que no están a favor de estas unidades, tanto desde el punto de vista de las ramas y actividades como de la relación con los tamaños.

Por actividad económica, las ventas mensuales totales de los micronegocios se concentran en un 45 % en el comercio y reparación de vehículos automotores (cuenta con el 26 % de los micronegocios) y un 9,6 % en alojamientos y servicios de comida. La industria manufacturera constituye otro 9,5 % de las ventas, seguida por el transporte 7,1 %. A estos sectores se suma el sector rural con una participación del 12,6 % de las ventas en agricultura.

**Tabla 26.** Distribución de las ventas o ingresos de los micronegocios según actividad económica (2021). Total nacional.

<b>Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas</b>	<b>45,1 %</b>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	12,6 %
Alojamiento y servicios de comida	9,6 %
Industria manufacturera	9,5 %
Transporte y almacenamiento	7,1 %
Actividades inmobiliarias, profesionales y servicios administrativos	4,9 %
Construcción	4,5 %
Actividades artísticas, de entretenimiento, de recreación y otras actividades de servicios	4,3 %
Actividades de atención a la salud humana y de asistencia social	0,9 %
Información y comunicaciones	0,8 %
Educación	0,5 %
Minería	0,2 %

Fuente: Con base en DANE Encuesta de Micronegocios (2021).

El ingreso de un micronegocio es el dinero que obtiene por la venta de sus productos o servicios. La tabla siguiente muestra el valor medio de los ingresos agrupado en cuatro grupos que diferencian las actividades específicas.

**Tabla 27.** Valor total de las ventas o ingresos mensuales del negocio por diferentes conceptos de la actividad (2021)

Actividad Económica y concepto de ventas	Cantidad de micronegocios	Media de ingreso \$	Desviación Std.
<b>Actividades Industriales</b>			
Ventas de productos elaborados	410.162	2.441.903	5.678.210
Servicio de maquila	15.298	1.196.141	1.221.805
Servicios de reparación y mantenimiento	11.874	705.739	820.305
Otros ingresos	6.765	488.353	1.016.608
<b>Actividades comerciales</b>			
Venta de mercancía	1.322.199	3.780.324	11.398.785
Servicios de reparación y mantenimiento	4.385	935.410	990.493
Otros ingresos	24.252	495.984	850.799
<b>Actividades de servicios, mantenimiento y reparación; construcción y transporte</b>			
Ingresos por los servicios ofrecidos	2.179.723	1.842.796	3.746.434
Ingresos por Mantenimiento y reparación	60.180	1.165.412	2.131.570
Por ventas de mercancías	61.334	1.510.740	2.775.295
Otros ingresos	26.620	370.411	638.056
<b>Actividades de agricultura, ganadería silvicultura; explotación de minas</b>			
Ingresos por venta de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros, o actividades mineras	1.047.145	1.385.445	3.439.473
Otros ingresos	78.008	558.634	1.269.623

Fuente: cálculos propios a partir de DANE - Encuesta de Micronegocios (Emicron, 2021)

1. La industria incluye 444 mil negocios, que representan el 8,4 % de los 5,2 millones de negocios. El mayor ingreso medio proviene de productos elaborados, que llega a ser el doble de los obtenidos por la maquila. Sin embargo, la desviación estándar es el doble del ingreso promedio, indicando que los datos no están concentrados y existe la presencia de un sesgo por los valores extremos (u otra particularidad en la forma de la distribución de los datos).
2. Las actividades comerciales con 1,26 millón de negocios concentran el 26 % de los micronegocios del país. El mayor ingreso medio de la actividad comercial, y además de todos los micronegocios del país (\$3,78 millones), se obtiene en la venta directa de mercancías que constituye casi tres veces el logrado por las ventas en consignación o comisión. El valor de la desviación estándar de la venta de mercancías es trece veces el valor del ingreso medio, revelando una descomunal dispersión de los datos respecto al valor medio.
3. El sector servicios incluye 2,3 millones de unidades (el 44 % del total de micronegocios) y los ingresos por servicios ofrecidos alcanza el mayor valor de la actividad, seguido por las ventas de mercancías. Aquí también la desviación de los datos es dos veces el valor del ingreso medio.
4. Finalmente, la agricultura con 1,1 millón de micronegocios, que representan el 21 % del total, reporta un ingreso medio inferior al de las principales actividades de industria y comercio. La desviación estándar de los datos es 2,8 de la media, señalando una extremada dispersión respecto a la media.

La tabla 27 ha mostrado los valores del ingreso medio de los micronegocios por concepto de las diferentes actividades, tratando de observar los sectores de mayor rentabilidad. Sin embargo, la información también ha mostrado la extensa dispersión de los datos respecto a los ingresos o ventas medios reportados, lo cual exige un ejercicio de agregación en grupos más uniformes (que tengan una distribución normal) para obtener una estimación más precisa de ese valor medio. Mediante un ejercicio de *clusters*, se han construido seis grupos homogéneos de

ingresos medios mensuales (con distribución normal) para identificar los micronegocios que se encuentran en un nivel de subsistencia y los de potencial crecimiento o acumulación, con el objetivo de ayudar a dirigir los incentivos de la política pública.

Previamente se ha señalado que la población microempresarial comprende existencias económicas muy diferentes. Las realidades organizativas, de gestión y productivas pueden diferir de estas unidades económicas, matices que deben estar muy presentes a la hora de la elaboración de las regulaciones, las políticas, los programas y las estrategias. Con esta consideración, una vez superadas las diferencias o sesgos observados en los valores medios de los ingresos, la tabla 28 presenta una caracterización de los micronegocios agrupados en seis grupos de ventas (ingresos), utilizando un enfoque multicriterio para aproximarnos a las diferencias en calidad y en ventaja competitiva, esto es, a su capacidad de crecimiento.

**Tabla 28.** Caracterización de micronegocios (2021). Distribución de número de establecimientos, ventas y ocupados según grupos de nivel de ventas.

	Grupo de nivel de ventas mensuales						
	1 SMMLV	2 SMMLV	3 SMMLV	4 SMMLV	5 SMMLV	6 SMMLV	Total
Ventas en salarios mínimos	1	2	3	23	88	435	
Límite máximo Mill \$	0,9	1,8	2,7	20,8	79,0	393,8	393,8
Mediana Mill \$	0,4	1,3	2,2	4,6	30,0	121,0	0,9

% de establecimientos	51,2%	21,5%	9,0%	17,1%	1,1%	0,1%	100%
% Ventas o ingresos mensuales	9,9%	12,3%	8,8%	45,0%	17,0%	7,0%	100%
% empleo	43,3%	20,1%	9,7%	24,1%	2,5%	0,4%	100%
<u>Ocupados por establecimiento (Mediana)</u>	<u>1,10</u>	<u>1,18</u>	<u>1,32</u>	<u>1,61</u>	<u>2,65</u>	<u>3,95</u>	<u>1,22</u>

Fuente: cálculos propios a partir de DANE (Emicron, 2021)

En la tabla 28 se pueden apreciar los siguientes aspectos:

1. Los ingresos mensuales cuya aproximación son las ventas agragadas en salarios mínimos. Se establecen los seis grupos de ingreso por número de salarios mínimos: Grupo 1: hasta 1 SMLV; Grupo 2: hasta 2 SMLV; Grupo 3: hasta 3 SMLV; Grupo 4: de 3 hasta 23 SMLV; Grupo 5: de 23 hasta 88 SMLV; Grupo 6: de 88 hasta 435 SMLV (el máximo observado en la encuesta). Con fines comparables, se presentan en millones de pesos el límite superior que alcanza cada grupo y su respectiva mediana (así, por ejemplo, en el grupo 4 el valor máximo del ingreso por ventas es de \$20,8 millones y la mediana del ingreso es de \$4,6 millones).
2. Una vez establecidos los seis grupos de ingresos, se han calculado los valores (población, unidades económicas) y medianas (ingresos, personal ocupado) de cada uno de ellos, lo que ha permitido conocer su participación respecto a:
  - Las ventas o ingresos mensuales, a partir de la información básica de las tablas 26 y 27.
  - La población de micronegocios (5.780.623, informada en la tabla 21).
  - El empleo, esto es, en el total del número de ocupados (7.769.303, reportada en la tabla 20).
  - El tamaño de la empresa (mediana de ocupados por establecimiento) es un aspecto característico para conocer una de las bases de la estructura productiva, a partir de la cual se alcanza determinada posición competitiva (apartado 4.4.1.). Para ello utilizamos la información contenida en las tablas 17, 23 y 25.

En el objetivo central de conocer la capacidad de competencia de estas unidades de pequeña escala, puede identificarse que a partir del grupo 4 de ingresos se encuentran los negocios con relativa capacidad de crecimiento. En los grupos 4, 5 y 6, con solo el 18,3 % de las unidades económicas y el 27 % del empleo total, se concentra el 69 % del total de ventas o ingresos de esta población en pequeña escala, evidenciándose

como el segmento más eficiente (calidad) de los micronegocios. Aquí, la proporción de negocios por oportunidades sobre necesidades es de 2,2, corroborando la relación positiva entre este tipo de emprendimiento y su potencial crecimiento económico (mejores resultados), vía innovación, empleo y mayor productividad. Obviamente, un ejercicio adicional debe orientarse a reconocer la especialización productiva de estos grupos y, en particular, a la especialización de negocios de determinados lugares, en la fabricación de un mismo tipo de productos (sector automotor, fabricantes de muebles, etc.), proximidad que les permite compartir costos fijos de recursos comunes, como infraestructuras y servicios, disponer de proveedores y clientes, factores que reciben el nombre de economías de aglomeración.

El ejercicio anterior ofrece una visión global de la actual competitividad de estos dos grupos de micronegocios y, así mismo, sirve para evaluar su futuro o para orientar las estrategias de política correspondientes. Se ha puesto de relieve el carácter meramente lineal de los factores que se atribuyen a estas dos categorías de unidades de negocio: por necesidad (subsistencia) y por oportunidad; y su importancia relativa es una cuestión que se debe determinar por los hacedores de política: ante estas carencias estructurales, ¿los apoyos públicos deben ser generales, o son más efectivos si se dirigen a grupos de negocios específicos? Con base en los resultados de la tabla 28 y frente a los objetivos económicos de redimensión del tejido productivo y de mejora de la productividad, ¿es una política adecuada fomentar, ante su bajo impacto económico, la creación de negocios por necesidad? O, por el contrario, ante los beneficios adicionales no económicos que presenta este tipo de emprendimiento, ¿no utilizar la actividad emprendedora como herramienta de política pública para fomentar la economía? Y, ante el carácter excluyente en la tipología de estos emprendimientos, ¿es posible otro tipo de alternativas al no existir otras elecciones de subsistencia en un entorno donde las iniciativas informales en gran proporción están presentes en la economía? Las respuestas a estos interrogantes son básicas para establecer posiciones de consenso mínimo entre los protagonistas sociales y las propias instituciones públicas acerca de las medidas a acometer en el ámbito de la economía popular bajo un gobierno progresista.

## Conclusiones: Elementos de política

El plan de gobierno 2022-2026 plantea «el reconocimiento del trabajo de al menos dos tercios de la población económicamente activa, que realiza su trabajo en la llamada informalidad, de los cuales el 80 % trabaja por cuenta propia». Con esta consideración expresa de autoempleo, la economía popular está asociada a las limitaciones estructurales del sistema salarial moderno; y los objetivos de política al logro de su participación plena en la vida social y económica del país.

### La dimensión del problema informal

En el mercado laboral colombiano actual, el 36,3 % de los 22,3 millones de ocupados son trabajadores por cuenta propia informales, de los cuales el 71 % se ubican en las cabeceras y el 29 % en centros poblados y rural disperso. Desde la GEIH se relieva el impacto de las decisiones de la política pública: son 8,1 millones de ocupados por cuenta propia informales que tienen en promedio 3,3 personas por hogar, esto es, cubren a 24 millones de personas, casi la mitad de la población total del país.

Los independientes (patronos y cuenta propia) trabajan para sí mismos y son dueños de sus propias empresas o negocios no constituidos en sociedad. Además de haber aportado capital para crear su negocio, también se encuentran empleados en él; por esta razón, *el negocio* y *el trabajador* son idénticos. Desde este ángulo, en la encuesta de micro-negocios del DANE (2021), 5,7 millones de pequeños negocios (menores a 9 trabajadores) generan alternativas de ingresos a 7,7 millones de personas, esto es el 36,4 % de la población ocupada del país. La importancia de estos trabajadores se recoge en las Cuentas Nacionales, por medio del ingreso mixto de los hogares<sup>49</sup>, el cual participó en 2020 con el 18,7 % del PIB.

---

49. Se considera ingreso mixto el saldo contable de la cuenta de generación del ingreso de las empresas no constituidas en sociedad propiedad de los miembros de los hogares (SCN 1993).

## Precariedad del trabajo por cuenta propia informal

Dado que el empleo formal y estable no cubre a toda la población ocupada, las salidas de la pobreza en el país están estrechamente relacionadas con cambios en la situación laboral, que implican estar por fuera de los acuerdos sociales de los trabajadores por cuenta propia básicos alcanzados por la sociedad colombiana (la seguridad social excluye a los trabajadores informales al estar basada en la contribución obligatoria sobre una parte del salario; y de las leyes laborales) y que el nivel de ingresos medio de su trabajo difiere de manera notable con otras posiciones ocupacionales: corresponde a un 47 % del que recibe un trabajador asalariado y un 36 % respecto al que obtiene un patrón o empleador. A nivel rural, la situación es más precaria aún: el ingreso medio es un 40 % del obtenido por un trabajador cuenta propia en la ciudad. Esos ingresos precarios exigen al menos tener otro perceptor de ingresos (el promedio es de 1,9 por hogar). En consecuencia, los hogares de cuenta propia cuya participación laboral es incompleta (en que otro miembro no trabaja) son pobres; evidencia de que esta alternativa al desempleo personifica la precarización y la desprotección progresiva de los desempleados.

Las políticas de fomento al autoempleo surgen como alternativa a las necesidades de incorporación al empleo de categorías vulnerables excluidas del mercado de trabajo. Es necesario identificar la razón de la elección del trabajo autónomo frente al trabajo asalariado. Para estas poblaciones, en gran medida excluidas de las ofertas de empleo, con baja calificación y escasos recursos financieros, una transición directa del paro al empleo autónomo o la creación de microempresas que, adicionalmente, pueden contratar otros trabajadores, es reducida. Ambos efectos, sin fronteras claras, mezclan la búsqueda de un puesto de trabajo asalariado con el emprendimiento, en el sentido de constituir una actividad económica como empresario, apuntando al fomento del espíritu emprendedor. En términos de número y calidad, la promoción del autoempleo y la creación de empresas muestran resultados diversos.

A nivel de micronegocios, el 80 % son operados por una sola persona y los negocios con menos de tres personas se extienden al 97 % de

estas unidades. El desempleo durante un largo período de tiempo, o la amenaza de este, ha sido la razón de muchas personas para iniciar una actividad no asalariada: el 48,9 % de ellos se creó por necesidad. La mayoría de estos negocios informales, por tanto, se caracterizan por ser de subsistencia al no corresponder a una oportunidad de mercado, y por generar ingresos que solamente permiten cubrir los gastos mínimos para vivir. El progreso de estas unidades está definido por restricciones concretas objetivas que impiden su desarrollo, como la capacidad de endeudamiento inicial y su posterior financiación, y que revelan su creciente precarización.

### **Elementos de política**

Desde una perspectiva pragmática, el diseño correcto de la política pública, esto es, conocer si alcanza sus objetivos y, en caso contrario, proponer su modificación o supresión, exige que los programas públicos se basen en resultados y no en buenas intenciones o meras intuiciones. Por tanto, hay que partir del reconocimiento de que en el país los esfuerzos de política para la reconversión laboral o para la promoción de este tipo de trabajo autónomo, desde las políticas activas no han tenido los resultados esperados. Las tasas de informalidad laboral son significativas y persistentes en el tiempo. Adicionalmente, no hay un balance de los costes y beneficios sociales de los recursos públicos dedicados a fomentar el emprendimiento en la población en pobreza, sobre la dimensión del apoyo financiero a este tipo de proyectos y los resultados alcanzados. En consecuencia, no se pueden seguir implementando en el país las mismas políticas de empleo ineficientes e ineficaces.

En primer lugar, ante las ineficiencias en los mercados financieros, de bienes y de servicios, y del sector público, otras políticas, más allá de la economía laboral, son imprescindibles para enfrentar la inconsistencia estructural del mercado de trabajo colombiano.

- El acceso al financiamiento, factor determinante para la creación, sostenimiento y crecimiento empresarial es restringido para las unidades de pequeña escala. Una de las primeras exigencias que

cabe formular al sistema financiero es su capacidad para dar acceso a la operación financiera de cualquier grupo social o región que integre la sociedad a la que sirve. La exclusión financiera es una de las expresiones más claras de exclusión social (Carbó, 2015). En este sentido, es necesario en Colombia el debate en torno a la relación entre sector financiero y empleo y la medida en que ambos interactúan.

- La composición sectorial de la producción ha estado sesgada a sectores de relativa baja productividad (fundamentalmente servicios) y la disponibilidad de mano de obra poco calificada. Una situación en que no se crece como se quiere, sino como se puede, es decir, en aquellos sectores para los que se tienen ventajas comparativas. En consecuencia, la mejora de las condiciones de ingresos y de trabajo de los ocupados colombianos transita por la mejora de la productividad.

Sin una regulación eficiente de los mercados de bienes y servicios en que operan los trabajadores por cuenta propia (vendedores minoristas en el espacio público, recicladores, bicitaxistas, pimpineros, minería de subsistencia, etc.), las políticas de activación laboral son de reducido impacto (anexo 2). Esas intervenciones, además, han sido estructuradas sin considerar que la heterogeneidad productiva y otros factores institucionales y culturales producen ciertos patrones de asignaciones que distorsionan y limitan los impactos de esas políticas (Ayala, 1984).

En concreto, los aumentos de productividad y la reasignación del empleo hacia sectores más innovadores deben ser los principales argumentos de una estrategia para los desarreglos que afectan el empleo y su calidad. Como se dijo anteriormente, muchos de estos trabajadores independientes se han desplazado voluntariamente a estas actividades debido a la precariedad de los empleos no calificados vigentes del sector moderno (baja remuneración, inestabilidad y baja protección) que, sumadas a las exigencias de disciplina, cumplimiento de horarios y jerarquías, no hacen atractivo su enrolamiento en el sector formal. Gran parte de los esfuerzos de política, por tanto, deben orientarse a aumentar el costo de oportunidad de estar en la informalidad. Cuanto

más productiva sea la sociedad, más altos serán los salarios mínimos, existirán mejores condiciones laborales y más amplios derechos resultantes del empleo. Cuanto más lejos estén los rendimientos del trabajo formal y del informal menor será la rotación entre ambos mercados. Es la comprensión en la política laboral de que existe un influjo recíproco entre todos los ocupados, de modo que la situación de los asalariados incide sobre los autónomos y contrariamente.

Las diferencias entre ciudades en materia de informalidad laboral son muy marcadas para ignorarlas en el diseño de políticas públicas. Claramente, es limitada la capacidad que tiene la inversión de los municipios pequeños para generar empleos y emprendimientos sostenibles y productivos<sup>50</sup>. El desarrollo de condiciones de entorno propicias supone un desafío para la institucionalidad del sistema de apoyo dirigida a atender a este segmento de unidades económicas<sup>51</sup>.

A partir de las consideraciones expuestas, una estrategia pública sólida y eficiente, que cuente con prestigio y reconocimiento social, puede lograrse con una adecuada combinación de sistemas de mercado, políticas regulatorias y políticas de incentivos: i) la contribución de la política económica que reside en garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados; ii) las políticas regulatorias para organizar, regular y racionalizar la operación de los servicios que prestan estos colectivos informales; y iii) las políticas de incentivos formadas por un amplio abanico de medidas para hacer beneficiosas estas actividades y para que sigan comportamientos eficientes que mejoren su competitividad (certificación de competencias laborales, formación, crédito, intermediación laboral, etc.).

---

50. Precisamente, los servicios comunales, sociales y personales, y el comercio son los sectores que absorben la mayor proporción del empleo de estos municipios.

51. El desarrollo de programas en materia de generación de capacidades con énfasis territorial, como redes de centros tecnológicos, oferta de calidad en capacitación, ampliación de mercados, difusión y transferencia tecnológica, promoción de encadenamientos productivos, creación de empresas, profundización de los mercados financieros y mejoramiento de la institucionalidad y el capital social del sector (OIT, 2002).

## El nivel micro

En el análisis presentado se distinguen dos definiciones operativas importantes: por un lado, los negocios del sector informal y, por otro, el empleo en el sector informal. Así, el empleo en el sector informal es el empleo que se realiza en estos negocios informales. Adicionalmente, se constata que el desarrollo económico colombiano resulta enteramente compatible con la pervivencia de unos porcentajes relativamente considerables de trabajo por cuenta propia (anexo 1). Estos conceptos son básicos en el enfoque general de las políticas de empleo y de regulación del mercado de trabajo.

La problemática de las pequeñas unidades económicas informales está estrechamente relacionada con la heterogeneidad productiva, es decir, con la existencia simultánea de sectores de productividad laboral muy baja (que ni siquiera generan los ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de los ocupados en ellas) y otro reducido segmento de negocios en el que la productividad del trabajo es media y alta (el 18,3 % de los micronegocios, con el 27 % del empleo total, concentra el 69 % del total de ventas de esta población [tabla 28]). Con estas consideraciones, es fundamental que las políticas públicas se concentren en la calidad de los negocios y las ventajas competitivas que asocian, teniendo claridad a qué negocios específicos se orienta y su impacto sobre la economía. Adicionalmente, las brechas de productividad entre sectores y ciudades son muy grandes.

Si, en consecuencia, la política pública se orienta sectorial y selectivamente a promover la parte de estos negocios con potencial de acumulación, que puede contribuir a medio y largo plazo a más productividad, que provee satisfacción a extensas necesidades populares en forma de bienes salario, y que no se le someta a términos desfavorables de intercambio y financiación, mientras se mejoran las capacidades del recurso emprendedor, se obtendrán resultados favorables para la innovación, el crecimiento y la participación más equitativa (tabla 28). Esto se refiere, en concreto, al 12,8 % de estos micronegocios que generó algún ahorro en su actividad del año anterior y al 9,8 % que crea empleos. Al situarse en el otro extremo de la distribución de los

micronegocios, las políticas de fomento al emprendimiento por necesidad (subsistencia) inciden en una forma no deseada sobre la productividad de la economía (incremento de negocios unipersonales y de baja productividad laboral).

Además, las estrategias de política deben considerar la singularidad de los oficios, actividades y tareas que se realizan a pequeña escala al margen de las normativas vigentes (anexo 2); el tamaño de las unidades y los sectores en que desarrollan su actividad; el tipo de relaciones y el vínculo que mantienen con el resto de empresas; las dimensiones competitivas y los rasgos socioeconómicos de los propietarios, identificando aquellas que son susceptibles de modernizar sus actividades y crecer (tabla 28), y las unidades que deben reconvertirse por su no viabilidad económica. En concreto, se debe establecer que los independientes que crean empleo (9 %) son distintos al resto de trabajadores por cuenta propia y que, por tanto, estas diferencias deben tenerse en cuenta en el diseño de las políticas de apoyo a emprendedores.

En esta dirección, se deben adoptar medidas directas y efectivas de apoyo con proyección de largo plazo, orientadas a los sectores en que se integran estos micronegocios, identificando sus ventajas competitivas y la efectiva inserción en las cadenas productivas, dadas las interconexiones que hay entre el sector informal y el resto de la economía (compraventa de insumos y productos, subcontratación de procesos, prestación de servicios, etc.). Efectivas, porque hay que plantear con realismo los problemas de dimensión y las posibles ganancias en economía de escala vinculadas a esta integración. Como se ha señalado previamente, las oportunidades de éxito o fracaso de las unidades productivas están condicionadas por el sector o la industria a la que pertenecen y a la adopción de buenas prácticas de gestión.

Adicionalmente, estas políticas deben interiorizar que hay distinciones relevantes según el género de los propietarios; los análisis sobre la ocupación por cuenta propia muestran que, además de la concentración en determinados sectores, las intenciones de independencia son menores para las mujeres que para los hombres, y solo el 35 % de los propietarios de micronegocios son mujeres. Si se enfrentan las

restricciones financieras que limitan el inicio de estos negocios, esta baja representación femenina para el autoempleo y el emprendimiento puede ser superada, que además por la flexibilidad horaria es una alternativa para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, con la visibilidad del emprendimiento femenino y la existencia de redes.

Es necesario, por lo tanto, que la política pública diferencie los objetivos de las personas cuando se instalan por cuenta propia y las limitaciones materiales objetivas que definen esa entrada, como la capacidad de endeudamiento —o falta de garantías— para poner en marcha la idea de negocio y los pagos necesarios para funcionar mientras se obtienen ingresos, entre otras. Mientras que para unos puede significar una salida al desempleo (60,5 %), para otros representa una oportunidad de iniciar una actividad económica y de poner en marcha una idea de negocio identificada, con mayores posibilidades de innovar y crecer, esto es, el 39,5 % de los micronegocios (tabla 21). Por estas restricciones materiales objetivas, el trabajo por cuenta propia, como alternativa al desempleo, no desempeña su actividad en las mismas condiciones que los asalariados y alcanza únicamente a proveer recursos para cubrir sus necesidades básicas. En la mayoría de las unidades de pequeña escala analizadas esto hace que sean más sensibles al cierre ante situaciones adversas. Por lo tanto, la política pública no debe entender dichas unidades productivas como empresas ni a sus trabajadores como emprendedores y debe gestionarse desde el espacio de las políticas sociales y agencias con capital público, buscando el acceso a los servicios sociales básicos, para garantizar un mínimo de bienestar, como condición básica para alcanzar una actividad económica con mayor potencial. Esto sin ignorar las posibilidades de evolución hacia negocios de oportunidad.

Dado que estos negocios no generan recursos excedentes, y dado que el sistema financiero tradicional no facilita instrumentos de financiación que se ajusten a sus necesidades, el mejoramiento de su competitividad dependerá del flujo de recursos provenientes de los sectores más modernos de la economía en forma de recursos públicos; específicamente,

buscando reducir las restricciones financieras, técnicas<sup>52</sup>, comerciales<sup>53</sup> y administrativas que les impiden cambiar de escala. A nivel agregado, además, la política pública debe considerar el efecto sobre los objetivos de fortalecimiento del tejido productivo y de mejora de la productividad de la economía de fomentar estos emprendimientos por subsistencia.

En el mercado laboral, la reinserción del resto de trabajadores independientes (esto es, cuenta propia en negocios de subsistencia o necesidad) en sectores de mayor productividad, para que sea exitosa, debe garantizar un ingreso permanente superior al obtenido en las alternativas informales. Las políticas de activación laboral, dirigidas a los trabajadores en actividades u oficios precarios, deben adaptarse a las características del individuo: responder a sus especificidades, necesidades y expectativas; comprobar sus motivaciones y niveles de satisfacción con las actividades independientes; y deben reconocer las trayectorias laborales a lo largo del ciclo de vida. Considerar, además, que mayoritariamente estas personas acreditan una mala educación básica (71,8 % no terminó la educación secundaria), vacíos de competencias transversales básicas que no se adquirieron en la educación formal, hábitos pocos integradores y carencia de competencias generales<sup>54</sup>. Además, enfrentan importantes desventajas en su entorno que se traducen en creencias, hábitos y representaciones internas negativas ante su situación de empleabilidad. Entre las políticas activas laborales (formación, capacitación e intermediación) desempeña un papel importante la verificación y la certificación de las habilidades, destrezas

---

52. Aumentando los niveles de educación o competencias de la fuerza laboral.

53. En el caso de los vendedores informales, la tenencia de un local es una de las rentas urbanas que más afecta la rentabilidad comercial de los minoristas. La reubicación en centros planificados permite alcanzar objetivos de competitividad considerados como imposibles al intentar conseguirlos de forma individual.

54. Este bajo capital socioeducativo reduce el potencial que tiene la educación como oportunidad de construir trayectorias educativas y laborales que les permitan una participación social más amplia. Esto explica la reducida motivación y capacidad de estas poblaciones para su inserción en circuitos de educación permanente o para acceder a programas de desarrollo de capacidades relacionadas al empleo, como capacitación y entrenamiento (OIT-IEL 1995).

y conocimientos que tienen estos trabajadores por cuenta propia en la ocupación u oficio que desarrollan, adquiridas como resultado de la experiencia, sin reparar en la forma en que fueron obtenidas. A estas limitaciones se suma un conjunto de obstáculos materiales (disponibilidad de recursos para financiar el proyecto emprendedor y para la sostenibilidad de la actividad) que dificultan el éxito de estos autoempleos. Estos elementos se resaltan porque las acciones implementadas en el país para reubicar laboralmente a colectivos específicos de trabajadores informales (vendedores minoristas en el espacio público, bicitaxistas, mototaxistas, pimpineros, recicladores, etc.) han tenido un reducido impacto.

Sin estas distinciones sobre el trabajo por cuenta propia, la política pública no tendrá resultados concluyentes en términos de eficacia (grado de consecución de los objetivos) y eficiencia (uso proporcionado de recursos para conseguir los objetivos), y replicará los escasos resultados alcanzados.

### **La formalización empresarial. Qué no hacer**

No es una estrategia efectiva contra la informalidad tratar de formalizar los pequeños negocios de subsistencia (obtención de ingresos), como a menudo se intenta con los más diversos programas de capacitación, inducción, vigilancia y castigo dirigidos a los trabajadores independientes y a los pequeños negocios familiares.

Un autónomo sin asalariados utiliza un reducido volumen de capital junto con sus propias habilidades en la producción, realizando tanto las tareas operativas como las de gestión. Cuando la producción de algún bien o servicio puede tener lugar sin necesidad de coordinar las habilidades de trabajadores diversos, porque basta un individuo solo o que trabaja con la ayuda de unos pocos miembros de su familia o círculo más cercano para producir ese bien, no es necesario que haya empleo formal, «puesto que estos pequeños negocios no utilizan *know how* complejo que requiera la coordinación de trabajadores diversos, no tienen ninguna necesidad de organizarse como empresa» (Lora,

2017). Forzarlos en esa dirección es, además de insensato, un desperdicio de esfuerzos.<sup>55</sup>

Para estos micronegocios, tal como plantea el Conpes 3956, se debe desarrollar una política diferente a la formalización empresarial, y a cambio promover una política alternativa de inclusión productiva que les permita prosperar y proveer empleo decente a los millones de personas que trabajan en ellas. Esta política alternativa plantea entonces el acceso a activos<sup>56</sup>, incluyendo asistencia técnica, servicios de desarrollo empresarial y comercial<sup>57</sup>, y servicios financieros realmente adaptados a sus características, como el microcrédito y los microseguros.

La formalidad aumenta rápidamente con el tamaño de la empresa y su productividad<sup>58</sup>. Este cambio de escala está determinado por el acceso a un esquema integral de servicios que le permitan aprovechar y fortalecer sus capacidades, potenciar sus activos y adquirir habilidades y herramientas para lograr una condición socioeconómica de manera sostenida. Un escenario diferente para la formalización de negocios y empresas es el de las «unidades que ya han modernizado sus procesos de producción y trabajo, cuentan con un nivel organizativo y prevén perspectivas favorables de evolución, por lo que ya estarían percibiendo la conveniencia de su propio ingreso a la economía formal, todavía más que hubiere políticas públicas y condiciones que facilitarán su acceso a los mercados formales de crédito y tecnología, etc.» (Garay, 2007).

---

55. La formalidad implica un costo adicional sobre la utilidad bruta anual del 34,3 % para las microempresas (Conpes 3956).

56. Referidos a aquellos factores productivos no inherentes a la persona (activos sociales, productivos y naturales), que facilitan o potencian el desarrollo de actividades productivas.

57. Son servicios de apoyo o fortalecimiento de actividades empresariales. Puede incluir servicios financieros como crédito, ahorro e inversión, y servicios no financieros como el fortalecimiento de la administración, la contabilidad, la comercialización, el diseño de producto.

58. Un papel de la política pública, relacionada con la organización de sus procesos y modelos de gestión. Así, es posible innovar en otros ámbitos del negocio que por lo general van asociados a cambios de prácticas en las formas de hacer o interactuar: manejo de los recursos humanos, financieros, tecnológicos, comerciales y organizacionales que le permiten adaptar mejor su negocio a las necesidades de sus segmentos de mercado.

## Acceso de los micronegocios a las compras públicas<sup>59</sup>

El programa de gobierno 2022-2026, Colombia, Potencia Mundial de la Vida, señala que «el Estado realizará compras de bienes y servicios a las organizaciones de la economía popular, mediante procesos de contratación directa y bajo criterios de transparencia y rendición de cuentas».

Frente al problema central de demanda y comercialización de estas unidades económicas, que tienen un acceso limitado a mercados, circunscritas en general solo a sus localidades, una iniciativa concreta es reorientar parte de las compras estatales hacia las unidades productivas de pequeña escala.

Otras posibilidades son:

- Mediante la creación de un entorno favorable para estos negocios, simplificando los procedimientos administrativos en términos de tiempo invertido y costos involucrados<sup>60</sup>, que sean más simples y acordes con el tamaño de estas unidades, ya que, dada su limitada estructura organizacional, enfrentar la multiplicidad y complejidad de los procedimientos administrativos no es tarea fácil.
- Mejorando el acceso a la información, esto es, la divulgación de la oferta institucional; y elevando la confianza en la transparencia del proceso de contratación. Un aspecto que dificulta el acceso a esta exploración es que tan solo el 10 % de estas unidades usa para su negocio o actividad dispositivos electrónicos, como computador o tabletas portátiles, y tan solo el 36,1 % utiliza internet con conexión dentro del negocio (el 20,9 % se conecta a este servicio mediante el móvil). Así, el dispositivo más utilizado para la actividad es el celular: 66 %.

---

59. En Colombia los recursos involucrados en los procesos de compra pública representan cerca del 13 % del PIB (Colombia Compra Eficiente, 2018). Sin embargo, la participación de las mipymes en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) por número de contratos y por valor era del 18 % y 17 % en 2018, respectivamente (Conpes, 4023).

60. Las tarifas de inscripción, renovación, actualización y modificación del Registro Único de Proponentes - RUP son iguales, independientemente del tamaño empresarial (Conpes 4023).

- Extendiendo servicios de orientación y asesoría en materia financiera, de innovación —para alcanzar los estándares determinados por la demanda— e investigación de mercados. En general, aspectos relacionados con un mejor control de los recursos y los gastos del negocio, potencialidades del endeudamiento (el 82,2 % de los micronegocios el año anterior no tuvo acceso a ninguna fuente de crédito) y la importancia de los reportes sobre la situación financiera y contable (el 64 % no lleva registros de cuentas, bajo el argumento de que no se necesita, lo que pone en duda si llevan cuentas del negocio separadas de las del hogar).

**Tabla 29.** Porcentaje de micronegocios por actividad económica y tiempo funcionando el negocio (2021). Total nacional (porcentajes)

Actividad económica	Menos de un año	De 1 a menos de 3 años	De 3 a menos de 5 años	De 5 a menos de 10 años	10 años y más	Total
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4,8 %	8,9 %	7,5 %	12,5 %	66,2 %	100 %
Minería	8,8 %	14,2 %	12,0 %	11,3 %	53,7 %	100 %
Industria manufacturera	8,8 %	15,6 %	10,6 %	14,6 %	50,4 %	100 %
Construcción	4,7 %	8,3 %	7,6 %	15,9 %	63,5 %	100 %
Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas	14,6 %	21,5 %	13,4 %	16,6 %	33,9 %	100 %
Transporte y almacenamiento	13,9 %	22,2 %	15,2 %	18,9 %	29,9 %	100 %
Alojamiento y servicios de comida	21,2 %	26,3 %	14,2 %	13,1 %	25,1 %	100 %
Información y comunicaciones	13,8 %	19,8 %	16,9 %	21,2 %	28,3 %	100 %
Actividades inmobiliarias, profesionales y servicios administrativos	8,6 %	18,4 %	13,5 %	18,1 %	41,5 %	100 %
Educación	24,2 %	29,3 %	8,5 %	17,0 %	21,0 %	100 %

Actividad económica	Menos de un año	De 1 a menos de 3 años	De 3 a menos de 5 años	De 5 a menos de 10 años	10 años y más	Total
Actividades de atención a la salud humana y de asistencia social	11,8 %	14,6 %	17,5 %	14,9 %	41,2 %	100 %
Actividades artísticas, de entretenimiento, de recreación y otras actividades de servicios	8,4 %	18,1 %	13,4 %	19,2 %	40,9 %	100 %
Total	11,1 %	17,4 %	11,8 %	15,6 %	44,1 %	100 %

Fuente: cálculos propios con base en DANE (Emicron, 2021)

- El dinero en efectivo se usa totalmente en los micronegocios (98,7 %) e incentivado, entre otras razones, por la evasión de impuestos a las ventas. La adopción de trasferencias bancarias y pagos utilizando instrumentos y canales electrónicos, representa el 15 % de las transacciones realizadas por este tipo de negocios; sin embargo, frente a la proliferación de opciones de pago electrónicas, esta forma aún es limitada y se explica por el reducido uso de dispositivos electrónicos en estos negocios (10 %). La inexistente aceptación de las tarjetas de crédito y débito (menos del 1 %) está asociada en gran parte a los costos (comisiones y retenciones impositivas, como Retefuente y Reteica); Arango, et al (2021) encuentran que las tarjetas débito y crédito son 2,7 veces más costosas que el efectivo, y sus costos son relativamente mayores en el caso de los micro comercios<sup>61</sup>. Adicionalmente, los productos o servicios se comercializan sin factura, por lo que usualmente no se destinan a empresas formales; la factura (modo de pago en las compras oficiales) solo se lleva a cabo en 1,1 % de estos micronegocios.

---

61. «No es de extrañar entonces que la encuesta del 2020 revele que más del 60 % de los comercios que aceptan estos instrumentos de pago usen estrategias como descuentos en efectivo y montos mínimos o sobrecargos por pagos con tarjeta para que se les pague en efectivo» (Arango, Betancour y Restrepo, 2021).

**Tabla 30.** Formas de pago aceptadas por negocio

Formas de pago que acepta en su negocio	Porcentaje
Efectivo	98,7 %
Cheque	1,3 %
Transferencia bancaria, pagos por internet	15 %
Facturas para ser pagadas por sus clientes a los 15, 30 o más días	1,1 %
Tarjeta débito	0,9 %
Tarjeta crédito	0,8 %
Otro	0,1 %

Fuente: Con base en DANE (Emicron, 2021).

- Igualmente, el último año el 82,2 % de estos pequeños negocios no solicitó algún crédito o préstamo para la gestión de su negocio o actividad económica, y de ellos el 42,8 % señala que no lo hace por miedo a las deudas o porque no le gusta endeudarse.
- Ante su escasa capitalización, para crear mejores condiciones de acceso a la financiación es necesario, por ejemplo, un sistema público de *factoring* que permita mejorar el flujo de caja ante los tiempos de pago de las empresas estatales, etc. No se puede confundir ventas con flujo de efectivo, ya que una factura no pagada no puede considerarse una venta realmente cerrada. Esto permitiría que las empresas con baja facturación y una cuota limitada del mercado puedan crear acuerdos<sup>62</sup>.

62. Que no serían aceptables entre grandes empresas por vulnerar el derecho de la competencia. Así, por ejemplo, el Decreto 1510 de 2013, para facilitar el acceso de las mipymes al sistema de compras públicas, permite que estas participen en convocatorias exclusivas cuando al menos tres mipymes le expresan su interés a la entidad de participar en una convocatoria cerrada.

**Tabla 31.** Micronegocios según fuente de recursos para creación del negocio y tiempo que lleva funcionando el negocio (2021)

La mayor fuente de recursos para la constitución del negocio	Menos de un año	De 1 a menos de 3 años	De 3 a menos de 5 años	De 5 a menos de 10 años	10 años y más	Total
Ahorros personales	10,7 %	16,8 %	11,3 %	14,9 %	46,3 %	100 %
Préstamos familiares	14,9 %	21,6 %	14,2 %	15,7 %	33,6 %	100 %
Préstamos bancarios	5,0 %	14,5 %	14,1 %	20,1 %	46,2 %	100 %
Prestamistas	17,4 %	23,6 %	13,0 %	17,9 %	28,2 %	100 %
Capital semilla	13,9 %	19,4 %	9,2 %	27,0 %	30,4 %	100 %
No requirió financiación	12,9 %	18,4 %	10,7 %	15,4 %	42,5 %	100 %
Otro	15,5 %	20,0 %	13,1 %	14,5 %	36,9 %	100 %
Total	11,2 %	17,6 %	11,9 %	15,6 %	43,7 %	100 %

Fuente: cálculos propios con base en DANE (Emicron, 2021)

En la formulación de esta iniciativa no es posible omitir los objetivos en términos de eficacia (grado de consecución de los objetivos) del gasto público.

### **Optimizar una oferta financiera, no solo social, sino también rentable**

De manera genérica en la introducción se señaló que la ineficiencia del mercado financiero explica parte de la fragilidad estructural del mercado de trabajo colombiano. Esta argumentación se basa en que la financiación y las condiciones que proporciona el sector bancario podrían generar más inversión y empleo si la oferta (productos y servicios) estuviera más ajustada a las necesidades de empresas y hogares.

El acceso al financiamiento, factor determinante para la creación, sostenimiento y crecimiento empresarial es, sin embargo, restringido para las unidades de pequeña escala. Una exigencia que cabe formular al sistema financiero es sin duda su generalidad, es decir, su capacidad para dar acceso a la operación financiera de cualquier grupo social

o región que integre la sociedad a la que sirve. En el país se estima que el 20 % de las personas más pobres destinan un 75 % de sus ingresos a pagar deudas, lo que sugiere que el crédito se convirtió en la fuente de financiamiento de los gastos corrientes de los hogares (informe de estabilidad financiera del Banco de la República, 2020).

El alcance de las microfinanzas (pagos y transferencias, ahorro, crédito y seguros) tiene distintas dimensiones: a cuántas personas se llega (escala), cuán pobres son los clientes (profundidad), en qué sectores económicos trabajan (amplitud), y dónde viven (alcance geográfico) (Gulli, 1999). Otra dimensión del alcance es la calidad de los servicios proporcionados, como las condiciones y los costos de transacción para los clientes. En el país, la discriminación socioeconómica del crédito es demasiado frecuente ya que:

- El 40 % de las familias más pobres desahorran (propensión marginal a consumir  $> 1$ ), ubicados por lo general en la frontera de la pobreza, razón por la que no disponen de avales o activos materiales sobre los cuales descansa la decisión de financiación bancaria (Castañeda, 2016).
- Gran parte de los hogares pobres deben sus ingresos a actividades informales con ingresos irregulares.
- Se estima que el 20 % de las personas más pobres destinan un 75 % de sus ingresos a pagar deudas, lo que sugiere que el crédito se convirtió en la fuente de financiamiento de los gastos corrientes de los hogares (informe de estabilidad financiera del Banco de la República, 2020).

El acceso limitado a la oferta de servicios financieros formales obliga a los micronegocios a recurrir a mecanismos informales caracterizados por ofrecer una baja rentabilidad en el caso del ahorro; tener altos costos en términos de tasas de interés y comisiones en el caso del crédito y las transferencias y pagos; generar pérdida o disminución de activos; y conllevar múltiples riesgos personales (gota a gota). A ello se suma un bajo nivel de conocimientos y competencias en el campo de las finanzas personales, una de las causas importantes de la exclusión financiera, que

se manifiesta como una falta de acceso de los trabajadores por cuenta propia a los servicios financieros en una forma adecuada.

### **Los micronegocios y la demanda de crédito**

La oferta de crédito para este tipo de negocios proviene de dos canales: uno formal y otro informal. El primero es otorgado por los bancos, entidades financieras y ONG. Los bancos y entidades financieras atienden preferiblemente negocios con cierto grado de evolución, dadas las garantías que ofrecen y el historial crediticio, mientras las ONG destinan su oferta crediticia a los sectores de menores ingresos o a negocios de pequeña escala. El crédito informal proviene de amigos y familiares, prestamistas (agiotistas) y otros.

La restricción crediticia a este tipo de negocios puede apreciarse, en primer lugar, en que al momento de iniciar el negocio los micro propietarios se apalancan financieramente en los ahorros acumulados por ellos y su familia (73,1 %). Tan solo el 10 % de los recursos para la creación del negocio procedió de préstamos bancarios.

**Tabla 32.** Micronegocios según mayor fuente de recursos para la creación o constitución del negocio. Total nacional (2021)

	<b>Total</b>	<b>%</b>
Ahorros personales	3.331.144	63,0
Préstamos familiares	531.756	10,1
Préstamos bancarios	525.781	10,0
Prestamistas	159.011	3,0
Capital semilla	16.350	0,3
No requirió financiación	659.537	12,5
Otro (1)	57.712	1,1
<b>Total</b>	<b>5.283.449</b>	<b>100,0</b>

(1) Incluye: donación (familiar u otros), préstamo de amigo, herencia, ahorro familiar, crédito de proveedores e indemnización Fuente: cálculos propios con base en DANE (Emicron, 2021).

Un segundo factor que confirma la dificultad para acceder a los canales financieros es que el 82,2 % de los micronegocios no tuvo acceso a ninguna fuente de crédito formal o informal para la gestión de su negocio o actividad económica el año anterior. La principal razón para no solicitar el préstamo (42,8 %) es el miedo a las deudas o que no le gusta endeudarse; otro 20 % no cumple los requisitos exigidos por el sistema financiero.

**Tabla 33.** Razón por la que no solicita un crédito

Razón para no solicitar	Total	%
No lo necesita	1.025.971	23,7
No cumple los requisitos (garantías, codeudores, avales, fiadores)	857.424	19,8
Los intereses y comisiones son muy altos	224.702	5,2
Está reportado negativamente en centrales de riesgo	210.818	4,9
Otro	163.099	3,8
Total	4.337.708	100,0

Fuente: cálculos propios con base en DANE (Emicron, 2021)

De los 940 mil micronegocios que solicitaron un crédito el último año, el 59,7 % lo realizó para invertir en el negocio, un 22 % para gastos personales, y un 18 % tanto para gastos personales como para el negocio. Para estos últimos, la finalidad del préstamo que solicitan no es estrictamente emprendedora, aunque sí imprescindible para salir adelante. Para ello, el 52,8 % de los micropropietarios solicitó un crédito a un banco o entidad financiera y solo fue rechazado el 19,8 %, lo que permite predecir algún grado de autoexclusión. Entre los determinantes de la no aprobación del crédito se encuentran: 30 % falta de garantías (fiador o aval); 24 % reporte en centrales de riesgo; 13 % no tener historial crediticio; 27 % no puede demostrar ingresos insuficientes. Otro 16,6 % recurrió a un familiar y amigo, el 3,4 % a una ONG y el 2,4 % a un proveedor.

**Tabla 34.** A quién solicitó el préstamo y nivel de aprobación

A qué entidad solicitó	Total	% Créditos Aprobados	% Créditos no Aprobados
Institución financiera regulada (bancos, cooperativas, compañías de financiamiento, etc.)	496.065	80,2 %	19,8 %
Crédito de proveedores	22.257	98,7 %	1,3 %
Casa de empeño	1.348	100,0 %	0,0 %
Entidades microcrediticias (ONG)	32.221	87,6 %	12,4 %
Prestamista,gota a gota	229.843	99,3 %	0,7 %
Familiares o amigos	156.378	99,3 %	0,7 %
Otro	2.093	83,9 %	16,1 %
<b>Total</b>	<b>940.205</b>	<b>88,8 %</b>	<b>11,2 %</b>

Fuente: cálculos propios con base en DANE Emicron (2021)

Para conseguir el crédito, otro 24,5 % acudió a un prestamista informal (gota a gota, casa de empeño) con una aprobación del 100 %. El “gota a gota” es un esquema financiero de préstamo fácil e informal para quienes requieren dinero y no cuentan con los documentos que exige una entidad financiera, como un banco, y en el que le cobran a una persona el 20 % mensual, la cual se amortiza diariamente (el paga diario). Esto representa una tasa de interés efectiva anual de 791.6 % (frente al 41 % de la tasa de microcrédito). La intimidación y la violencia es la prenda de garantía de que no se perderá el dinero. Las personas acuden a este sistema agiotista por necesidades inmediatas de liquidez (para surtir su negocio, por una calamidad familiar, saldar cuentas de servicios públicos atrasadas, arriendo, el colegio de los hijos, etc.; falta de conocimiento [autoexclusión del sector financiero formal: *a mí no*

*me prestan*]; están reportados en las centrales de riesgo; es un préstamo inmediato y el banco se demora entre ocho y diez días para otorgar el crédito); por la certeza, por el exceso de trámites y requerimientos en establecimientos legales que no garantizan el otorgamiento del préstamo.

Para enfrentar el agiotismo que sufren los trabajadores por cuenta propia, el programa de gobierno 2022-2026, Colombia, Potencia Mundial de la Vida, señala que «el sistema financiero público al lado de una banca cooperativa reemplazará el gota a gota y proveerá alternativas a la banca privada para los actores de la economía popular».

### **La relación entre sector financiero y empleo y la medida en que ambos interactúan**

Además del uso (demanda) descrito, está el problema de acceso (oferta) a los servicios financieros por los informales. La conocida afirmación de que la inclusión financiera conlleva la inclusión social debe incorporar los factores de oferta que la impiden (acceso, diseño de términos y condiciones de suministro, costos). Estos factores se concretan en la exclusión financiera de los grupos de trabajadores por cuenta propia, cuyo acceso al mercado se imposibilita por su alto costo y las bajas garantías en las operaciones activas (modalidades de crédito), y por su escasa dimensión en las operaciones pasivas (depósitos del público: a la vista, ahorros, etc.).

Un indicador de esta restricción es el 18 % de la población en Colombia que no hace parte del sistema financiero (Asobancaria,2020): el porcentaje de familias con una cuenta bancaria y el nivel de ingresos per cápita se encuentran estrechamente correlacionados; la falta de beneficios reales en el ahorro conduce a la preferencia por el manejo de dinero en efectivo; la percepción común es que el sistema bancario es inútil, difícil y costoso (ante los bajos montos de dinero que manejan); hacer giros de montos bajos, pagar servicios en un sitio cercano, sin filas ni operaciones complejas, es una de las ventajas que los trabajadores informales encuentran en las redes de juego de lotería (Baltó, Gelsa, etc.).

El escenario realista es la restricción cuantitativa del crédito como la vía elegida por los bancos para prevenir los mayores riesgos de estos prestatarios. Ya sea por la incertidumbre, por sus mayores posibilidades de desarrollar conductas oportunistas (problemas de información incompleta y asimétrica), o ya por su menor calificación crediticia que proviene de la relación que suele existir entre la menor dimensión y la menor antigüedad, la mayor probabilidad de desaparición y la menor capacidad de endeudamiento de los negocios. Para cubrir estos riesgos y la rentabilidad, las autoridades financieras han elevado las tasas de interés del mercado a los niveles de usura, lo que ha incrementado los costos de entrada a estos servicios.

Se plantea, entonces, la necesidad de: i) adoptar medidas que promuevan la competencia en el sistema financiero, de tal manera que se fortalezca el acceso al crédito por parte de los trabajadores por cuenta propia; ii) generar productos y servicios diseñados con base en las necesidades y conductas reales de los trabajadores por cuenta propia; y iii) naturalmente, potenciar la cantidad y calidad de proyectos que estos trabajadores puedan generar, admitiendo que la idea inicial, el modelo de negocio y la estrategia competitiva vertebran el proceso emprendedor. El desarrollo tecnológico en el sector financiero es un elemento que representa una oportunidad para eliminar las fallas de mercado y de regulación anotadas, y de ampliar y mejorar la oferta de servicios financieros.

### ***Las financieras tecnológicas: un cambio en el modelo de competencia***

A merced del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, del modelo clásico, basado en una situación en la que la interacción entre los agentes venía determinada por la escasez de información y por unos costos de transacción elevados, se está dando paso a una nueva realidad de cantidades exorbitantes y endógenas de información y menores costes de transacción, en particular, en el sector financiero. Disponer de más información permite a las empresas

discriminar precios, haciendo posible extender la venta del producto a consumidores que de otro modo no habrían sido atendidos, y permite a las empresas diseñar productos mejor adaptados a sus preferencias y en tiempo real.

En consecuencia, la innovación en los servicios financieros, posibilitada por la tecnología, permite: i) una reorientación en los modelos de competencia sectoriales y, ii) con la generalización del uso de los teléfonos inteligentes, son cada vez más accesibles los productos de inversión y deuda para el consumidor, basados en sus necesidades y conductas reales.

En el contexto de la política pública, las FinTech son innovadoras empresas emergentes que proponen novedosas soluciones de negocio bancario o de seguros que pueden ser una alternativa inmediata frente al crédito agiotista<sup>63</sup>.

En un ejercicio personal (no institucional) previo con estas empresas tecnológicas (Castañeda 2021), con la más grande Fintech se estableció un modelo donde esta asumía totalmente el riesgo crediticio en préstamos rotativos a vendedores informales de Bogotá, que permitieran un flujo de caja para su actividad. Las condiciones se resumen a continuación:

La FinTech operaría con una tasa efectiva mensual de 4 % para un monto de \$1 millón. (La tasa efectiva mensual de Bancamía era 2,9 % y la delgota a gota 40 %). Son una relativa mejor alternativa para obtener financiación, con un costo un poco alto frente a los estándares, pero significativamente bajo ante la alternativa de préstamos en la informalidad. Adicionalmente, no tiene en cuenta el historial crediticio, no tiene en cuenta el reporte a las centrales de riesgo y es un crédito al instante, en el celular.

Esta posibilidad ofrecía créditos de fácil acceso para toda la población informal y los siguientes beneficios:

---

63. Alrededor de 16 empresas pertenecen al sector de créditos online ((Colombia Fintech). Las mayores compañías son Lineru, Rapicredit, Credissimo (de Bulgaria, con oficinas en Polonia y Macedonia), Credicity y se espera la llegada de unos seis competidores más.

- Abordar gastos de primera necesidad o satisfacer obligaciones específicas.
- Proximidad, inmediatez y simplicidad.
- Establecer una estructura de costos simple y transparente.
- Adecuar pagos a ciclos de ingresos.
- Reducir al mínimo los requerimientos para usar un servicio
- En tiempo real; vía celular; respuesta en 15 minutos.
- Para el vendedor informal.
- Disminuir el uso de prestamistas informales (gota a gota).
- Elegibilidad: construir un historial de las relaciones económicas y trayectoria del usuario.
- Vincularlo al sistema financiero, tanto a nuevas personas como a personas con una mala calificación en centrales de riesgo.
- Mejorar la toma de decisiones
- Mejorar el flujo de caja (liquidez) de su negocio y familia.
- Optimizar el ingreso disponible.
- Principales características:
- Solicitar el crédito sin necesidad de salir de su negocio.
- Tiempos de crédito: pago a 30 días. Rotativo.
- Monto del crédito: entre \$150.000 y \$1.000.000.
- Requisitos:
- Ser mayor de 18 años.
- Ser residente en Colombia.
- Tener cuenta de ahorros (si no tiene se puede crear desde la aplicación en el celular).

Concluyendo, lograr el acceso a la financiación de liquidez de determinados colectivos informales a través de la *Fintech* es ya de por sí un logro que difícilmente se podría conseguir en un escenario alternativo. Estas innovadoras empresas emergentes proponen, a coste reducido, novedosas soluciones de negocio bancario para ayudar a resolver necesidades inmediatas de los trabajadores por cuenta propia, constituyéndose en una opción de mercado.

## **Educación financiera para los trabajadores por cuenta propia**

Finalmente, en este contexto de rápidas transformaciones que se están produciendo en el mundo financiero a merced del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el término alfabetización financiera para los informales comporta no solo la comprensión de los conceptos y riesgos financieros, sino también la capacidad y la confianza de que dispone el individuo para utilizar dichos conocimientos en la gestión de sus finanzas personales, con el objetivo de mejorar su bienestar y de la sociedad. Un mayor conocimiento financiero contribuye a aumentar el bienestar financiero de los trabajadores informales a través de mejores decisiones de inversión o ahorro y, ante todo, a estimular la iniciativa privada, esto es, la auto-gestión económica.

Las bondades de la cultura financiera no solo se producen en el terreno de las finanzas personales, sino que se extienden al ámbito de lo social: «la educación financiera puede cambiar de manera crucial la vida de los ciudadanos, determinando sus oportunidades y éxitos y favoreciendo el emprendimiento, la movilidad y la inclusión social» (OCDE, 2017), objetivos de un gobierno progresista.

## **Referencias**

- Arango C., Betancour R. y Restrepo M. (2021). An Application of the Tourist Test to Colombian Merchants. *Borradores de Economía* 1176, Banco de la República.
- Autio, E. y Fu, K. (2015). Economic and political institutions and entry into formal and informal entrepreneurship. *Asia Pacific Journal of Management.* 32: 67-94.
- Ayala, U. (1984). Las investigaciones del CEDE de la Universidad de los Andes acerca del sector informal. En: *Actualidad del sector informal urbano en Colombia.*
- Castañeda, A. (1990). *Una política de canalización de compras estatales hacia el sector microempresarial. Estudio de Caso.* PREALC-OIT.

- Castañeda, A. (2015). *Lineamientos para la estrategia nacional de reconversión laboral*. Organización Internacional del Trabajo - Ministerio de Trabajo. Mimeo
- Castañeda, A. (2002). *Evaluación de la gestión de la Corporación para el Desarrollo de la Microempresa en la cofinanciación de la política microempresarial*. CIDER, Uniandes, Corporación para el Desarrollo de la Microempresa. Mimeo.
- Castañeda, A. (2004). Situación de la microempresa en Colombia. Programas de apoyo y acceso al crédito. *Documentos de Trabajo No 10*. Fundación Corona.
- Castañeda, A. (2003). *Las microfinanzas en Colombia*. Fundación Ford.
- Castañeda, A. (2006). La Ley 905 de 2004. Alcances y limitaciones de la Política de Apoyo Microempresarial. *Retos y Desafíos del Sector de la Microempresa en Colombia: Tres Aportes Conceptuales*. Fundación Corona.
- Castañeda, A. (2005). *El impacto de los programas públicos en la microempresa. El caso colombiano*. FOLADE.
- Castañeda, A. (2004). *El crédito a los microestablecimientos colombianos. Alcances de la política*. Fundación Ford
- Castañeda, A. y Cubillos R (2002). *Tercera Evaluación del Plan Nacional de Microempresas*. CIDER, Fundación Corona.
- Cuervo, A. (1993). El papel de la empresa en la competitividad. *Papeles de Economía Española* (56)
- DANE (s.f.). *Manual de la Gran Encuesta Integrada de Hogares*
- DANE (2010). *Metodología Nueva Base de las Cuentas Nacionales 2005*
- DANE (2020). *Metodología Emicron* (2020)
- DNP (2019). Documento Conpes 3956 de Formalización Empresarial.
- DNP (2021). Conpes 4023, Política para la reactivación económica.
- Eubanks V. (2021). *La automatización de la desigualdad*. Editorial Capitán Swing S.L.
- Garay L.J. (2007). *Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización*. Diálogo pendiente. Planeta Paz.
- García N. (2004). *Productividad, competitividad, y empleo. Un enfoque estratégico*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

- Global Entrepreneurship Monitor- GEM- (2022). *Informe Colombia*.
- Gulli H. (1999). *Microfinanzas y Pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo
- Lora E. (2017). *La (in)formalidad laboral con otros ojos*
- López H. (1985). ¿Qué política para el sector informal urbano? *Economía Colombiana* (172).
- Medina L. (2010). El impacto de la crisis sobre la desigualdad del trabajo. *Papeles de Economía Española* (124).
- Nooteboom B. (2009). *A cognitive theory of the firm: learning, governance and dynamics capabilities*. Edward Edgar Publishing.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra, J. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. The World Bank.
- Ruano S. (2001). Pyme y grandes empresas: características diferenciales frente a la creación y destrucción de empleo. *Investigaciones económicas* (XXIV), 563-584
- Salas, V. (1993). Factores de competitividad empresarial. *Papeles de Economía Española* (56).
- Varela, R. y Arango, C. (2022). *Actividad emprendedora: Colombia un país en reactivación: 2021-2022*. Editorial Universidad Icesi.
- Williamson, O. (1993). Transaction cost economics and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, 2(2), 107-155.

**Anexo 1.** Total nacional de ocupados por cuenta propia informales (Miles) por sección económica (CIIU 4) (2019).

**Total de ocupados informales\***

Sección CIIU 4	Cuenta propia	Total (en miles)	Participación %
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1795	1780	22 %
Explotación de minas y canteras	61	57	1 %
Industrias manufactureras	851	754	9 %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	3	0	0 %
Distribución de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	37	29	0 %
Construcción	604	561	7 %
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	2059	1987	24 %
Transporte y almacenamiento	976	944	12 %
Alojamiento y servicios de comida	602	588	7 %
Información y comunicaciones	93	53	1 %

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

---

Actividades financieras y de seguros	30	18	0 %
Actividades inmobiliarias	45	38	1 %
Actividades profesionales, científicas y técnicas	266	39	0 %
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	426	406	5 %
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	201	1	0 %
Educación	155	11	0 %
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	280	102	1 %
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	147	69	1 %
Otras actividades de servicios	782	669	8 %
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	33	32	0 %
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	1	0	0 %
<b><u>TOTAL</u></b>	<b>9.450</b>	<b>8.143</b>	<b>100 %</b>

**Anexo 2.** Total nacional de ocupados por cuenta propia informales (Miles) por división económica (CIIU 4) (2019). Nivel División (miles)

CIIU 4	Total de ocupados cuenta propia		
		Informales*	
		Total (en miles)	Participación %
01. Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	1.667	1.653	20,3 %
02. Silvicultura y extracción de madera	17	17	0,2 %
03. Pesca y acuicultura	111	110	1,3 %
05. Extracción de carbón de piedra y lignito	2	1	0,0 %
06. Extracción de petróleo crudo y gas natural	1	0	0,0 %
07. Extracción de minerales metalíferos	39	38	0,5 %
08. Extracción de otras minas y canteras	19	18	0,2 %
09. Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas	0	0	0,0 %
10. Elaboración de productos alimenticios	124	115	1,4 %
11. Elaboración de bebidas	43	41	0,5 %
12. Elaboración de productos de tabaco	2	2	0,0 %

13. Fabricación de productos textiles	48	46	0,6 %
14. Confección de prendas de vestir	204	181	2,2 %
15. Curtido y recurtido de cueros; fabricación de calzado; fabricación de artículos de viaje, maletas, bolsos	94	84	1,0 %
16. Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles	30	29	0,4 %
17. Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	4	2	0,0 %
18. Actividades de impresión y de producción de copias a partir de grabaciones originales	10	6	0,1 %
19. Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles	0	0	0,0 %
20. Fabricación de sustancias y productos químicos	9	5	0,1 %
21. Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	1	0	0,0 %
22. Fabricación de productos de caucho y de plástico	8	6	0,1 %

23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	22	16	0,2 %
24. Fabricación de productos metalúrgicos básicos	0	0	0,0 %
25. Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	70	65	0,8 %
26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	1	0	0,0 %
27. Fabricación de aparatos y equipo eléctrico	2	0	0,0 %
28. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	2	1	0,0 %
29. Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	3	2	0,0 %
30. Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	2	1	0,0 %
31. Fabricación de muebles, colchones y somieres	64	59	0,7 %
32. Otras industrias manufactureras	85	76	0,9 %
33. Instalación, mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo	23	17	0,2 %
34. Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	3	0	0,0 %

CIIU 4	Total de ocupados cuenta propia		
		Informales*	
		Total (en miles)	Participación %
35. Captación, tratamiento y distribución de agua	6	1	0,0 %
36. Evacuación y tratamiento de aguas residuales	0	0	0,0 %
37. Recolección, tratamiento y disposición de desechos, recuperación de materiales	31	28	0,3 %
38. Actividades de saneamiento ambiental y otros servicios de gestión de desechos	0	0	0,0 %
39. Construcción de edificios	397	382	4,7 %
40. Obras de ingeniería civil	27	17	0,2 %
41. Actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil	180	162	2,0 %
42. Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas, sus partes, piezas y accesorios	272	243	3,0 %
43. Comercio al por mayor y en comisión o por contrata, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas	127	116	1,4 %
44. Comercio al por menor (incluso el comercio al por menor de combustibles), excepto el de vehículos automotores	1.660	1.628	20,0 %

45. Transporte terrestre; transporte por tuberías	790	767	9,4 %
46. Transporte acuático	9	8	0,1 %
47. Transporte aéreo	1	0	0,0 %
48. Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	142	139	1,7 %
49. Correo y servicios de mensajería	34	30	0,4 %
50. Alojamiento	16	14	0,2 %
51. Actividades de servicios de comidas y bebidas	586	574	7,0 %
52. Actividades de edición	4	1	0,0 %
53. Actividades cinematográficas, de video y producción de programas de televisión, grabación de sonido y edición de música	7	1	0,0 %
54. Actividades de programación, transmisión y/o difusión	6	0	0,0 %
55. Telecomunicaciones	55	49	0,6 %
56. Desarrollo de sistemas informáticos (planificación, análisis, diseño, programación, pruebas), consultoría informática	19	1	0,0 %
57. Actividades de servicios de información	2	1	0,0 %

58. Actividades de servicios financieros, excepto las de seguros y de pensiones	15	8	0,1 %
59. Seguros (incluso el reaseguro), seguros sociales y fondos de pensiones, excepto la seguridad social	10	6	0,1 %
60. Actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros	5	4	0,0 %
61. Actividades inmobiliarias	45	38	0,5 %
62. Actividades jurídicas y de contabilidad	108	10	0,1 %
63. Actividades de administración empresarial; actividades de consultoría de gestión	19	5	0,1 %
64. Actividades de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	31	2	0,0 %
65. Investigación científica y desarrollo	2	0	0,0 %
66. Publicidad y estudios de mercado	33	10	0,1 %
67. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	65	11	0,1 %
68. Actividades veterinarias	8	1	0,0 %
69. Actividades de alquiler y arrendamiento	17	15	0,2 %

CIIU 4	Total de ocupados cuenta propia		
		Informales*	
		Total (en miles)	Participación %
70. Actividades de empleo	3	1	0,0%
71. Actividades de las agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reserva y actividades relacionadas	11	8	0,1%
72. Actividades de seguridad e investigación privada	29	26	0,3%
73. Actividades de servicios a edificios y paisajismo (jardines, zonas verdes)	337	336	4,1%
74. Actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas	29	20	0,2%
75. Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	201	1	0,0%
76. Educación	155	11	0,1%
77. Actividades de atención de la salud humana	164	14	0,2%
78. Actividades de atención residencial medicalizada	6	2	0,0%
79. Actividades de asistencia social sin alojamiento	110	86	1,1%

80. Actividades creativas, artísticas y de entretenimiento	47	7	0,1%
81. Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	5	0	0,0%
82. Actividades de juegos de azar y apuestas	64	54	0,7%
83. Actividades deportivas y actividades recreativas y de esparcimiento	31	8	0,1%
84. Actividades de asociaciones	35	3	0,0%
85. Mantenimiento y reparación de computadores, efectos personales y enseres domésticos	221	181	2,2%
86. Otras actividades de servicios personales	526	485	6,0%
87. Actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico	33	32	0,4%
88. Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	1	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>9.450</b>	<b>8.143</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DANE; Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH (2019).



## **Capítulo 4. Estrategias para fortalecer la economía popular en Colombia**

Daniel Alberto Gómez López

### **Introducción**

Este nuevo enfoque sobre el desarrollo, necesita pasar del modelo Neoliberal, a un modelo que convoca a estos mismos actores: Estado-Mercado y Sociedad, reconociendo que siempre han estado presente en los modelos de desarrollo, hasta ahora puestos en marcha. Sin embargo, en el Noliberalismo, se le ha dado mayor preponderancia al Mercado, a las organizaciones privadas y por lo tanto el crecimiento económico, la rentabilidad de la inversión han sido la razón de ser, e inclusive, en algunos aspectos claves de orden social, en detrimento de la institucionalidad y vigencia del Estado, De ahí la necesidad del cambio hacia el nuevo enfoque, el de la justicia social.

La economía popular y comunitaria, necesita de los Mercados Populares Comunitarios (MPC) que sugiere que las compras públicas, vaya más más allá, para establecer y dinamizar el mercado de doble vía, de tal manera, que además de las compras, también se ponga en práctica las ventas, por ejemplo, en los pequeños productores del campo, este mecanismo contribuya a evacuar las cosechas de aquellos lugares donde se concentra la economía campesina en donde es necesaria la logística del caso. De esta manera, el impulso y fortalecimiento de la EPC puede contribuir a garantizar su sostenibilidad y generar un crecimiento económico democrático, a mejorar el bienestar general de la población, a garantizar los derechos y la accesibilidad a bienes y servicios

como fundamentos de la dignidad humana y condiciones para el bienestar y la calidad de vida, a la justicia para el cambio social que responda pertinente a las necesidades de las personas, comunidades y territorios, y promueva el empoderamiento legal de las personas.

### **Análisis del contexto político de la Economía Popular y Comunitaria (EPC) en el proceso de transición**

En este capítulo se exponen algunos referentes de análisis para la revisión y la formulación de alternativas sobre la participación de Colombia Compra Eficiente en el proceso de desarrollo del país y de manera específica en la propuesta de la Economía Popular y Comunitaria (EPC) para el periodo 2022 al 2026, y por lo tanto en la creación de las cimientos para contribuir al proceso del cambio y las transiciones que se han esbozado en los lineamientos del Plan de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida, del actual presidente Gustavo Petro. Lo que se debe tener en cuenta inicialmente es que el cambio propuesto está soportado en el marco institucional, es decir, hace parte del cumplimiento de la Constitución, la cual se ha incumplido o, por lo menos, poca intención de implementarla se ha evidenciado en los gobiernos anteriores. Algunos de ellos, como el inmediatamente anterior, hasta cierto punto la han usado de manera sesgada, en beneficio del gran capital y, por lo tanto, en desmedro de la población más vulnerable, como se pudo constatar en las medidas que se implementaron para atender la Pandemia de la COVID-19.

En efecto, se acudió a la Constitución en los Artículos 2, 189, 303 y 315 principalmente, y los Artículos 44 y 45, que versan sobre los derechos fundamentales de los niños y las niñas, para la declaración de la emergencia social y económica, la cual le permitió a la rama ejecutiva liberar recursos para la consecución de vacunas y atención humanitaria a la población. En efecto, se atendió la emergencia, se utilizaron, según el análisis de la Revista Semana, con base en información del Ministerio de Hacienda, alrededor de 117 billones de pesos, de los cuales cerca del 60 % se destinaron como garantías de crédito. Es decir, recursos para el manejo directo del sector bancario y financiero. Estos recursos

permitieron paliar la situación para atender los enfermos contagiados y evitar que la cantidad de muertos creciera, los cuales son aspectos positivos, pero en contraste, el hambre y la pobreza creció, se cerraron varios miles de empresas con los efectos indeseados de desempleo, mientras que, en contraste, la dinámica económica de los almacenes de cadena continuó su marcha y crecimiento, y el sector financiero y bancario arrojó más de 3 billones de utilidades por año.

De acuerdo con el Banco Mundial, la pobreza en Colombia creció 5 % por año y las oportunidades se tornaron cada más más diferenciadas en los distintos campos; las brechas territoriales entre el campo y la ciudad, en lugar de disminuir, se incrementaron. Así, por ejemplo, en cuanto a la calidad de la educación se ha registrado un rezago de 2,5 años; al contrastar la ciudad y el campo, según los parámetros del desarrollo, retrocedimos al menos 12 años. En cuanto a la pobreza extrema, 20 años. De acuerdo con Arenilla (2021), América Latina retrocedió 20 años en cuanto a pobreza y calidad de vida, que golpeó a la población de ingresos medios y bajos. Entre los años 2019 y 2020 se cerraron 600.000 empresas, se perdieron 3 millones de empleos, las importaciones de alimentos crecieron, con lo que se perdió la oportunidad de la reactivación económica del campo, y la corrupción creció hasta ubicarse en 50 billones de pesos al año.

Antes de la pandemia y durante al menos los últimos cinco períodos anteriores de gobierno, también soportados en la institucionalidad y en nombre de ella, el nivel central del gobierno creció de manera importante en desmedro de la misma institucionalidad. Se crearon alrededor de 14 consejerías presidenciales y otro tanto de agencias, y uno de sus resultados fue, además de la multiplicación institucional del nivel central, la presión sobre el gasto público, ya que cada una de ellas le costaba al fisco cerca de 140 mil millones de pesos al año. A la expresión de estos aparatos en las regiones colombianas los campesinos la denominaron la presencia o el «desfile de los chalecos». Un día aparecían en la vereda Palmores o en la Secreta, en la Sierra Nevada de Santa Marta, los chalecos de X organización presidencial y reunían a la gente y tomaban datos; hacia el fin de semana, aparecía el chaleco Y, reunía a la gente, tomaba datos, fotos de nuevo y prometía lo correspondiente.

Con esta dinámica de crecimiento de los aparatos y organizaciones del Estado nada cambió, y tal vez lo más importante y esperanzador que se produjo fue la negociación y suscripción de los acuerdos con las Farc para el Proceso de Paz, y la creación de los Municipios PDTS que implementarían territorialmente los acuerdos. Sin embargo, el gobierno del presidente Duque se encargó de desvirtuar e inclusive de poner en «práctica» lo que en apariencia era aplicar la Constitución y la ley para hacer trizas el proceso internamente, aunque con el discurso en el extranjero presentaba todo lo contrario. De esta manera, con soporte constitucional y legal, tanto la descentralización como la participación contemplada en los Artículos 1 y 2 de la Constitución se convirtieron en el pretexto para recentralizar funciones, multiplicar aparatos del Estado y luego desconcentrar en desmedro de las entidades territoriales, descentralizadas desde su origen, los municipios y los departamentos. Estos últimos en algunas oportunidades fueron invitados a participar como acompañantes del proceso o como cofinanciadores de los distintos proyectos y acciones que se propusieron, algunos de ellos en efecto se emprendieron, pero nada cambió.

Los aspectos anteriores nos muestran la manera como se ha venido aplicando la Constitución, pero de manera sesgada con intereses políticos para mantenerse en el poder en la medida en que se beneficia a las clases que lo ostentan y como instrumento para perpetuarse, como ha sucedido en los últimos 20 años. Pero esto también ha sucedido durante los últimos doscientos años, con el agravante de que, cada vez que surgía una propuesta alternativa, se le acallaba, eliminando al candidato y persiguiendo a los afectos a las propuestas, con el apoyo de algunas de las entidades estatales y con la mala utilización de las estructuras del poder, como los órganos de control. Así se pudo constatar con la eliminación física de varios candidatos y las actuaciones de la procuraduría al propiciar e intentar la muerte política del actual presidente Gustavo Petro, que a la postre contribuye a constar la veracidad de estas afirmaciones. Se usa la Constitución, la Ley y la estructura estatal en beneficio del poder y para perpetuarse en él.

Esta situación es uno de los puntos claves del cambio con la Constitución en la mano para su desarrollo e implementación, pero en favor

de la población menos favorecida, para implementar cambios sustanciales. En concordancia con los lineamientos del programa de gobierno del presidente Gustavo Petro y las orientaciones de política, todas las entidades, tanto del nivel central como del descentralizado, deben identificar los ámbitos de actuación para tributarle a los ejes del plan de desarrollo, a las transiciones propuestas y al cumplimiento de los compromisos con la población vulnerable y a todos los colombianos, en tanto ciudadanos de derechos plenos. Se propone que estas líneas orienten las acciones institucionales, de los funcionarios y de todos los colombianos que estamos dispuestos a apoyar el cambio. En este orden de ideas, los aspectos que se esbozan a continuación establecen el marco que guía las acciones de Colombia Compra Eficiente, y por lo tanto son el marco orientador para la formulación e implementación de las estrategias y líneas de acción:

1. La coyuntura histórica exige reorientar y en algunos casos replantear varias de las políticas públicas, ahora orientadas a rescatar el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos para atender prioritariamente a la población vulnerable, combatir la pobreza, el desempleo y el hambre, en función de la construcción de escenarios de paz hacia la Paz Total. Al poner el respeto a la vida y su dignificación como referente de mayor alcance, sugiere cambios de fondo en la concepción de los distintos asuntos que le competen a los ministerios como entes rectores de la política pública de su respectivo ámbito de trabajo, y a las entidades y organizaciones descentralizadas, adscritas y vinculadas.
2. Las cinco transiciones propuestas son elementos metodológicos para la construcción participativa de propuestas que se incluyan en el Plan de Desarrollo, Colombia Potencia Mundial para la Vida. De ahí que los diálogos participativos y vinculantes hacen parte del cambio, en la medida en que se trata de la formulación de la política pública que traza los caminos para recorrer durante los próximos cuatro años y crea las bases para lanzar el proceso de ahí en adelante.

3. Los gobiernos progresistas como el del presidente Petro, que ponen la vida digna como referente de mayor alcance, soportan sus planteamientos en una propuesta renovada tanto sobre el tipo o modelo de desarrollo como de la forma de llevar a cabo las decisiones que implican al gobierno y a las organizaciones y entidades descentralizadas. En este sentido, el desarrollo humano incluyente y sustentable es el telón de fondo del escenario. Estos elementos filosóficos necesitan de su desagregación y posible instrumentalización para que pasen de ser solo enunciados al campo de la práctica. Así, el desarrollo humano incluyente parte de privilegiar a la población y sus derechos.
4. Son los derechos humanos el derecho a la vida y los derechos fundamentales al trabajo, a la salud, a la educación, a la protección social, a los servicios públicos y los derivados de estos, y deben tener especial atención en la población más vulnerable para avanzar en la disminución de las brechas tanto poblacionales como territoriales, para avanzar hacia la justicia social.
5. En cuanto al desarrollo sustentable, son varios los aspectos que encontramos en el diagnóstico que nos deben preocupar a todos. Estas amenazas están relacionadas con el cambio y la crisis climática. Con la ola invernal causada por el fenómeno de La Niña, no hay ciudad o poblado que no se haya afectado por la intensidad del invierno. De acuerdo con el IDEAM, este se prolongará hasta bien entrado el primer trimestre del año 2023. Claramente se necesita intervenir, ejecutar recursos y llevar a la práctica inversiones que buscan aprovechar y usar los recursos naturales, pero la sustentabilidad sugiere que estas intervenciones se hagan con el menor daño posible, teniendo como referente la transición energética y la descarbonización de la economía.
6. Este nuevo enfoque sobre el desarrollo, al pasar al campo de las acciones, lleva consigo unas nuevas relaciones entre el Estado, las organizaciones del mercado, los empresarios y la sociedad. Se necesita pasar del modelo neoliberal a un modelo que convoca a estos mismos actores y reconoce que son imprescindibles, que

siempre han estado presentes en los modelos de desarrollo hasta ahora puestos en marcha. Sin embargo, con el neoliberalismo se le ha dado mayor preponderancia al mercado, a las organizaciones privadas, al crecimiento económico y a la rentabilidad de la inversión, en algunos aspectos en detrimento de la institucionalidad y vigencia del Estado, ya que bajo el argumento de que es el mercado el mecanismo más eficaz, eficiente y democrático para la asignación de los precios, la privatización hizo carrera tal vez en todos los ámbitos de lo social.

El balance es desfavorable para el mercado, pues no permitió mejores condiciones sociales, sino que, al contrario, se ampliaron las brechas sociales. La población más pobre que no tenía las condiciones de incursionar competitivamente en el mercado pasó a ser usuaria o un registro en los listados de los subsidios, como los de la Red de solidaridad, la Red Unidos, entre otros. Es evidente el fracaso del mercado en los campos de lo social, que de paso arrastró con la legitimidad del Estado como su promotor, financiador y, en últimas, como el responsable político. De ahí la necesidad del cambio hacia el nuevo enfoque de la justicia social, que claramente necesita de los actores, pero la preponderancia se le confiere a la sociedad que pasa de ser usuario o cliente a ser ciudadano de derechos, frente a los cuales el Estado asume la responsabilidad de responderles por ellos con la participación de los empresarios o el sector privado. Se necesita que los empresarios inviertan bien, que obtengan rendimientos, que crezca su capital, pero con la debida responsabilidad social: en la medida en que paga sus tributos, se preocupa por que la gente esté bien, tenga trabajo con las garantías del empleo decente, obtenga ingresos que le permitan dinamizar la demanda agregada. En este campo, la Constitución ordena que la propiedad privada tenga una función social y ambiental, precepto que viene desde las reformas de 1936, reiteradas en 1944 y sintetizadas en la Constitución de 1991. Acá Colombia Compra Eficiente y la EPC están llamadas a asumir y cumplir un papel preponderante y crucial.

## **Aspectos institucionales de la EPC: la economía social y solidaria ha servido de eclipse a la EPC**

Al menos tres aspectos han eclipsado a la EPC: uno de ellos es la economía solidaria y cooperativa, la cual se encuentra establecida, institucionalizada y regulada por la Ley 454 de 1998; el segundo ha sido la insistencia de analizarla según los referentes clásicos de la economía, es decir, según la eficiencia, la eficacia, la oferta y la demanda, entre otros; y el tercer aspecto parte de la definición de EPC con base en la dualidad, la exclusión y el descarte. Es decir, se ha definido la EPC como el residuo de la economía formal: todo aquello que no quede cubierto por esta categoría se ubica en la informalidad, inclusive en varias oportunidades rayando en la ilegalidad.

En estas distintas aproximaciones se ha dejado de lado el enfoque político, el cual también se sugiere abordarlo desde dos aspectos: el primero más desde lo popular que desde la economía, y el otro con el énfasis político, y tal vez el de mayor alcance, que consiste en los nuevos referentes conceptuales sobre el desarrollo y el bienestar. Esto no se debe hacer con los conceptos sugeridos por el Banco Mundial, como el crecimiento económico, la industrialización y la modernización social, por la vía del consumo de masas, sino que se requiere de nuevos conceptos y nuevas maneras de analizar el desarrollo y el bienestar. Algunos de estos han sido esbozados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia con relación al mínimo vital, que de manera importante contribuye al análisis.

En este orden de ideas, a continuación, se revisan someramente estos aspectos para posteriormente, en la parte final de este capítulo, esbozar algunas propuestas para fortalecer la EPC, junto con algunas de las líneas estratégicas de acción.

La economía social y solidaria y en general el cooperativismo en Colombia está establecida, institucionalizada, mediante la Ley 454 de 1998, la cual la define y la expone en sus primeros artículos. En el primero, instituye el proceso para establecerla, darle vigencia, crearle su estructura organizacional y crear la agencia y la superintendencia para el sector como el medio de control. Luego presenta su definición en los

dos siguientes artículos, de la siguiente manera: en el Artículo 2 define la economía solidaria como el sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas, identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro, para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía. Seguido por el Artículo 3 que declara de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias de propiedad, como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, y a la racionalización de todas las actividades económicas en favor de la comunidad y en especial de las clases populares.

De acuerdo con lo anterior, si bien se hace referencia a las clases populares y a las fuerzas sociales organizadas, se considera que estas son funcionales a la economía, al desarrollo económico, al ingreso y la racionalización de las actividades económicas, las cuales la EPC necesita desbordar para una mejor comprensión, sobre todo desde el punto de vista de la racionalidad, la legalidad y la formalización. De acuerdo con Cuevas (2015), en su análisis de la obra *El poder constituyente y las alternativas de la modernidad* de Antonio Negri, lo comunitario no se refiere al pueblo y menos aún a la nación, sino a la multitud, al conjunto de singularidades, a la multiplicidad abierta. En consecuencia, se dispone de una potencia fuente de excedencia productiva, expansiva y creadora. Lo comunitario en este caso no es viable asimilarlo como una unidad, ya que es un escenario de múltiples unidades, de múltiples aspiraciones, necesidades y deseos.

En efecto, la EPC son los sectores subalternos, los denominados vendedores informales (a lo mejor vendedores sociales) en su enorme variedad, los pequeños productores del campo y las ciudades, los artesanos, los artistas, las madres cabeza de familia, quienes con sus tejidos, producción de comida y venta a diario, el cuidado de enfermos, ancianos o niños, constituyen, cada quien en sus dinámicas, una manera, un estilo de vida que les facilita el ingreso para el mínimo vital de ellas y sus familias. Como lo menciona Amartya Sen (2001), estas personas

cuentan con su propia capacidad de agencia. Pero lo sorprendente es que, como nos lo demostró la pandemia, cuando se cerraron las vías, el mercado formal dejó de funcionar en la mayor parte del territorio, con excepción de las ciudades mayores e intermedias. Con esa dinámica continuaron su marcha, afectada indudablemente, pero la propia vida los obligaba a no desaparecer y lo hicieron por las alternativas que resultan de la propia necesidad de subsistir, por la vía de los domicilios para suplir los alimentos, las señoras que prestan los servicios hogareños, la producción de alimentos preparados, la venta puerta a puerta de las hierbas aromáticas para combatir el virus, los alimentos caseros, en general, una serie de innovaciones, una tecnología del rebusque. Al final, continuaron su marcha, tal vez por ser fuente expansiva y creadora, como lo menciona Negri (2015).

### **Nuevos referentes y conceptos que respaldan la propuesta de Colombia Compra Eficiente**

En cuanto a esos nuevos conceptos es necesario que esté presente el progreso tanto individual como comunitario. En lo individual y familiar, las personas deben de contar con los medios adecuados para resolver en primera instancia sus necesidades básicas de alimento, acceso a la salud, a la educación, a la seguridad social, que les garantice el soporte vital. En la medida en que los grupos más vulnerables accedan a estos aspectos garantizados por el Estado, es posible pensar en la participación a través de la organización, la información, la definición de los objetivos tanto de la organización como de la movilización y el ascenso social, para incursionar en la relevancia del cuidado de los miembros de su comunidad, es decir, de los otros como integrantes de su comunidad. Esto para emprender actividades económicas excedentarias de manera colectiva que generen ingresos, trabajo y estabilidad, lo que le da sentido a la sostenibilidad y a una nueva economía. Claramente, estamos necesitando de nuevos conceptos para abordar tanto la economía como la paz. En relación con la primera, una nueva economía del bienestar, de la felicidad, y en cuanto a la segunda, una paz imperfecta, pero que involucre la totalidad de los actores, para referirse más a la

paz que al conflicto, para que dejemos de contar muertos y empecemos a contar vidas.

### **La insuficiencia de los referentes clásicos de la economía para el análisis de la EPC**

Las leyes del mercado, oferta y demanda, que en su dinámica arrojan como resultado el precio de los productos, las preferencias y la racionalidad de la eficiencia y la eficacia, y los factores de producción, la innovación y la tecnología son las principales variables que concurren para el análisis económico. El Plan de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida se propone tanto el reconocimiento de la EPC como su vinculación a las dinámicas sociales, económicas y políticas del país. Por lo tanto, evita dejar de lado los referentes económicos, pues el asunto es mucho más complejo: desestima la separación de la población entre productores y consumidores para considerarla ciudadanos con derechos. En ese orden, la alimentación sería un derecho y los servicios públicos no podrían ser un negocio.

En este orden de ideas, a continuación, se esbozan los elementos claves de la propuesta, teniendo en cuenta las sugerencias que en los tiempos recientes ha hecho Arturo Escobar (2016), quien, parafraseándolo, afirmaba: estamos sobreviviendo mal en el capitalismo actual, entonces cómo podremos sobrevivir mejor. Claramente para ello necesitamos diseñar otra economía, una que sea más viable y posible. Necesitamos de la modernidad como proyecto civilizatorio en el marco de la interdependencia, pero no de aquella que empobrece. Necesitamos de una política de la economía de la felicidad, combinada con la política del amor.

#### ***En el ámbito social y de la salud***

Socialmente, el campo de los derechos es clave. De acuerdo con las bases del Plan de Desarrollo del presidente Petro, para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida se necesita afrontar de manera directa y pronta la pobreza, lo que implica una transformación para que todos los habitantes gocen de seguridad plena, al tiempo que se

promueve el desarrollo integral, la reconciliación, la protección y el empoderamiento de las personas, para que puedan vivir en un ambiente de paz, felicidad y libre de discriminación y exclusión.

Frente a estos objetivos, el rezago de las políticas sociales es evidente. Existe una deuda histórica, ya que no se ha logrado consolidar un crecimiento social y económico en igualdad de condiciones para toda la población. Persisten problemas estructurales que no dejan garantizar los derechos y el bienestar integral, pues el país todavía cuenta con una buena parte de la población en condición de pobreza. Es necesario entonces sacar de la pobreza extrema al 12,2 % que aún la padece en el país. El mundo en general, como parte de la Agenda 2030 sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) acordados en la Asamblea de las Naciones Unidas, así lo propone. Es necesario erradicar la pobreza en todas sus formas. Por eso es clave acudir a la cooperación internacional, tal como lo manifiesta expresamente el ODS 17, para atender prioritariamente a ese 39 % de la población en condiciones de pobreza en sus distintas manifestaciones y disminuir su vulnerabilidad, pues ante cualquier choque puede retornar a su situación de pobreza. Esto se debe a que persisten los problemas de acceso a la educación, junto con problemas de calidad y pertinencia en todos los niveles que limitan las oportunidades de movilidad educativa y social. Es urgente afrontar dicha situación, pues registramos que de cada 100 niños que ingresan a preescolar, solo el 30 % se gradúa de bachilleres y el 20 % accede a la educación superior. Sin embargo, lo más lamentable es que uno de los factores de la inasistencia escolar en edades tempranas radica en la falta de alimento, que les permitiría a los niños y niñas permanecer en el establecimiento escolar con las energías necesarias.

En el ámbito de la salud encontramos que Colombia, que fue ejemplo en América Latina sobre la salud preventiva, ha dejado de serlo. Por lo tanto, tenemos las condiciones para recuperar dicha condición en la medida en que comprendamos que no podemos continuar administrando la salud como una mercancía que se compra y se vende en el mercado, tal como lo ha venido impulsando el modelo de desarrollo neoliberal. En la actualidad, se registran muertes prevenibles e inaceptablemente

altas: 65,8 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. A esta situación se le suma que más de 3,2 millones de personas carecen de agua potable y saneamiento (el 82 % de este grupo humano) y más de 5 millones de personas no tienen resuelto el manejo de sus aguas residuales. Claramente, cuando cualquiera de nosotros nos movemos por esa Colombia profunda, podemos constatar el alto nivel de descuido al respecto. Si se revisa la situación de cualquier municipio del Caribe o del Pacífico, excluyendo las capitales de los departamentos, los niveles de cobertura en el saneamiento básico son lamentables. Igual o peor situación encontramos en la región amazónica y en el Orinoco.

En otro de los campos de lo social, así como la cultura de la violencia enseñoreó a los colombianos por cerca de seis décadas, es posible fortalecerse al respecto. Es importante dar pasos en la cultura de la paz, como se plantea en las bases del Plan de Desarrollo, junto con acciones que contrarresten todas las formas de discriminación social, política, económica y étnica, pues la escasa valoración y reconocimiento de las diversas prácticas artísticas, culturales y patrimoniales afecta su apropiación, protección y sostenibilidad por parte de las comunidades.

Es evidente la inequidad en el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, los cuales se concentran en la capital y algunos pocos departamentos. Lo mismo sucede con el acceso a los deportes y a la actividad física. De acuerdo con el Ministerio del Deporte, solamente el 11 % de la población de las zonas apartadas del centro acceden a escuelas deportivas de fútbol, gimnasia, natación, tenis, atletismo, entre otras. Esta situación se ve agravada en contra de las mujeres, pues la asistencia de niñas y mujeres es 6,7 % (Min. Deporte & Mujeres, 2022). Necesitamos entonces rescatar la propuesta de que el deporte y la recreación son actividades fundamentales para quitarles los jóvenes a los grupos violentos. Del lado de la cultura, así como muchos afirman que en el país se ha arraigado la cultura de la violencia, podemos promover la construcción de la cultura de la paz, es decir, podemos aprender de la paz en la medida en que nos propongamos darle la importancia que merece. Estos aspectos sociales, si bien no se refieren explícitamente al campo del crecimiento económico, sí están directamente relacionados con el progreso social.

El progreso entonces, en concordancia con el camino para lograr el buen vivir, necesita que toda la población coexista sin miedo, con dignidad y con la garantía de sus derechos; requiere concebir el bienestar social, económico, cultural y político como una gran apuesta en común con la que, de acuerdo con Gómez (2021), la relación Estado-sociedad, el mercado y su participación se concibían bajo un nuevo modelo: el «neoinstitucionalismo». Es decir, el progreso implica una nueva institucionalidad que requiere de los actores protagónicos del escenario político e institucional, la sociedad, el Estado, y el mercado (los empresarios, el capital privado), en una interacción complementaria, debido a que requiere armonizar los esfuerzos para afrontar conjuntamente los retos y garantizar los derechos y el bienestar integral de la población. El capital y la dinámica empresarial son protegidas por el Estado, pero además de producir rentabilidad, deben cumplir con la función social y ambiental de acuerdo con la Constitución Política de Colombia (Constitución de 1991).

### ***En el ámbito económico***

El diagnóstico económico actual del país es también bastante desfavorable, ya que el desempleo asciende al 11 % y afecta principalmente a las mujeres y jóvenes. El 58 % de los ocupados son informales que no logran acceder a seguridad social y el 88 % se encuentra en la informalidad empresarial; por lo tanto, el financiamiento y el acceso al sistema bancario sigue siendo una barrera para el emprendimiento y la conformación de MiPymes. Los emprendedores acuden poco al sector financiero: apenas el 9,1 % se endeudó con un banco, mientras que con recursos propios emprendieron el 60,1 %. Con esto aparece uno de los aspectos que se deben controlar y es el mercado financiero controlado por el «paga y cobra diario», que encarece y pone en riesgo al pequeño empresario, al vendedor, pues termina trabajando para pagar el crédito y en muchas oportunidades perdiendo lo que ellos denominan el «plante».

El objetivo clave es romper este círculo vicioso a través de los mecanismos de financiación estatal. De un lado, se le debe facilitar al sector

productivo del sector agropecuario la financiación a través de la banca del sector, con crédito a tasas subsidiadas y con el menor trámite posible. Sin embargo, esto debe tenerse presente desde otra perspectiva: la seguridad y la soberanía alimentaria de los colombianos. ¿Cómo es posible que la mayoría de los países del mundo cuenten con una política de esta naturaleza, y Colombia, por el contrario, un país que fue soberano en cuanto a sus semillas y autosuficiente en la producción de comida, en la actualidad esté importando la mayor parte de los alimentos? Importamos la dieta básica de los colombianos.

Para nadie es desconocido que la economía campesina es la encargada de la producción de los alimentos. De ellos depende que podamos contar con lo básico en la mesa, pero esta situación, además del descuido estatal, presenta la siguiente situación: el campo actualmente está habitado, según el DANE, por cerca de 13 millones de colombianos, en su mayoría población envejecida, ya que el 46 % de dicha población es mayor de 60 años, el 44 % son mayores de 40 años y tan solo el 10 % son menores de 30 años. Esta situación contrasta con la afirmación de que somos también un país urbano, desde la perspectiva poblacional, ya que aproximadamente el 77 % de 50 millones de colombianos vive en las ciudades o centros urbanos y cabeceras municipales. Así, la economía campesina de donde proviene la alimentación de los colombianos está en manos de una población envejecida, abandonada y sin los servicios básicos en cuanto a salud, educación y soportes claves para la producción.

Los datos nos muestran que los jóvenes son un grupo minoritario, en constante migración, voluntaria o forzada, que está dejando el campo sin habitantes, lo que va en contra de garantizar la seguridad alimentaria para el país. Al parecer, muchos de ellos llegan a las ciudades a engrosar los cordones de pobreza y miseria cuando no encuentran oportunidades de empleo o trabajo. Muchos de ellos ingresan al grupo poblacional que se ha conocido como los NINIS (ni estudian, ni trabajan). En este ámbito, se requiere de programas de retención de población joven en el campo, a través de la creación de oportunidades de emprendimiento, formación vocacional para el trabajo y el autoempleo. Es necesario industrializar el campo con una política de agro industrialización, como una alternativa de creación de oportunidades.

Tal como lo sugiere el presidente Gustavo Petro, el SENA y los centros académicos deben jugar un papel preponderante en la formación para el trabajo, y Colombia Compra Eficiente puede jugar un papel clave como gestor y promotor de acciones como las siguientes: organizar un programa que concentre mayor población vulnerable para emprender; suministrar semillas, pies de cría e insumos que en un primer momento garanticen el autoconsumo; continuar con la formación y el fortalecimiento a las organizaciones que deseen emprender. Por lo tanto, es clave crear un programa de asociatividad para facilitar la vinculación a los mercados urbanos con el mejoramiento de las vías terciarias y los caminos veredales, y una política de apoyo a la comercialización que garantice la venta de los alimentos de manera oportuna y a precios adecuados para obtener rentabilidad. Acá los Mercados Populares Comunitarios (MPC) de doble vía jugarán un papel clave.

Respecto a las áreas urbanas, es necesario identificar las zonas de las ciudades con población más pobre y vulnerable, e impulsar un programa de choque para la generación de empleo y de ingresos para mujeres madres de familia en condiciones de vulnerabilidad, jóvenes que ni estudian, ni trabajan, y desesperanzados y con necesidades de la alimentación cotidiana. Con estas poblaciones se busca promover la capacitación para el trabajo, pero mientras van asistiendo al proceso de instrucción, como un paliativo para el hambre, es necesario garantizar la alimentación básica y configurar con ellos mismos las acciones a emprender en el corto y mediano plazo. Para esto, también es necesario identificar organizaciones de reconocida trayectoria y constituir alianzas público-sociales, conjugar esfuerzos con ellas, tanto del sector público como del privado y de las organizaciones sociales, para darles contenido a las tres expresiones del discurso del presidente Petro: la solidaridad, la equidad y la justicia social. Por parte de Colombia Compra Eficiente, el SENA, las universidades públicas y los institutos para la formación para el trabajo están llamados a participar de manera decidida en la gestión a emprender y crear alianzas público-sociales y con el sector privado.

De todos modos, la justicia social con equidad en el campo sugiere que la reforma agraria integral, además de la distribución de la tierra, cuente con las medidas adecuadas para hacer de Colombia una

potencia mundial de la vida y una potencia productora de alimentos. No es aceptable que una nación hija del maíz lo esté importando para suplir sus necesidades más apremiantes como la alimentación de los colombianos. Algunos datos claves provenientes del DANE, del Censo Nacional Agropecuario y OXFAM, indican que Colombia cuenta con 43 millones de hectáreas de uso agropecuario, de las cuales el 80 % están dedicadas a la ganadería y el 20 % a la agricultura. A esta circunstancia es necesario sumarle, de acuerdo con la FAO (2020), que la huella hídrica de los alimentos registra una presión de la ganadería, tal como lo expresan los datos que suministra la FAO según la necesidad de litros de agua por kilogramo:

**Tabla 1.** La huella hídrica de los alimentos, el estado mundial de la agricultura y la alimentación.

<b>Tipo de producto por kilogramo</b>	<b>Necesidades de agua en litros</b>
Carne vacuna	15.400
Oveja o cabra	8.800
Pollo	4.300
Hortalizas	320
Frutas	960
Legumbres	4.100
Cereales	1.600
Carne de cerdo	6.000

Fuente: FAO, La Huella hídrica de los alimentos, el estado mundial de la agricultura y la alimentación.

Adicionalmente, el 1 % de las fincas de mayor tamaño concentran el 81 % del área, lo que sugiere que el 19 % del resto del área está en manos del 99 % de los propietarios. Según estas mismas fuentes, un millón de hogares campesinos poseen menos tierra que una vaca. Así, el modelo de producción, además de insostenible, ha venido causando deterioro del suelo y condiciones de riesgo tanto en zonas de ladera como en

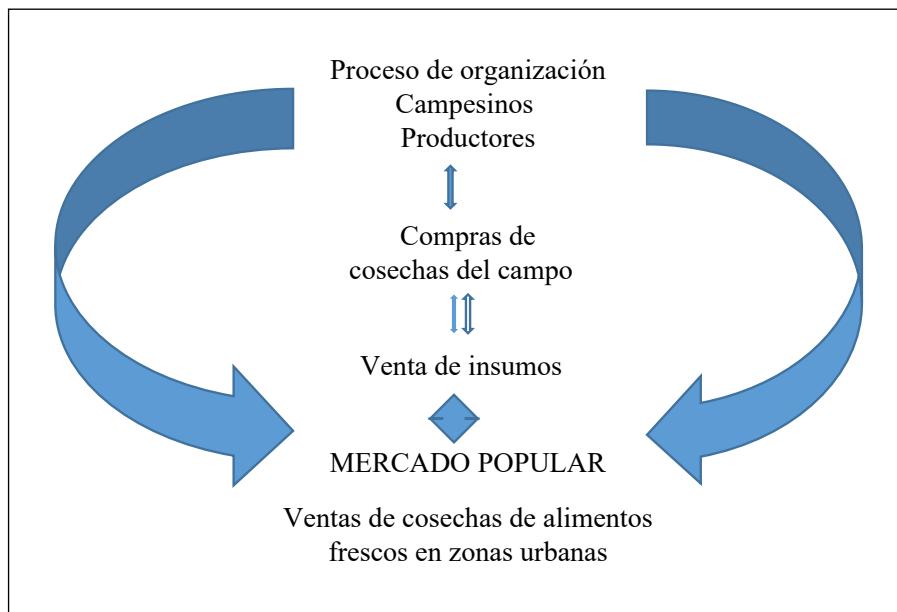
terrenos ondulados, agravados por la crisis climática y los fenómenos de La Niña y El Niño, que han provocado inviernos más intensos y veranos más prolongados.

La reforma agraria requiere de manera simultánea una política de seguridad alimentaria soportada por la reconversión productiva, empezando por los departamentos de la costa Caribe en donde el deterioro del suelo por el uso inadecuado ha conducido al deterioro y la salinización, lo que ha disminuido la capacidad productiva. Estas amenazas están relacionadas actualmente, entre otros aspectos, con el cambio y la crisis climática, y el daño ambiental a los ecosistemas estratégicos como la Amazonía, las fuentes de agua y los humedales. Claramente se necesita intervenir e invertir en aprovechar y usar los recursos naturales, pero la sustentabilidad sugiere que estas intervenciones se hagan con el menor daño posible, teniendo como referente la transición energética.

Otro de los aspectos claves para darle la importancia que merece a la ruralidad colombiana, consiste en que todo el territorio obtenga el suministro de agua para el consumo y la correcta disposición de las aguas servidas. Además, que se les garantice la limpieza del aire y la aclimatación de los distintos espacios, tanto urbanos como rurales, pues es a través de los bosques que los contaminantes disueltos en el aire pueden ser atrapados y lavados por medio de las lluvias que los vuelven a depositar en el suelo, en el ciclo vital del agua y la resiliencia.

En síntesis, ninguna actividad urbana o rural es posible explicarla de manera independiente, pues la ciudad depende del campo para los asuntos anotados y el campo de la ciudad para la realización y comercialización de lo que se produce en dichos espacios, además de acudir a estos lugares para proveerse de los insumos para la producción y los servicios sociales, que siguen siendo precarios en las áreas rurales. Estas relaciones sugieren un enfoque territorial, para efectos de las políticas públicas que buscan atender a la población campesina y rural. Este sería otro de los componentes complementarios a la distribución de la tierra que hacen parte de la reforma rural integral, como las vías terciarias que permiten conectar el campo con la ciudad, el plan de la comercialización de alimentos en fresco, las iniciativas de procesamiento y adecuación de los productos a vender en los centros urbanos,

apoyados por los mercados campesinos. En ese mercado de doble vía es posible atender a las organizaciones campesinas y las iniciativas que pueden ser emprendidas por Colombia Compra Eficiente, en alianza con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y su integración al sector agropecuario.



La ruralidad colombiana, además de los servicios ambientales mencionados, tiene una serie de potencialidades que aún están latentes y que es necesario hacerlas visibles en función de combatir la pobreza y generar empleo e ingresos. Se trata del uso con el menor daño posible del entorno natural con fines del emprendimiento del turismo, ya sea del agro o del ecoturismo. Este ámbito es clave promoverlo en los distintos entornos naturales para impulsar estos renglones económicos. Es bastante frecuente encontrar población pobre en ambientes ricos de naturaleza y dotación paisajística y de atractivos naturales, tanto en el Caribe como en el Pacífico. En estas zonas de sol y playa necesitamos promover las actividades vinculadas con la producción de frutos del mar y, en general, con la denominada economía azul, en concordancia

con la política marino-costera que ha venido diseñando el gobierno colombiano. El ecoturismo de los parques naturales y de los entornos amazónicos presenta una demanda creciente de nacionales y extranjeros, que bien canalizadas nos permiten dinamizar el trabajo, la generación de empleo y el emprendimiento.

A propósito de la vivienda rural y campesina, como otro de los componentes de la reforma agraria, recordemos que en el pasado era un frente de trabajo atendido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo financiero del Banco Agrario. Sin embargo, en los últimos años se le asignó al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, por lo tanto, entra a competir con la vivienda urbana. En la actualidad, el déficit en los dos ámbitos aún persiste, lo cual es negativo, pues, como se afirma coloquialmente, poseer una vivienda en Colombia no es riqueza, pero no tenerla es un indicador de pobreza. En el país, según el DANE, el 31 % de los hogares registran algún déficit habitacional: el 23,5 % cuantitativo y el 7,5 % cualitativo. En cuanto a la población campesina, el 57,3 % de los hogares están afectados por el déficit cualitativo, es decir, 6 de cada 10 hogares campesinos no cuentan con una vivienda digna, y para algunos departamentos como la Guajira, Amazonas, Chocó, Vaupés y San Andrés y Providencia, el 100 % de los hogares están en esta condición. De acuerdo con esto, es clave implementar medidas eficaces que contribuyan a mejorar las condiciones del campesinado.

Este renglón pareciera estar distante de las funciones de Colombia Compra Eficiente. Es clave tenerlo presente para la gestión rural y como parte de los principios de solidaridad, equidad y libertad. Sin embargo, sí hace parte de las funciones de la entidad en la medida en que una de ellas se refiere a la formulación de políticas, planes y programas que buscan optimizar la oferta y demanda en el mercado de manera amplia y general, y la coordinación con otras entidades públicas para el cumplimiento de sus objetivos, de manera complementaria.

En síntesis, los Mercados Populares Comunitarios (MPC) sugieren que las compras públicas vayan más allá de solo las compras. Se propone establecer y dinamizar el mercado de doble vía, de tal manera que, además de las compras, también se pongan en práctica las ventas. Por ejemplo, en los pequeños productores del campo, este mecanismo

contribuye a evacuar las cosechas de aquellos lugares donde se concentra la economía campesina, en donde es necesaria la logística del caso. De esta manera, el impulso y fortalecimiento de la EPC puede contribuir a garantizar su sostenibilidad y generar un crecimiento económico democrático, a mejorar el bienestar general de la población, a garantizar los derechos y la accesibilidad a bienes y servicios, a mejorar las condiciones para el bienestar y la calidad de vida, y a la justicia para el cambio social que responda pertinente a las necesidades de las personas, comunidades y territorios, y promueva el empoderamiento legal de las personas.

### **La propuesta de producir la Bienestarina en Colombia a partir de la alianza interinstitucional**

El país, en función de la soberanía alimentaria y mediante la conformación de alianzas entre las entidades del Estado, puede proponerse producir la Bienestarina que demandan los niños y las niñas de Colombia. Claramente, es necesaria la convergencia de las entidades y las organizaciones públicas para este tipo de emprendimiento, con el propósito de que en el corto y mediano plazo se produzca nacionalmente este alimento y de paso se contribuya con la sustitución de insumos importados y se promueva su producción nacional.

La producción de la Bienestarina en Colombia, en función de la soberanía alimentaria, es clave pensarla en el círculo virtuoso que dinamiza la economía local y regional, en la medida en que intervengan varias entidades y organizaciones del Estado como Colombia Compra Eficiente y el programa de compras públicas, el Programa de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, el ICBF y el Ministerio de Agricultura, a través de la Agencia de Tierras. La Universidad del Magdalena, por ejemplo, puede, por medio del programa de emprendimiento e innovación, adaptar muy rápidamente sus instalaciones para ese fin. Esta iniciativa surge en concordancia con lo planteado por el presidente Gustavo Petro el 28 de diciembre del 2022 en el Caribe colombiano, de construir las condiciones para lograr soberanía alimentaria en el país y derrotar el hambre.

A propósito de la sugerencia del presidente con relación a la producción en Colombia de la Bienestarina, en la Guajira, por ejemplo, se les puede comprar el pescado a las comunidades indígenas, y las cosechas de arroz a pequeños productores, y procesarlos a partir del secado, la deshidratación y el proceso agroindustrial, así como el enriquecimiento de estos insumos con proteína proveniente de algunas plantas oleaginosas, otras plantas ricas en proteína y complementos como el calcio y el magnesio. Este proceso agroindustrial permitiría sustituir los insumos que importa el país para que el ICBF, una vez mezclados, obtenga la Bienestarina que luego es distribuida a la población infantil.

El Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en las zonas productoras de hoja de coca, como en el Cauca, estaría en condiciones de emprender procesos agroindustriales de los productos del lugar, como el maíz, el frijol, la yuca, el plátano, el maní y el chontaduro. En ese orden, el programa de compras públicas de Colombia Compra Eficiente intervendría en la compra de las cosechas de las organizaciones comunitarias y las cooperativas, con la intervención de la Unidad de Gestión del Riesgo. Así lo expresó el presidente de la República. Por supuesto, debemos contar con la participación del ICBF para obtener un alimento que reúna las condiciones nutricionales que demanda la niñez de esta zona. La idea es que este proceso agroindustrial promueva la soberanía alimentaria como parte relevante de la propuesta.

## Referencias

- Arenilla, M. (2021). *La administración frente a la pandemia. Colección alianzas y estrategias*. CLAD.
- Cuevas, F. (2015). *El poder constituyente y las alternativas del cambio en la modernidad de Antonio Negri*. En *Rincón de lecturas*. Universidad de Madrid.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Bases para el plan de desarrollo. Colombia Potencia Mundial de la Vida*. DNP. Recuperado diciembre de 2022.
- Departamento Nacional de estadísticas. DANE. (2020). *Informe anual de coyuntura. Varios años*.

- Escobar, A (2016). *Autonomía y diseño. La realización de lo comunal.* Universidad del Cauca.
- FAO. (2020). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación.* Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO. Naciones Unidas.
- Gómez, D. (2021). *Gestión pública territorial y urbana en Colombia.* Editorial Unimagdalena.
- Petro, G. (2021). *Petro presidente, Francia, vicepresidente. La hora del cambio.* Revista Impresa.



## Capítulo 5. Ecosistema de la economía popular

Edwin Alberto Guerrero Utria  
Esperanza Mosquera Maturana<sup>64</sup>  
Danna Polo Camargo<sup>65</sup>

### Introducción

Comprender el funcionamiento de la Economía Popular y Comunitaria (EPC) en el contexto colombiano requiere de establecer precisiones sobre el concepto y los actores que la conforman. Sin embargo, este análisis aún inexacto para la construcción del concepto, no concertado entre académicos y gobernantes, requiere de mayor difusión a nivel nacional, inclusión en la agenda pública y diseño de una estructura regulatoria y de promoción nacional.

Si bien hay avances en otros países como Argentina y Ecuador, donde de hecho existe una ley sobre economía popular, en Colombia la discusión sigue siendo efímera y con esfuerzos académicos individuales de expertos que hacen proposiciones según sus saberes, pero con poco eco en los tomadores de decisiones. Ese estado en el que se encuentra la EPC ha despertado el interés del Gobierno nacional por priorizar a los actores que la conforman, por fomentar espacios de vinculación productiva y alianzas público-populares, así como redireccionar recursos para la

---

64. Coautora – Profesional en Negocios Internacionales, estudiante de Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo: Gestión y Dirección de Proyectos, email: espe-mos782@gmail.com

65. Coautora – Ingeniera ambiental y sanitaria, Universidad del Magdalena, email: dannapo-lomc@unimagdalena.edu.co

materialización de hechos concretos que la potencialicen y le den el lugar de relevancia que amerita en la dinámica económica nacional.

Tal es el interés del actual Gobierno, que dejó consignado en el Plan de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida, dentro del catalizador Políticas de Inclusión Productiva con Trabajo Decente y Apoyo al Emprendimiento, el reconocimiento e impulso a la EPC, la cual requiere de entender la estructura en la que se desarrolla, para lograr efectos positivos en la implementación de una política pública orientada al fomento de la economía popular. Por tal motivo, se propone un ecosistema compuesto por dos dimensiones: 1) *la dimensión de asistencia social*, orientada a comprender la importancia que tiene brindar garantías de derecho social y lograr un nivel mínimo de vida digna para los productores de la economía popular y su entorno familiar. La perspectiva de esta dimensión no se enfoca en la asignación de recursos económicos para la subsistencia, sino en proyectos estratégicos individuales y comunitarios que permitan potenciar su productividad. 2) *Dimensión productiva*, orientada al análisis de las necesidades que debe suplir el Estado, de forma articulada con las grandes cadenas de producción, para convertir la economía popular en un hábito de vida dignificada, acorde al contexto territorial y con capacidades diferenciadas. Aquí se consideran variables como financiamiento, acceso a tecnología, apropiación social del conocimiento y de infraestructura productiva para la producción popular.

### **Dimensión de asistencia social**

Las discusiones teóricas sobre el concepto de asistencia social han evolucionado a lo largo de la historia y a su vez han generado transformaciones sociales. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) la define como la protección a todo individuo que no cuente con los recursos necesarios y que no se encuentre en condición de obtenerlos mediante su propio esfuerzo o de recibirla de otras fuentes, singularmente por el camino de prestaciones de un régimen de seguridad social. Este concepto se ha utilizado para centrar modelos socioeconómicos de Estado asistencial, distinguidos por la prestación de beneficios/

ayuda y el crecimiento de una infraestructura social básica. En efecto, permitió implementar políticas orientadas a asegurar el goce de los derechos sociales reconocidos, sin ser asumidas como responsabilidad del Estado, sino como herramienta de legitimación y reproducción del sistema (Mercado y Adarme, 2010).

Sin embargo, este abordaje teórico de la comprensión de la asistencia social dista del enfoque que se propone en este capítulo como asistencia social en el marco de la economía popular, dado que aquí se desarrolla el concepto no orientado a asignar recursos para la subsistencia, sino para fomentar y potenciar la productividad de los actores de la EPC de forma individual y colectiva, con lo que se lograría desarrollar las habilidades de autogestión y mitigar la dependencia futura del Estado. La inclusión de este nuevo enfoque toma más validez cuando se analiza que los cambios que se están produciendo en las sociedades latinoamericanas como consecuencia de la globalización y las reformas neoliberales han provocado cambios en la percepción de la política social y en la forma de actuar del Estado frente a los problemas de pobreza y exclusión social. Por lo tanto, en las discusiones en curso sobre política social, uno de los temas principales es encontrar alternativas de solución o mecanismos para combatir estos males, de modo que contribuyan a la inclusión social, puesto que dicho crecimiento no ha significado una mejoría de índole socioeconómica de las comunidades (Jaramillo y Palacios Escobar, 2011).

### ***Del asistencialismo a la autogestión en la intervención social del Estado***

Para modificar el contexto actual del asistencialismo es necesario adoptar un ecosistema que permita identificar las formas de intervención sobre el tejido productivo popular, con enfoque territorial y auto-sustentable, para evitar lo expuesto por Giraldo (2017), cuando asegura que los actores de la economía popular no reciben la aplicación de políticas productivas y en cambio reciben asistencialidad mediante ayudas, lo que se convierte en un régimen político clientelista.

Si bien este tipo de ayudas se ofrecen con las mejores intenciones, su impacto es corto y a largo plazo puede convertirse en una intervención contraproducente, que no se encadena con el aparato productivo tradicional y no se traduce en mejoras de las condiciones de vida (Jaramillo y Palacios Escobar, 2011). En este sentido, se propone que el Estado inicie un proceso de transición del asistencialismo tradicional al desarrollo de un marco regulatorio orientado al diseño de políticas públicas, destinadas al desarrollo productivo de las actividades de economía popular, aplicando conceptos como la autogestión. Esta es entendida por Jané, Ruggeri y Lametti (2012) como oposición a la dependencia, que sería el efecto y resultado de una política social que se aplica a los beneficiarios y que así mismo les conlleva una autonomía y estabilidad económica que les posibilita vivir con independencia y generar sus propios medios de subsistencia.

De esta forma se comprende que el Estado colombiano debe direccionar la institucionalidad con la amplia oferta de servicios, con recursos amparados normativamente para la promoción de un ecosistema de economía popular con engranaje multiescalar.

### ***Aproximación de la noción de vida digna en la economía popular de los territorios***

En este apartado se realiza una aproximación al concepto de vida digna en el contexto de la economía popular, teniendo en cuenta que esta es heterogénea y en ella confluyen actores pertenecientes a distintos sectores económicos, cada uno de ellos con tradiciones, costumbres y significados de cómo sentir y vivir la vida.

Al respecto, Inchima (2018) expresa que la calidad de vida medible parece no estar relacionada con los deseos y otras visiones de la vida de quienes viven con otras razones económicas (racionalidad instrumental), visiones que son incalculables y están presentes en los deseos de las comunidades y que en muchos territorios son denominadas buen vivir, vivir sabroso, entre otros. En estos modos de vida la economía es descentralizada y se trata de una existencia integral, con otras nocio-

nes, espacios, y es un medio, no un fin. Por otro lado, Inchima (2018) también indica que abarcar el concepto de calidad de vida es complejo pues, aunque se han determinado diferentes instrumentos que pretenden acercarse a la realidad de manera cuantitativa, existen discrepancias de lo que se puede considerar un bajo o alto nivel de vida. Y es que lo que se considera que es el significado económico y social de la vida, en su mayoría se pretende cuantificar y abordar de manera física, estandarizado bajo parámetros socioeconómicos sobre lo que el sistema considera que es la vida digna del ser humano. De alguna manera, esa mirada centralista intenta convertir este concepto filosófico e intrínseco en un concepto mercantil y materialista, lo que deja problemáticas en temas sociales, económicos y ambientales, como desigualdades socioeconómicas, crisis ecológicas, desempleo estructural, entre otras situaciones (Pimentel, 2014; Quijano, 2012).

Ahora bien, no considerar las características de la ancestralidad y no reflexionar sobre el significado del sentir de la vida que se ha definido en las comunidades, no permitirá que exista un reconocimiento de este concepto en los territorios y que se apliquen de manera correcta las políticas de economía popular.

### ***El buen vivir y vivir sabroso en el contexto de la economía popular***

Los conceptos de buen vivir y vivir sabroso son muy utilizados en los territorios donde se convive en función de preservar los saberes y los sentires, buscando promover la coexistencia con la naturaleza. Este estilo de vida es visto como un modelo de justicia social, resultado de la resistencia frente a la desigualdad estructural que históricamente han sufrido, y no como un modelo de desarrollo económico capitalista. En estos modelos de vida es importante aclarar que también se desarrollan actividades de la economía popular, las cuales en su mayoría son presionadas por la interacción con un tejido social distinto, que impacta en la mercantilización de sus culturas y saberes ancestrales. Por eso, es común ver a miembros de grupos étnicos comercializando su cultura, su tradición, sus saberes y su oralidad con fines económicos, e interac- tuando con comerciantes principalmente de la actividad turística.

Con relación al buen vivir, Viteri-Gualinga (2016) considera que hay que entenderlo como una interacción tanto entre los seres humanos como con la naturaleza. Así mismo, afirma que entre los seres humanos debe permitirse una interacción de coexistencia respetuosa y equitativa. De igual forma, el modelo de Sumak Kawsay propone una necesidad de avanzar hacia un cambio cultural como sociedad y como Estado. De esta forma se garantizaría que la producción popular de estas sociedades encaje en un modelo productivo inclusivo, pero a la vez garante de derechos; así las actividades económicas populares se establecen bajo un intercambio comercial respetuoso.

En lo concerniente a vivir sabroso y su importancia en el análisis de la economía popular, es importante aclarar que este es parte del patrimonio lingüístico de las comunidades del Pacífico, que describe un tipo de disposición espiritual, socioeconómica, cultural y política de equilibrio con el territorio, con la naturaleza y con las personas. A través de la historia se ha demostrado que estas comunidades han resistido la exclusión enraizada en las políticas de desarrollo, las cuales menosprecian las dinámicas locales de la transformación de las sociedades humanas en el tiempo y el espacio (Lozano y Meneses Copete, 2019), disminuyendo las posibilidades de conexión de producción económica popular con el Estado y las grandes cadenas comerciales.

Es necesario continuar en la búsqueda incessante de redefinir la vida digna de los actores de la economía popular, garantizando que se mantenga el significado de buen vivir y vivir sabroso en los programas orientados al desarrollo de esta. Así sucede en países como Ecuador, donde se diseñó un sistema económico social y solidario que reconoce al ser humano como sujeto y fin, esperando una relación equilibrada y dinámica entre comunidad, Estado y mercado, en equilibrio constante con la naturaleza, y que así mismo tenga por finalidad asegurar la producción y reproducción de las propiedades materiales e inmateriales que dan viabilidad al buen vivir (Asamblea Constituyente, 2008).

### ***Dignificación del trabajo en la economía popular***

Desde los albores del siglo XXI, el significado de economía popular de manera general ha sido utilizado para hacer referencia a actividades

desarrolladas por aquellos que han sido excluidos o que nunca ingresaron al cosmos del trabajo asalariado, así como por aquellos que, debido a los bajos ingresos que percibían como trabajadores, buscan de manera individual o asociativa el complemento de su ingreso (Icaza y Tiribia, 2003).

Esta situación se agudiza con el aumento de la pobreza, la desigualdad social y económica, el desempleo estructural predominante en los países en vía de desarrollo y que no presentan una aplicabilidad completa de las políticas públicas, lo cual de forma directa desampara a un grupo poblacional productivo, que a su vez se convierte en grupo vulnerable dependiente del Estado. Esa marcada exclusión ha ocasionado que estos grupos busquen diferentes maneras de sobrevivir debido a la dinámica del mercado ampliamente capitalista, en la que existen escasas oportunidades de obtener un trabajo formal. Esto les obliga a acudir a una fuente distinta y en muchos casos ilegal para obtener un ingreso mínimo vital. Cada vez es más común ver individuos, grupos familiares y comunidades ejerciendo actividades económicas de venta de alimentos, confecciones, reciclaje, entre otras.

Igualmente, Giraldo (2017) manifiesta que el producto del trabajo de los actores no es valorado y que en la construcción de las políticas no son tenidos en cuenta, aun sabiendo que la economía popular es necesaria para la reproducción social, y que dentro de ella existen actores que entregan su vida a la sociedad al suministrarles bienes y servicios básicos. No obstante, no existe una reciprocidad, reconocimiento de su labor y de sus derechos sociales. Por lo tanto, es imprescindible que, dentro del ecosistema de la economía popular, en la dimensión social, se tomen en cuenta las reflexiones de los actores con respecto a la dignificación de sus actividades, sean económicas o para la reproducción social, y se acompañe de la implementación de la política de economía popular. Todo esto porque es necesario aterrizar en la realidad y para ello se requiere la participación de los actores en la identificación de las problemáticas, tensiones y limitaciones que les impide ser reconocidos.

### ***Economía circular***

En los últimos años ha cobrado gran relevancia el concepto de economía circular, que nace como un modelo de economía transformadora,

caracterizada por generar vías para el retorno de materiales que ya han cumplido su ciclo productivo. Algunos autores se refieren a la economía de la sustentabilidad de la vida, que es aquella que está vinculada al desarrollo, teniendo como base el medio ambiente. Sin embargo, la economía popular está ampliamente ligada a la circular, en tanto comprende sectores que, caracterizados por su heterogeneidad, suman iniciativas que buscan promover mejoras en aspectos medioambientales y que guardan relación con la economía comunitaria (Coraggio, 2016).

Muchas de las actividades arraigadas en el territorio colombiano cubren necesidades básicas que se vuelven relevantes dentro de la sociedad y se convierten en economías transformadoras. Ese es el caso de la actividad del reciclaje (Paño Yáñez, 2021). Tradicionalmente, se considera el reciclaje como una actividad informal, sin embargo, esta visión ha cambiado al considerar a los recicladores una parte fundamental en la gestión de residuos sólidos urbanos, lo que ha convertido a este en un trabajo esencial que aporta a la reducción de extractivismo. Los recicladores, con su actividad económica, hacen parte de la economía popular y, a su vez, al recolectar, separar y procesar residuos urbanos se convierten en pieza clave dentro de la economía circular. Esto quiere decir que ambas definiciones guardan una relación de causalidad, y que la razón de ser de una provoca que se genere la otra y viceversa. Además, existe una relación de doble vía en cuanto las empresas con responsabilidad social corporativa adquieren materia prima reciclada en el marco del cumplimiento de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las naciones unidas, y se benefician del trabajo de los recicladores mientras estos obtienen ganancias por dicho trabajo.

### **Dimensión productiva**

Comprender la dimensión productiva en el ecosistema de la economía popular implica identificar los elementos que la conforman, la articulación que debe existir entre estos, las formas como se desarrollan y como aportan al encadenamiento de la producción popular, y su relación con el comercio convencional y las compras públicas. De igual forma, en la dimensión productiva se requiere identificar los fallos

existentes en el mercado que limitan la producción popular y cuáles son los actores que requieren asistencia social y qué tipo de asistencia. Esta comprensión debe garantizar el conocimiento de los contextos territoriales con enfoque multiescalar, donde se prioricen las formas de producción para el diseño de mecanismos de atención directa y permanente a los actores.

Como resultado de los procesos anteriormente propuestos se clasifica cuáles son las necesidades que debe suplir el Estado de forma articulada con las grandes cadenas de producción, para convertir la economía popular en un hábito de vida dignificada, acorde al contexto territorial y con capacidades diferenciadas. Aquí se analizan elementos como financiamiento, acceso a tecnología, apropiación social del conocimiento y de infraestructura productiva para la producción popular.

Adicionalmente en la dimensión productiva se analiza la viabilidad del establecimiento de las alianzas público-populares APP, que ya existen Ecuador tal como lo expresa Mogrovejo Peñaloza (2018), donde a través de la legislatura se promueve la participación de actores de la economía popular y solidaria en los procesos de compras públicas teniendo como ejes principales la transparencia, la priorización y promoción de la producción nacional (sustitución de importaciones) y la desagregación y transferencia tecnológica, evolucionando el concepto de compras públicas hasta el punto de entenderse como una herramienta de desarrollo, incorporando sectores vulnerables en el proceso económico y no solo generar egresos al estado (subsidios para consumo), sino un dinamismo en la economía aumentando la producción de empleo, la priorización de inversiones y el desarrollo productivo a nivel multiescalar, dicho de otra manera, se fomenta la participación nacional con la implementación de instrumentos que garanticen los encadenamientos productivos locales.

### ***Financiación en la economía popular***

Antes de abordar cómo es el financiamiento dentro de la economía popular, es necesario comprender cómo funcionan las finanzas dentro de este tipo de economías, las cuales se definen en un conjunto de ideas,

esfuerzos, oportunidades, apoyos, normas, programas, herramientas, recursos y estructuras que funcionan en cada situación geográfica específica y limitada. Dichas ideas están abiertas al intercambio de productos y servicios con otros asentamientos, con el fin de construir un sistema centrado en el ser humano como base del desarrollo económico y social (Cardoso, 2015)

A su vez, la economía popular incluye métodos de organizaciones económicas que surgen en una asociación de personal libre, basadas en los principios de autogestión, cooperación, eficiencia y viabilidad. Así, se agrupan las personas a las que se les ha eliminado del mercado laboral o que buscan una alternativa a la supervivencia individual y colectiva, para realizar actividades en los campos de fabricación o prestación de servicios. Están representadas en forma de grupos de producción, asociaciones, cooperativas y empresas de autogestión y combinan sus actividades económicas con actividades culturales para evaluar la importancia de la comunidad y el compromiso de la sociedad (Auquilla et al., 2019).

En consecuencia, en la economía popular hay un proceso similar a la economía tradicional en cuanto a la creación de valor, el cual requiere esfuerzos para reunir y encontrar socios que contribuyan a la creación de sociedades y de esta forma distribuir la riqueza en un sentido más democrático y heterogéneo. En este tipo de economía se encuentra un gran porcentaje del total de las personas ocupadas en el país (Torres et al., 2017).

Sin embargo, existe otra arista que es la llamada economía de subsistencia, en la cual las personas están ocupadas por cuenta propia y mantienen familias que subsisten con menos de un salario mínimo. Estas generalmente están ubicadas en las zonas rurales practicando la agricultura familiar, en la que se evidencia el bajo acceso a tecnologías, educación y productos financieros.

Por tanto, en la economía popular productiva y en la de subsistencia tan solo un 7 % de los actores accede a servicios financieros, con lo que encuentra una limitante para su crecimiento. Por ello, es importante decidir cómo fortalecer el vínculo entre las instituciones del sistema financiero y el sector real de la economía popular para la mejora de la

calidad de vida y la dinamización de la economía local. Partiendo del hecho de que los subsidios no son el camino para financiar este tipo de economía, se debe apuntar a realizar una serie de políticas a largo plazo que permitan la inclusión de los actores de la economía popular a servicios financieros como el crédito.

### **Bajo acceso al crédito.**

En Colombia la tasa de tenencia de productos financieros en sectores populares es muy baja, con un desconocimiento general de las características de dichos productos. Además, se encuentran diferencias importantes entre segmentos de la población, por ejemplo, entre zona rural y urbana, entre mujeres y hombres, y entre grupos etarios. La educación y el nivel de ingresos son los dos factores más importantes para explicar estas diferencias (Iregui Bohórquez et al., 2016).

En consecuencia, las personas recurren a esquemas informales de financiación, los cuales son diversos y ampliamente conocidos incluso por fuera de los sectores de la economía popular, como los llamados fondos colectivos, que tienen diferentes nombres en cada región de América Latina. Este esquema funciona básicamente formando un grupo de inversionistas (vecinos, compañeros de la zona de comercio ambulante, comerciantes informales de productos similares) para realizar depósitos regulares o cuotas en un mercado común de valores. Las ganancias totales de cada período se proporcionan para cada miembro del grupo por período.

Por otro lado, muchas personas en la economía de los sectores populares recurren a préstamos informales conocidos como «gota a gota», que se caracterizan por su inseguridad, tener altos intereses, cortos plazos de pago y un fácil acceso. Este tipo de créditos por lo general crean dependencia por parte de quienes acceden a ellos, aunque las utilidades de los negocios se dirigen al pago de las cuotas diarias, los intereses y la reinversión para adquirir nueva materia prima de trabajo, lo que limita el crecimiento económico de los productores.

Los créditos familiares son otra forma de financiamiento muy popular dentro de esta economía, sin embargo, en muchos casos también puede crear una deuda emocional, ya que los lazos emocionales

con la familia y las circunstancias pueden eventualmente romperse. Según una encuesta de la firma de Econometría en 2007, los préstamos de amigos, vecinos o familiares se encuentran entre los más utilizados por los hogares (Giraldo, 2017).

Por ello, es importante que los actores de la EPC puedan acceder a créditos formales para que logren asumir mayores riesgos en proyectos más rentables, en lugar de invertir en proyectos de menor impacto que podrían ser ineficientes. Actualmente, el financiamiento formal está limitado por reglas financieras vigentes y por las condiciones del propio mercado oficial que caracterizan su funcionamiento, así como por los principios generales por los cuales deben organizarse sus actividades. En contraste, el crédito informal está limitado por las dificultades e imperfecciones similares a los mercados involucrados y el contexto que opera (Pérez, 2018). Por lo anterior, es común que las personas recurran a diferentes fuentes de financiamiento como las descritas en los párrafos anteriores para satisfacer necesidades.

### **Exclusión financiera.**

Por lo general, las personas que mueven la economía popular representan un riesgo para el sistema financiero formal, debido a que un gran porcentaje se encuentra en la informalidad y no cuenta con aseguramiento social. Adicional a ello, también hay grupos estigmatizados como mujeres, jóvenes, deudores de estratos bajos y los que tienen más personas a cargo. No obstante, el acceso a los servicios financieros es un derecho fundamental contemporáneo y un instrumento insustituible en la asignación de los recursos para la acumulación de capital. Así las cosas, desde el ángulo del crecimiento y la igualdad, el alcance social de dicha herramienta resulta crucial para el desarrollo económico en términos de equidad y sostenibilidad. Por tal motivo, la exclusión financiera equivale a una forma de exclusión social (Cano et al., 2013) y por eso toma mayor importancia el hecho de diseñar propuestas que promuevan la articulación de los sectores públicos privados para generar estrategias de financiación que incluyan a los grupos vulnerados.

### **Propuestas para el financiamiento en la economía popular.**

De acuerdo con la conferencia realizada por Pizarro García (22-23 de diciembre de 2022) en Colombia, se deben crear esfuerzos para establecer estrategias que logren superar las barreras que encuentran los actores de la economía popular para acceder a los productos de financiamiento, como:

- Establecer mecanismos e incentivos para promover el ahorro y facilitar el acceso financiero mediante la creación de flujos preferenciales para la economía popular y la articulación de las organizaciones económicas, con especial énfasis en las mujeres y jóvenes de las zonas rurales, y las iniciativas de integración económica.
- Fortalecimiento financiero a las zonas rurales para internalizar las plusvalías de la economía popular y generar liquidez que permita la concertación de créditos dentro de un territorio determinado. Además de fortalecer los vínculos entre la banca pública y el sistema financiero popular y solidario.
- Acceso a servicios financieros y transacciones estables y oportunas de la banca del Estado y del sector financiero popular, y a su vez descentralizar la gestión y adecuar el sistema de ordenamiento por territorio, comunidad pesquera, artesanos tradicionales y micro, pequeñas y medianas unidades productivas.
- Facilitar el acceso a servicios financieros, transacciones y garantías de crédito bajo un modelo de gestión que integre todo el sistema financiero nacional. Fortalecer y promover el adecuado crecimiento del sector de las finanzas populares y el apoyo relacionado con iniciativas y servicios efectivos de desarrollo del territorio.
- Fomentar, estimular y apoyar la creación de seguros solidarios útiles en una forma claramente diseñada para los sistemas de seguridad y protección social.
- Establecer condiciones preferenciales para los actores de la economía nacional en términos de acceso a capital y menores tasas de interés para las empresas, o para desarrollar sus actividades productivas existentes.

### **Infraestructura.**

La infraestructura es el conjunto de estructuras e instalaciones con una vida útil larga, que constituyen la base para la producción o prestación de un servicio con fines productivos, políticos, sociales y personales. Como resultado, las inversiones y la provisión en infraestructura son unos de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo para el crecimiento económico de un país (Rozas y Sánchez, 2004). Por tanto, la infraestructura de la EPC se concibe como los activos de largo plazo tales como la propiedad, la planta, el equipo, la maquinaria y las herramientas que sirven para la producción de un bien o un servicio, y las inversiones en este rubro promueven el crecimiento de la producción; en cambio, desde el punto de vista social o político, la infraestructura se entiende como activos de largo plazo para la producción o prestación de servicios sociales, y el aumento de inversiones o provisiones de este componente promueve el desarrollo de un país.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), en su estudio económico para Colombia menciona que las diferencias de infraestructura generan desigualdades regionales en el país, lo que frena el crecimiento de la productividad y el desempeño de la producción. Estas brechas en infraestructura tienen importantes incidencias territoriales, en particular las áreas rurales son las que más carecen de acceso a infraestructura, lo que se refleja en las limitaciones para adquirir competencias y habilidades, en la generación de empleos y el bienestar (acceso a servicios sociales) de las personas. Además, la calidad de las carreteras y las ferrovías limita la conectividad de los sitios de producción y los de consumo en el país, mientras los altos costos de transporte tienen incidencia en los niveles de exportación de la economía (OCDE, 2017).

Por otra parte, la EPC tiene como factor principal de producción el trabajo y cuenta con capital para su producción (tierra o suelo, vivienda o locales, herramientas, máquinas, entre otros), pero de forma precaria (Coraggio, 2013). En consecuencia, las EPC en Colombia se enfrentan a limitaciones en su producción por el bajo nivel de capital que disponen (infraestructura, maquinaria, entre otros) y por las limitaciones en infraestructura propias del país y región donde desarrollan

su actividad, lo que se convierte en un condicionante para su generación de ingresos que repercute en los bajos estándares de vida de esta población. Este es el punto de partida de la situación actual de la EPC.

### **Apropiación social del conocimiento.**

La apropiación del conocimiento significa estar mejor capacitado para utilizar los saberes en la realización de una actividad; no en la memorización y la repetición mecánica de un saber, sino en el desarrollo de una competencia para resolver problemas (Pabón Correa, 2018). Por otro lado, Lozano y Pérez (2012) hablan sobre apropiación social del conocimiento y de la tecnología (ASCyT), y la definen como un proceso social de carácter educomunicativo en el que circula conocimiento científico y tecnológico enfocado en la producción de conocimiento, más que en dinámicas sociales y culturales; o sea, se orienta más en quienes producen el conocimiento que en las prácticas de orden social y cultural.

Por otra parte, Palumbo et al. (2022) mencionan que, aunque existe la idea generalizada de que el conocimiento técnico es desarrollado por profesionales y especialistas vinculados a una institución de educación superior (conocimiento técnico-académico) que en algunos casos integran movimientos populares (EPC), en realidad los productores poseen saberes y conocimientos que también son técnicos porque se construyen en la propia práctica y les permite resolver problemas propios de dicha actividad (conocimiento técnico-popular).

Como resultado, se define la apropiación social del conocimiento como un proceso social desarrollado por la academia (conocimiento técnico-académico) o la experiencia empírica (conocimiento técnico-popular), que con canales comunicativos busca expandir el conocimiento científico y tecnológico con el objetivo de que la población académica y los actores productivos usen los saberes en la realización de una actividad o el desarrollo de competencias para resolver problemas. Bortagaray (2016) expresa que, para el caso latinoamericano, el sector productivo y la producción del conocimiento han estado separados, pues el sector productivo no ha sido un receptor y demandante de la producción del conocimiento. Lo anterior también aplica para el contexto de la EPC en Colombia.

### **Acceso a la tecnología.**

La tecnología es el método o forma para producir un bien o un servicio. Esto incluye desde los diseños detallados de una máquina hasta la distribución y organización de una empresa. La evolución de la tecnología en el tiempo se conoce como avance tecnológico y tiene incidencia en la generación de beneficios de una unidad económica, por lo que el incremento de los beneficios depende de la tecnología disponible (Parkin, 2009). Como resultado, se entiende la tecnología como los mecanismos utilizados para la producción que, dependiendo del progreso o avance tecnológico, mejora la capacidad de generar beneficios y por tanto puede brindar una ventaja sobre otras unidades económicas, dependiendo del acceso a la tecnología; y es precisamente allí donde la economía popular encuentra una barrera para aumentar la producción a menores costos.

Por tal motivo, el uso de la tecnología no está insertado en gran escala en los procesos productivos y menos en los canales de comercialización, lo que ha vuelto este modelo económico obsoleto ante la dinámica cambiante y excluyente del mercado. Según Auquilla et al. (2015), en la actualidad las actividades se ejecutan con base en la ciencia y la tecnología, por lo que estas han ayudado en los procesos de producción y reproducción de diversas actividades económicas y sociales, han tenido gran alcance y han demostrado que son necesarias para progresar económica y socialmente. Además, expresa que para tratar los problemas de la región latinoamericana se requiere el uso adecuado de la ciencia y la tecnología, lo que garantizaría el progreso social.

Lo anterior implica que para generar un progreso económico y social en la EPC es necesario que esta tenga acceso a la ciencia (conocimiento) y a la tecnología, lo que incide en los estándares de vida de los actores involucrados en las actividades de la EPC.

### **Identificación de instituciones nacionales que inciden en la economía popular**

Dentro de este apartado, se identifican las principales instituciones que figuran dentro de la economía popular, su articulación y como se desenvuelven en el contexto de esta economía. El objetivo del siguiente

esquema es realizar una aproximación de la realidad social en la que se encuentran inmersos las diferentes instituciones internacionales y del Estado Colombiano que, mediante normativas, funciones, proyectos sociales y productivos, puedan establecer acciones de apoyo a la economía popular.

**Tabla 5.** Identificación de instituciones y su rol dentro de la economía popular

Organismos internacionales			
Actores	Dimensión social	Dimensión productiva	Acciones de apoyo a la economía popular
ONU	El Consejo Económico y Social (ECOSOC) está en el centro del sistema de las Naciones Unidas dedicado a fomentar los tres pilares del desarrollo sostenible, a saber, el económico, el social y el ambiental. También se encarga del seguimiento de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.		Políticas de apoyo al desarrollo sostenible, que permitan la protección de los derechos humanos de los actores de la economía popular, brindando asistencia social.
Banco Internacional de Desarrollo	Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero		El BID prioriza la inclusión social y la igualdad, la productividad y la innovación, y la integración económica regional en su trabajo de desarrollo a lo largo de América Latina y el Caribe. De este modo, aborda las cuestiones transversales de la igualdad de género y la diversidad, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental, y la capacidad institucional y el Estado de derecho.
Banco Mundial - BM		Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo	Proporciona una gran variedad de productos financieros y asistencia técnica, y ayuda a los países a enfrentar los desafíos mediante el intercambio de conocimiento de vanguardia y la aplicación de soluciones innovadoras.
OIT	Los objetivos principales de la OIT son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo.		Garantías de derechos laborales mediante normativas impactando la justicia social, los derechos humanos y laborales.

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Organismos nacionales</b>				
<b>Actores</b>		<b>Dimensión social</b>	<b>Dimensión productiva</b>	<b>Acciones de apoyo a la economía popular</b>
Presidencia de la República	Departamento Nacional de Planeación		<p>El DNP es el centro de pensamiento del Gobierno Nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a los organismos y entidades competentes en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención integral a las poblaciones especiales.</li> <li>• Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios, en el marco de competencias del Departamento Nacional de Planeación.</li> </ul>
	Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente		<p>Su objetivo es desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas para los procesos de compra y contratación estatal, con el fin de generar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.</p>	<p>Establecer mecanismos que faciliten la contratación de los productos elaborados por los actores de la Economía Popular.</p>
Departamento para la prosperidad social	Responsable de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social.			<p>Fortalecer la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad mediante el aumento de las oportunidades y el desarrollo de capacidades para la generación de ingresos, y la garantía del derecho humano a la alimentación.</p>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Ministerio de Interior</b>	<b>Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Raízales y Palenqueras</b>	<p>Se encarga del diseño de lineamientos de la política pública en favor de la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenqueras, a través de la implementación de programas de asistencia técnica y social que propendan por la protección y promoción de los derechos de nuestras comunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos de créditos educativos para las comunidades negras</li> <li>• Cumbre Agraria • Banco de proyectos - busca recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural, y se fortalece el tejido social desde su autonomía y gobierno propio, en la perspectiva de la eliminación de aquellas barreras que impiden el ejercicio real y efectivo del derecho fundamental a la igualdad.</li> </ul>
<b>Ministerio de trabajo</b>	<b>Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías</b>	<p>Promover el reconocimiento a la diversidad étnica y el ejercicio de sus derechos, como también garantizar el goce efectivo de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, minorías y ROM en todo el territorio nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el reconocimiento y difusión de los derechos de la población indígena y ROM. Generar espacios de Participación para los Pueblos Indígenas previsto por la ley promoviendo la participación de las organizaciones y autoridades que los representan.</li> </ul>
<b>Subdirección de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral</b>		<p>La Subdirección de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral tiene por misión central realizar estudios, análisis y reporte de información e investigaciones del mercado laboral a nivel nacional y local que sean elementos orientadores para la toma de decisiones y la formulación de la política pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar, en coordinación con las entidades competentes, el seguimiento de las políticas en materia de generación y formalización del empleo en los diferentes sectores de la economía, a nivel nacional, regional y local.</li> </ul>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b>  <b>FONTUR</b>	<b>Dirección de Productividad y Competitividad</b>	<b>Grupo De Asistencia Técnica Territorial Para La Política De Empleo Y Generación De Ingresos</b>	<p>Fortalecer las capacidades de Gobiernos Territoriales y las Direcciones Territoriales del Ministerio para promover el Trabajo Decente en las regiones, a través de asistencia técnica y acompañamiento en el diseño, implementación y seguimiento de instrumentos de Política Pública y gobernanza.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia Técnica En Instrumentos De Política Pública</li> <li>• Gobernanza Territorial Para El Empleo Y Trabajo Decente,</li> <li>• Fortalecimiento A Direcciones Territoriales</li> </ul>
	<b>Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer la política de formación y capacitación turística para promover su calidad y pertinencia.</li> <li>• Participar en las acciones para estimular la modernización, innovación y transferencia tecnológica dentro de Sector Turístico.</li> </ul> <p>Participar en las acciones para estimular la modernización, innovación y transferencia tecnológica dentro de Sector Turístico.</p>
			<p>Adelantar acciones coordinadas entre el Estado, el sector privado y la academia para mejorar la productividad del sector productor de bienes y servicios y hacer competitividad la oferta nacional en los mercados.</p> <p>Elementos sectoriales: Cadenas productivas - Convenios de Competitividad Elementos regionales: Clúster, agendas regionales de competitividad y movimientos regionales para la productividad.</p>
			<p>Ejecutor de lineamientos de la política turística, que da manejo a los recursos provenientes de la contribución fiscal y parafiscal, la cual se debe destinar a la infraestructura, competitividad y promoción en aras del fortalecimiento del turismo del país</p> <p>Articular comunidades particulares, actores públicos y privados, en torno a la política general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para invertir y ejecutar en proyectos de impacto y de gran alcance, los cuales permiten desarrollar de manera conjunta programas en materia de infraestructura, competitividad y promoción de los destinos que contribuyen al desarrollo sostenible de la industria turística en Colombia.</p>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b>	<b>iNNpulsa Colombia</b>	<p>Líderar e integrar la estrategia nacional para el desarrollo económico a través del emprendimiento, la innovación, el fortalecimiento del ecosistema innovador y empresarial de mi pymes y de la economía popular para la reindustrialización del país y el cierre de brechas sociales y territoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento a la Economía popular y Pymes del país.</li> <li>• Fortalecimiento a emprendimientos tradicionales, dinámicos, de base científico-tecnológica, empresas de alta tecnología y a la relación universidad, empresa, Estado y comunidad.</li> <li>• Fortalecimiento del ecosistema de emprendimiento e innovación.</li> </ul>
	<b>Artesanías de Colombia</b>	<p>fortalece la labor diaria de los artesanos colombianos y promover el progreso del sector artesanal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento y generación de oportunidades comerciales</li> <li>• Atención a población víctima y vulnerable</li> <li>• Apoyo y fortalecimiento a comunidades y grupos étnicos</li> <li>• Fortalecimiento a la gestión del conocimiento artesanal</li> <li>• Atención a la población desplazada</li> <li>• Mejoramiento y generación de oportunidades comerciales para el sector</li> </ul>
	<b>ProColombia</b>	<p>promueve las exportaciones colombianas, el turismo internacional y la inversión extranjera a Colombia para dotar a las empresas nacionales con apoyo y asesoramiento para sus actividades de comercio internacional</p>	<p>Alianzas con entidades nacionales e internacionales, privadas y públicas, que permitan ampliar la disponibilidad de recursos para apoyar diferentes iniciativas empresariales y promover el desarrollo y crecimiento del portafolio de servicios.</p>
	<b>Fiducoldex</b>	<p>Presta soluciones fiduciarias para el sector comercio, industria y turismo</p>	<p>Ofrece una propuesta de valor ampliada a través de soluciones fiduciarias y productos de alto impacto que atiendan eficazmente las necesidades de los actores del Sector Comercio, Industria y Turismo (Empresarios, Pymes, Comercio exterior, MinCIT) y del Sector Público</p>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>	<b>Instituto Agropecuario Colombiano (ICA)</b>	<p>Contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, la investigación aplicada y la administración, investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.</p>	<p>Vigila, controla y fomenta las correctas prácticas agrícolas y pecuarias a nivel nacional y con enfoque de territorio. Realiza seguimiento a la política pública de desarrollo rural del ministerio de agricultura y desarrollo rural. Asesora al ministerio en el desarrollo de políticas y proyectos productivos a nivel nacional</p>
	<b>Unidad Administrativa especial de gestión de tierras despojadas</b>	<p>Se plantea el aporte a ambas dimensiones de la EP desde su objetivo: servir de órgano administrativo del gobernó nacional para la restitución de tierras de los despojados en los términos establecidos. Vemos que se articula a la reconstrucción social y productiva de los territorios afectado por la violencia, así como en administrar justicia para las personas despojadas.</p>	<p>Figura como autoridad administrativa en los procesos restrictivos de territorios despojados de manera justa y resiliente. Trabaja fuertemente en la formulación legislativa de la política de territorios y se vincula en actividades de reparación social y transición productiva</p>
	<b>Autoridad nacional de acuicultura y pesca</b>	<p>Asesoramiento estatal, proposición legislativa en pesca y agricultura desde la planificación, regula el aprovechamiento y explotación sostenible en los territorios de pesca nacional entre muchas otras actividades.</p>	<p>Entidad reguladora especializada en cadenas productivas de pesca y acuícolas, promueve la productividad sostenible y resiliente mediante acciones de capacitación y diseño de modelos productivos sustentables y se vincula al desarrollo político y normativo nacional orientada a la explotación para fines territoriales y nacionales</p>
<b>Agencia de desarrollo rural</b>	<p>Formulación de soluciones estructurales que se enfoquen en el desarrollo de los territorios como unidades sostenibles mediante el reconocimiento de la cultura autóctona y su articulación a procesos productivos.</p>		<p>Planifica, incentiva, ejecuta y vigila la legislación enfocada al desarrollo de territorios y comunidades rurales. Representa la ruralidad y la reivindica como importante factor de sostenibilidad productiva. Promueve el crecimiento del tejido social y económico mediante actividades de capacitación política.</p>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>	<b>Agencia nacional de tierras</b>	<p>Autoridad máxima en lo que respecta a los procesos de repartición justa de territorios, se articula a las políticas de ordenamiento territorial que del Ministerio de agricultura y desarrollo rural y afecta directamente a la dimensión social y productiva puesto que regula directamente las funciones de expansión así como los términos de aprovechamiento de los territorios.</p>	<p>Figura como autoridad máxima en lo relativo a la repartición de la tierra como bien social y factor de producción. Establece y regula la normativa de aprovechamiento y explotación tanto social como productiva de las tierras a nivel nacional.</p>
	<b>Unidad de planificación de tierras rurales UPRA</b>	<p>Ejecuta políticas de explotación rural considerando la identidad territorial (es decir, la tenencia cultural que existe dentro de los territorios: que pertenezcan a grupos étnicos diferenciados), la autonomía de las comunidades para decidir articularse a las políticas estatales y las políticas de aprovechamiento económico y social</p>	<p>Ejecuta la política regulatoria de la agencia nacional de tierras enfocada a los aspectos rurales manteniendo la autonomía territorial de comunidades afro, indígenas y de otros grupos étnicos tanto como para su crecimiento social como desarrollo de propias actividades económicas y productivas.</p>
	<b>Dirección de capacidad productiva y generación de ingresos</b>	<p>Busca la explotación productiva resiliente de la tierra bajo planes, programas y proyectos de desarrollo rural buscando una explotación sostenible de los territorios rurales, así como dignidad laboral y productiva</p>	<p>Promueve la seguridad alimentaria, diseña y evalúa políticas productivas, realiza seguimiento político y productivo a los planes de desarrollo</p>
	<b>Dirección de financiamiento y riesgos agropecuarios</b>	<p>Enfatiza en la financiación de proyectos productivos y de desarrollo económico, así como buscar mecanismos de ampliación y cobertura para el sector agropecuario garantizando el acceso justo a medios productivos y capital de trabajo para impulsar el desarrollo sistemático de la producción territorial</p>	<p>Diseña y evalúa proyectos de financiación para iniciativas productivas, coordina la financiación e inversión en desarrollo productivo rural de Colombia, hace seguimiento, evaluación y clasificación de riesgos y factores de riesgos productivos</p>
	<b>Dirección de Gestión de bienes públicos Rurales</b>	<p>Busca mejorar el acceso de las poblaciones rurales a los bienes públicos sectoriales y no sectoriales con los que cuentan sus territorios, así como gestionar, organizar y revisar la política de desarrollo rural en programas de vivienda social, y guías metodológicas para la formulación de proyectos con enfoque territorial</p>	<p>Promueve el acceso a bienes públicos rurales mediante normas y capacitación campesina, Propone normas para el acceso a estos bienes, define y genera información estadística para la oficina de planeación y prospectiva para temas de competencia y sostenibilidad</p>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>	<b>Dirección de Cadenas agrícolas y forestales</b>	<b>Dirección de cadenas pecuarias, pesqueras y agrícolas</b>	<p>Promueve la innovación tanto en prácticas productivas como en métodos articulados tales como programas de investigación, asistencia tecnológica y técnica a productores e implementación de estrategias por riesgos climáticos, biológicos y ambientales sistémicos de los ecosistemas productivos</p>	<p>Desarrolla proyectos de investigación y mejoramiento continuo de prácticas agrícolas en entornos rurales, promueve y facilita la capacitación en materia de innovación y prevención de riesgos a campesinos y productores, realiza seguimiento a la ejecución de política agropecuaria y coordina a organismos públicos y privados competentes y a la sociedad civil en el marco de sistema de ciencia y tecnología</p>
	<b>Dirección de la mujer rural</b>	<b>Promueve la articulación de la mujer rural y campesina dentro de los entornos productivos y sociales implementando políticas de orden territorial con enfoque de género</b>	<p>Promueve, vigila y propone normativas e instrumentos para la protección de programas de desarrollo rural con enfoque productivo en el área de cadenas pesqueras y acuícolas.</p>	<p>Diseña, evalúa y propone herramientas en pro del fortalecimiento de cadenas productivas pesqueras y acuícolas, contribuye al marco competitivo de los entornos rurales del país y toma acción en actividades de mercado junto a organismos públicos y privados competentes orientados al desarrollo económico regional de las cadenas productivas acuícolas y pesqueras</p>
	<b>Dirección de la mujer rural</b>	<b>Promueve la articulación de la mujer rural y campesina dentro de los entornos productivos y sociales implementando políticas de orden territorial con enfoque de género</b>	<p>Promueve productividad de la tierra y la protección forestal buscando un balance de la tierra tanto en lo productivo como en la protección de la fauna y flora propia, con enfoque territorial puesto que considera la autonomía de los territorios para el fortalecimiento de las cadenas agrícolas y productivas</p>	<p>Desarrolla actividades de apoyo tales como la capacitación productiva en cultivos con enfoque territorial, articula prácticas técnicas con las identidades de los territorios y se encarga de la vigilancia y promoción de la correcta aplicación de la política productiva considerando la autonomía territorial de las comunidades.</p>
	<b>Dirección de la mujer rural</b>	<b>Promueve la articulación de la mujer rural y campesina dentro de los entornos productivos y sociales implementando políticas de orden territorial con enfoque de género</b>		<p>Incentivas políticas de participación orientada a las mujeres y su articulación a entornos productivos de equidad. Promueve la integridad laboral de las mujeres en los entornos rurales. Desarrolla planes de acción con enfoque de género para resaltar el valor social y productivo de la mujer articulándola a dinámicas de desarrollo territorial</p>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b>	<b>Dirección general de crédito público y tesoro nacional</b>	<p>Define la política y estructura de endeudamiento de la Nación, las políticas con organismos multilaterales, las políticas de riesgo y los procedimientos para el manejo de las operaciones de crédito público</p>	<p>Preparación de leyes y decretos; para la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia.</p>
	<b>Superintendencia de Economía Solidaria</b>	<p>La Supe solidaria es una entidad técnica del Estado que trabaja por la sostenibilidad de las organizaciones, la protección de los derechos de los asociados y de la comunidad en general, anticipándose a los desafíos para el posicionamiento y avance de la economía solidaria.</p>	<p>Inspeccionar, vigilar y controlar la actividad financiera del cooperativismo y los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutuales.</p>
	<b>Fondo de adaptación</b>	<p>Identificar, estructurar y ejecutar grandes proyectos integrales y sostenibles de reducción del riesgo ante el cambio climático</p>	<p>Adoptar e implementar la gestión social e interinstitucional durante la ejecución de los proyectos, con el propósito de fortalecer la capacidad de resiliencia de las regiones y su población</p>
<b>Mintic</b>	<b>Oficina de fomento regional de TIC</b>	<p>Diseñar e implementar estrategias para divulgar la oferta de servicios del sector TIC, de manera coordinada con las demás dependencias del Ministerio, a lo largo del territorio nacional.</p>	<p>Gestiona y promueve alianzas que permitan la cofinanciación de proyectos con recursos públicos y privados, incluyendo el Sistema General de Regalías, y lidera el diálogo con las diferentes comunidades étnicas del país y otros grupos poblacionales estratégicos, para alinear acciones institucionales con enfoque diferencial y pertinencia territorial.</p>
	<b>Dirección de economía digital</b>	<p>La Dirección de Economía Digital tiene como objetivo, entre otros, el diseño, formulación y seguimiento a las políticas para el fomento de la industria TIC.</p>	<p>Promociona e incentiva la innovación en materia TIC, para apoyar la formulación de la visión estratégica para liderar procesos de investigación que permitan identificar prácticas TIC a nivel mundial y evaluar la viabilidad de su aplicación en el país.</p>
	<b>Dirección de apropiación de TIC</b>	<p>Promueve el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el país, a través de programas y proyectos que favorecen su incorporación a la sociedad para facilitar el desarrollo personal y social de los ciudadanos.</p>	<p>Permite que las personas y las comunidades usen las tecnologías con un sentido, transformando de manera positiva su vida, y su territorio, contribuyendo así al cierre de las brechas existentes en la sociedad.</p>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Organismos distritales y municipales</b>			
<b>Actores</b>	<b>Dimensión social</b>	<b>Dimensión productiva</b>	<b>Acciones de apoyo a la economía popular</b>
<b>Secretarías distritales de gobierno</b>	Promover la organización social y estimular la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública local en el marco de las orientaciones distritales en la materia.		Lidera la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la organización y de la participación ciudadana, y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles, para fortalecer la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, y garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y constitucionales.
<b>Secretarías de desarrollo económico</b>		Orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo empresarial e intermediación laboral, conducentes a optimizar el funcionamiento del mercado laboral, potenciar el emprendimiento y mejorar las condiciones de productividad y crecimiento de las empresas, para disminuir brechas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.</li> </ul>

<b>Academia</b>			
<b>Actores</b>	<b>Dimensión social</b>	<b>Dimensión productiva</b>	<b>Acciones de apoyo a la economía popular</b>
<b>SENA</b>	El SENA está encargado de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país	Fortalecer las actividades productivas de las empresas y de la industria, para obtener mejor competitividad y mayores resultados en los diferentes mercados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.</li> <li>• Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo</li> <li>• Dar capacitación en aspectos socio empresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.</li> </ul>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
**Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento**

<b>Universidades</b>	<p>Mediante la extensión con una interacción reciproca entre el conocimiento sistemático entre la academia, lo saberes y necesidades de la sociedad, teniendo como fin el intercambio, la aplicación y la integración en forma dinámica y coordinada, donde el conocimiento científico, tecnológico, artístico y cultural que se produce en la Universidad, trascienda al territorio con el entorno económico, político, cultural y social del país. Esta relación entre la Universidad y su entorno se debe reflejar en la ampliación del espacio de deliberación democrática y en el bienestar de las comunidades.</p>	<p>Creación de programas para el fortalecimiento de la economía popular</p>	<p>Dispone de políticas y recursos institucionales que promueven y apoyan el desarrollo de capacidades para la innovación, desarrollo social que permitan la articulación de la academia con el gobierno, las empresas, comunidades, organizaciones de orden local, regional, nacional e internacional, generando un impacto positivo en el territorio</p>
<b>Centros de Investigación y Desarrollo</b>		<p>Propician la producción de conocimiento para generar soluciones en materia de innovación con el fin de mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo digno generando mayor desarrollo</p>	<p>Ampliar el conocimiento y la información disponible, para avalar a los actores y darles la posibilidad de competir por recursos públicos</p>

<b>Gremios y Entidades Nacionales</b>			
<b>Actores</b>	<b>Dimensión social</b>	<b>Dimensión productiva</b>	<b>Acciones de apoyo a la economía popular</b>
<b>Cámara y Comercio</b>		<p>promover el comercio, la inversión internacional, las políticas y medidas dirigidas a facilitar la operación internacional de las empresas</p>	<p>Promover el comercio, la inversión internacional, las políticas y medidas dirigidas a facilitar la operación internacional de las empresas.</p>

**LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA**  
 Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

<b>Asociaciones y agrupaciones de productores</b>	<p>Prestan servicios a sus miembros, facilitan su acceso a los mercados, y ofrecen a los pequeños agricultores los medios para participar en el diálogo sobre políticas. Desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar la transformación rural inclusiva y sostenible a nivel local, nacional e internacional.</p>		<p>Se ocupan de las políticas en materia de precios, exportación e importación de productos agrícolas, la mejora de las prácticas de producción agrícola, el acceso de los productores a insumos y servicios, con inclusión de créditos agrícolas</p>
<b>ACOPI</b>		<p>Fomento y desarrollo sostenible de las MIPYMES colombianas</p>	<p>Incide en la política pública ante los diferentes entes estatales para impulsar la producción y el empleo nacional, contribuyendo a la capacidad de crear riqueza y al desarrollo de la región y el país.</p>
<b>Acción Campesina Colombiana "ACC"</b>	<p>Busca la impulsión tanto cultural como productiva de los pequeños campesinos de Colombia desde incentivar sus prácticas y valores empresariales, así como su capacidad productiva.</p>		<p>Lidera la “Lucha agraria” en lo que respecta a darle voz a los campesinos, organizarlos y capacitarlos tanto a nivel representativo como al entorno productivo.</p>
<b>Federación Colombiana de Educadores "FECODE"</b>	<p>Impulsa, a nivel formativo el desarrollo de niños y jóvenes a nivel nacional, y organiza a los educadores para brindar educación bajo principios de justicia, igualdad, equidad, democracia y paz</p>		<p>Desde la preparación inicial promueve la tecnificación, así como la defensa de los derechos naturales de las personas</p>
<b>Federación Sindical de Trabajadores Agrarios de Colombia "FESTRACOL"</b>	<p>Promueve el trabajo decente en los sectores rurales de Colombia, planteando a los campesinos como sujetos fundamentales dentro de la productividad territorial y nacional</p>		<p>Promover la igualdad y equidad de género en el trabajo y la tecnificación, Impulsa la capacitación en derechos propios de los campesinos, fomenta la participación de las comunidades en los planes de desarrollo locales y distritales</p>

## LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA EN COLOMBIA

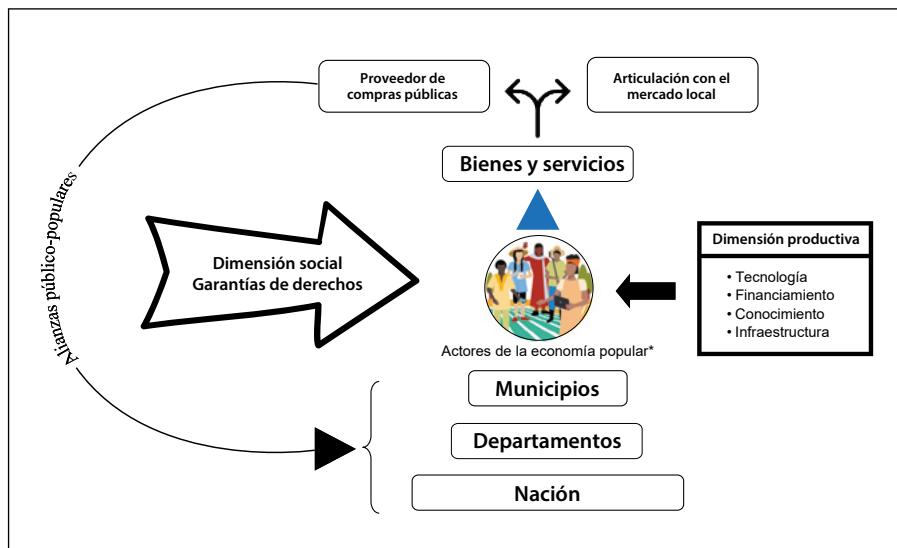
Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento

Confederación de Trabajadores de Colombia "CTC"	<p>Promueve, permite y regula la afiliación sindical de trabajadores del territorio colombiano, haciendo partícipes a las comunidades rurales en los entornos regulatorios que les competen</p>		<p>Promover la organización democrática y sindical en las zonas rurales del país, impulsa la participación del campesino en su entorno político</p>
Defensoría del Pueblo	<p>Se articula debido a su objeto de justicia y defensa de los derechos humanos, orientándose a proteger las garantías y libertades tanto de personas como de grupos sociales en general</p>		<p>Protección y promoción de derechos es especialmente útil si lo ponemos en el contexto de la defensa de identidades territoriales y comunidades autóctonas, así como de la protección de su identidad y construcciones culturales</p>

Fuente: Elaboración propia

## Diagramación del ecosistema de la EPC en Colombia

## Figura 1. Ecosistema de la EPC en Colombia



Fuente: Elaboración propia, \*imagen tomada de la FAO

## Configuración actual de la EPC: análisis de tensiones desde la óptica de los actores

Para comprender la configuración de la EPC es necesario entonces conocer la visión de los actores que la conforman, para así entender desde adentro los principales retos y limitantes que se presentan en el marco de esta economía. Con ese objetivo, se llevó a cabo un simposio sobre EPC al que asistieron actores del departamento del Magdalena y La Guajira, y se estableció un formato de distribución aleatoria de participantes en diferentes mesas de trabajo, con el objetivo de que pudiera haber representación variada de actores. Dichas mesas se denominaron *Workshop*, y se organizaron en cuatro salones, cada uno con su propio enfoque, de la siguiente manera:

- Salón 1: Dimensión Social.
- Salón 2: Dimensión Productiva (financiación, infraestructura, apropiación social del conocimiento y tecnología).
- Salón 3: El rol del Estado a favor de la economía popular – enfoque productividad.
- Salón 4: El rol del Estado a favor de la economía popular – enfoque clústeres y plan piloto

En cada salón se trabajó en cuatro momentos secuenciales así: en primer lugar, se dio un debate sobre todas las tensiones que detectaban los participantes, según la temática del salón (lluvia de ideas); el segundo momento consistió en la agrupación de tensiones por grandes temas en común; posteriormente, los participantes eligieron las principales tensiones por temas y, finalmente, aquellas tensiones se priorizaron en orden de importancia e impacto. Esta dinámica permitió generar como producto una amplia variedad de necesidades y limitaciones, grandes temas de tensiones y priorización de problemas fundamentales.

### ***Retos, tensiones y desafíos para el desarrollo de la economía popular***

A continuación, se presentan los resultados de la conversación, debate y ejercicios de trabajo de ideación colaborativa en cada salón de trabajo. Se presentan los resultados de tres momentos: primero, la

lluvia de ideas sobre tensiones y problemas; segundo, la priorización de tensiones principales; tercero, se ilustra una descripción más amplia del debate y de los comentarios que surgieron en los salones de trabajo colaborativo.

### ***Salón 1: Dimensión Social***

**Momento 1: Conversaciones sobre tensiones y agrupación.** En esta dimensión, abordada en la sala de trabajo 1, la conversación entre los participantes gestó seis grandes áreas temáticas que aglutinaron necesidades propias en cada una de ellas, así:

#### Tema 1: Trabajo

- Tensión 1: No reconocimiento como trabajadores productivos.
- Tensión 2: No tener trabajo.
- Tensión 3: Demanda propia.
- Tensión 4: Oportunidad laboral.
- Tensión 5: Informalidad.

#### Tema 2: Economía

- Tensión 1: Bajo precio de los productos ofertados dentro de la EPC.
- Tensión 2: Intermediarios (innecesarios).
- Tensión 3: Alto Precio de la materia prima.
- Tensión 4: Bajos ingresos necesarios para tener los mínimos derechos básicos vitales.
- Tensión 5: Pocas ventas.
- Tensión 6: Desequilibrio en la relación beneficio/costo.
- Tensión 7: Desconocimiento del mercado.

#### Tema 3: Exclusión

- Tensión 1: Discriminación y exclusión social.

- Tensión 2: Una economía históricamente menospreciada y estigmatizada.
- Tensión 3: Faltas de oportunidades a grupos vulnerables.

#### Tema 4: Acceso a créditos

- Tensión 1: Abuso de las autoridades con las personas que hacen parte de la economía popular.
- Tensión 2: Dificultad para acceder a créditos.
- Tensión 3: Pocas oportunidades de financiamiento.

#### Tema 5: Educación

- Tensión 1: Pocas oportunidades de estudio y capacitación laboral.
- Tensión 2: Falta de acceso a la educación.
- Tensión 3: No tener suficiente nivel educativo.

#### Tema 6: Calidad de vida

- Tensión 1: No tener servicios públicos.
- Tensión 2: Pocas inversiones en infraestructura que dinamice la economía.
- Tensión 3: Políticas enfocadas para crear grandes empresas sostenibles.
- Tensión 4: Pobreza y falta de ingreso.

**Momento 2: Priorización de tensiones.** Posterior a la generación de las tensiones y problemas detectados, los participantes del salón 1 procedieron a priorizar, a través de esquemas de materialización, aquellas necesidades con mayor impacto y relevancia por parte de ellos, y eligieron las más prioritarias:

- Dificultad para acceder a créditos (no tienen vida crediticia).
- Pocas oportunidades de estudio y capacitación laboral.
- Discriminación y exclusión social.

- Necesidad de inversión en infraestructura.
- No reconocimiento como trabajadores productivos.
- Pocas oportunidades financieras.
- Poco poder adquisitivo, presión para acceder a financiación «gota a gota».

### Análisis y descripción

Los participantes expresaron sus inconformidades sobre cómo las personas que ejercen la economía popular reciben un trato discriminatorio, pues la gente asocia el ejercicio económico a adjetivos peyorativos con los que criminaliza a los actores que históricamente han sido excluidos de manera sistemática por la sociedad. Por eso, solicitan al gobierno nacional lo siguiente:

Al abordar el tema de la estigmatización y criminalización, plantean que el Estado debe hacer una transición y reconocer que son personas portadoras de derechos y humanizarlos. Indican que no debe ser un avance solamente en materia de espacios físicos, sino también en el reconocimiento desde adentro, del sistema mismo, es decir, que la sociedad comprenda que los trabajadores informales solo son personas que, por diferentes circunstancias ajenas a su voluntad, desarrollan actividades productivas al margen de la formalización.

Los actores también enfatizan en la importancia de resolver la tensión entre informalidad y espacio público; consideran que es fundamental que, aun sabiendo el aporte significativo que la economía popular hace a la economía del país, el Estado de manera directa conduzca a la estigmatización y criminalización de los actores, al enviar y usar de manera desmedida la fuerza pública para apartar a los vendedores ambulantes, artesanos y diferentes actores que ocupan el espacio público. Esto envía un mensaje a la sociedad de que toda persona que sea informal no hace parte de ella ni de la economía del país, pues no existe reconocimiento de su labor.

Recalcan que hay que avanzar en la concepción sociológica de lo que significa ser un actor de la economía popular, tanto en las estrategias económicas como en la agrupación de los actores. Consideran

asimismo que el Estado debe hacer un análisis concreto sobre cómo agrupar a los diferentes actores de la economía popular. Existen situaciones particulares dentro de cada grupo, por ende, el Estado no puede aplicar las mismas soluciones y estrategias a diversos grupos de productores, pertenecientes a distintas ramas productivas en la economía popular, como los artesanos y a los vendedores ambulantes. Consideran que son grupos diferentes que, aunque hacen parte de la economía popular, la solución y respuesta a sus peticiones no pueden darse generalmente, sino específicamente.

### ***Salón 2: Dimensión productiva***

**Momento 1: Conversaciones sobre tensiones y agrupación.** En esta dimensión, abordada en la sala de trabajo 2, la conversación entre los participantes gestó once grandes áreas temáticas, abordadas en los cuatro frentes analizados en esta sala (financiación, infraestructura, apropiación social del conocimiento y tecnología), que aglutinaron necesidades propias en cada una de ellas, así:

#### Frente 1: Apropiación social del conocimiento

##### Tema 1: Capacitaciones

- Tensión 1: Pocas capacitaciones a los gremios de la economía popular.
- Tensión 2: Baja transferencia de las investigaciones realizadas por la academia a las comunidades.
- Tensión 3: Poca asesoría y acompañamiento permanente a las unidades productivas de la economía popular.
- Tensión 4: Limitaciones para validar bachilleratos, lo que hace difícil el acceso a capacitaciones de materia productiva.

##### Tema 2: Profesionalización

- Tensión 1: Poca profesionalización del sector cultural, artístico y artesanal.

- Tensión 2: Insuficiente oferta formativa en temas relacionados con servicios con enfoque popular.

#### Tema 3: Fortalecimiento socio institucional

- Tensión 1: Desconexión entre la oferta educativa y las necesidades de los miembros de la economía popular.
- Tensión 2: Pérdida de saberes ancestrales.
- Tensión 3: Pocas alianzas público-privadas que fortalezcan los procesos de apropiación del conocimiento.

#### Frente 2: Tecnología

#### Tema 4: Acceso a servicios de internet

- Tensión 1: Mal estado de las redes de internet y energía eléctrica.
- Tensión 2: Difícil acceso al servicio de internet en algunas localidades.
- Tensión 3: Monopolización de empresas prestadoras de servicios de comunicación.

#### Tema 5: Dotación de maquinaria

- Tensión 1: No hay financiación para acceder a nuevas tecnologías en materia de aumento de productividad.
- Tensión 2: Altos costos de maquinarias.

#### Tema 6: Herramientas tecnológicas

- Tensión 1: Limitaciones para el uso de métodos de pagos electrónicos.
- Tensión 2: Baja adopción de tecnologías como el marketing y el uso de redes sociales.

#### Tema 7: Visión política y normativa

- Tensión 1: Normativas inconsultas y exigencias en materia tecnológica que limitan la actividad productiva.

Frente 3: Financiación

Tema 8: Acceso a la financiación

- Tensión 1: Se restringe el acceso al crédito por privilegios al gran capital.
- Tensión 2: No hay acompañamiento y financiación como capital semilla.

Tema 9: Restricciones legales y tributarias para realizar la actividad económica

- Tensión 1: El trabajador de la economía popular es visto como competencia ilegal, por lo que lo califican como delincuente.
- Tensión 2: La exigencia de la factura electrónica se convierte en una barrera para la comercialización de productos.
- Tensión 3: Cesar las políticas de desalojo del espacio del vendedor ambulante.

Frente 4: Infraestructura

Tema 10: Deficiencia en infraestructura de servicios públicos

- Tensión 1: No hay redes adecuadas para los servicios de internet.
- Tensión 2: El servicio de energía eléctrica es malo, lo que limita la producción y la prestación de servicios.
- Tensión 3: Acceso desigual a los servicios públicos. Las personas que desarrollan la economía popular viven en lugares donde los servicios públicos son deficientes.

Tema 11: Falta de Maquinaria y Equipo

- Tensión 1: Falta de herramientas y maquinarias para incrementar la productividad.
- Tensión 2: Falta de centros de acopio y comercialización.
- Tensión 3: No hay maquinarias y equipos necesarios para la transformación de productos.

**Momento 2: Priorización de tensiones.** Posterior a la generación de las tensiones y problemas detectados, los participantes del salón 2 priorizaron, mediante esquemas de materialización, aquellas necesidades con mayor impacto y relevancia por parte de ellos. Eligieron como las más prioritarias:

- Pocas capacitaciones a los gremios de la economía popular.
- Restricciones legales y tributarias para realizar la actividad económica.
- Bajo acceso a la financiación (capital semilla).
- Insuficiencia de centros de acopio y comercialización.
- Falta de maquinaria y equipo.
- Deficiencia en infraestructura de servicios públicos.
- Inconvenientes sistemáticos para el diálogo inclusivo (inclucción de género).

### Análisis y descripción

Durante la lluvia de ideas realizada en el salón 2, se discutió sobre las pocas capacitaciones, acompañamiento y asesorías a las que tienen acceso los actores de la economía popular, argumentando que ellos se sienten discriminados y desplazados por el Estado. Además, que no existen los canales para que puedan acceder a las investigaciones realizadas por la academia.

Los participantes de este salón expresaron que existen pocas alianzas públicas y privadas y que las instituciones limitan el acceso a capacitaciones a personas que no cumplen con cierto nivel académico, por lo que proponen que se facilite el ingreso a programas de nivelación de bachillerato.

Por otra parte, expresan que las nuevas tecnologías están desplazando la transferencia de saberes ancestrales y que se deben tomar acciones para preservarlos y que se puedan perpetuar sobre las generaciones futuras.

En cuanto el tema de tecnologías, los integrantes de la mesa expresaron que tienen muchas falencias en cuanto al acceso a nueva maquinaria que permita el aumento de productividad, debido a las dificultades de financiación.

Como uno de los temas más importantes y repetitivos se encontró que la mayoría tiene dificultades con el servicio de internet, pues cuentan con redes de mala calidad o realizan su actividad en lugares donde el acceso al servicio es deficiente y costoso, lo que limita la facturación electrónica y el uso de redes sociales y marketing.

Por lo anterior, es de suma importancia que se abran espacios de diálogo que den lugar a modificaciones en materia normativa, con las que se amplie la visión política y el apoyo a los actores de la economía popular en cuanto a oportunidades de acceder a nuevas tecnologías y conocimiento.

Los participantes se enfocaron en la visión que tiene el Gobierno sobre los actores de la economía popular y expresaron que muchas de sus necesidades/problemas/tensiones se generan por la exclusión de los actores para construir política pública y tomar decisiones. Afirman que no hay diálogos inclusivos para los actores de la economía popular.

En el tema de financiación, los participantes mencionaron que tenían dificultades para acceder a ella. Además, se encontraban con restricciones legales y tributarias para realizar su actividad económica. Lo anterior lo justificaban con la dificultad que tienen para cumplir con exigencias como la factura electrónica, los costos de formalización y acceso, y la capacitación tecnológica, lo que reduce el número de agentes económicos con los que pueden realizar transacciones. Esto limita el crecimiento de los sectores de la economía popular.

Adicionalmente, lo anterior afecta el acceso a la financiación porque el sistema financiero no cuenta con información real sobre los flujos de dinero de los agentes de la economía popular y como resultado se les restringe el crédito. También expresan que de parte del gobierno no hay acompañamiento y asesoramiento para acceder a la financiación y a capital semilla, lo que dificulta la creación de nuevos emprendimientos.

Por último, en lo referente a infraestructura, se tuvo en cuenta la deficiencia de los servicios públicos y la falta de maquinaria y equipo,

lo que reduce su productividad. Los participantes mencionaban que no podían acceder a herramientas y maquinaria necesarias para aumentar su productividad y la transformación de productos. Esto porque en la actualidad solo venden materia prima sin transformación en algunos casos, lo que implica la necesidad de crear centros de acopio y comercialización para realizar sus actividades económicas.

Otro factor importante son los servicios públicos, porque los territorios y sectores donde desarrollan sus actividades económicas tienen servicios deficientes, lo que limita la producción y la prestación de los servicios. Esto es provocado por el aumento de la población en estos lugares, que excede la capacidad de carga de los servicios públicos.

***Salón 3: El rol del Estado a favor de la economía popular  
(enfoque productividad)***

**Momento 1: Conversaciones sobre tensiones, y agrupación.** En esta dimensión, abordada en la sala de trabajo 3, la conversación entre los participantes gestó cuatro grandes áreas temáticas que aglutinaron necesidades propias en cada una de ellas, así:

**Tema 1: Financiamiento**

- Tensión 1: Limitación de acceso a crédito bancario.
- Tensión 2: Aumento de trámites.
- Tensión 3: Oferta de créditos a corto plazo sin posibilidad de recuperar el capital invertido.
- Tensión 4: Altas tasas de interés.
- Tensión 5: Poco capital para inversión.
- Tensión 6: Ahorro nulo en las asociaciones.
- Tensión 7: Bajos ingresos para reinvertir.
- Tensión 8: Bajo presupuesto para compra de insumos.
- Tensión 9: Baja experiencia crediticia.
- Tensión 10: Pocas fuentes de ingreso.
- Tensión 11: Monopolio bancario.

- Tensión 12: Calificación financiera.
- Tensión 13: Bajo conocimiento de riesgos financieros.
- Tensión 14: Falta de garantías.
- Tensión 15: Desigualdad en los créditos.

#### Tema 2: Asistencia técnica

- Tensión 1: Falta de capacitaciones formales.
- Tensión 2: Altos costos de matrículas para reforzar su conocimiento.
- Tensión 3: Limitación en cupos para capacitaciones.
- Tensión 4: Desconocimiento para proteger su producto.
- Tensión 5: Acercar los avances tecnológicos de la academia al campo.
- Tensión 6: Seguimientos continuos después de brindar capacitaciones.
- Tensión 7: Apropiación del conocimiento.
- Tensión 8: Brecha en conocimiento en avances tecnológicos.

#### Tema 3: Infraestructura

- Tensión 1: Falta de acceso a maquinaria.
- Tensión 2: Vías en mal estado para sacar los productos.
- Tensión 3: Procesos rudimentarios en los procesos.
- Tensión 4: Bajos niveles tecnológicos para procesos productivos.
- Tensión 5: Infraestructura para el desarrollo de actividad.

#### Tema 4: Dinámica gubernamental

- Tensión 1: Aumento en requisitos de contratación con el Estado.
- Tensión 2: Brindar información de las fechas de convocatorias.
- Tensión 3: Desconocimiento de reglamentación de ventas al Estado.
- Tensión 4: Falta de conocimiento para contratación.
- Tensión 5: Transparencias en la información.

- Tensión 6: Compras directas al campesino.
- Tensión 7: Eliminación de intermediarios.
- Tensión 8: Requisitos de facturas electrónicas.

**Momento 2: Priorización de tensiones.** Posterior a la generación de las tensiones y problemas detectados, los participantes del salón 3 priorizaron, mediante esquemas de materialización, aquellas necesidades con mayor impacto y relevancia por parte de ellos, y eligieron como las más prioritarias:

- Limitación de acceso a créditos bancarios.
- Falta de capacitaciones técnicas e integrales.
- Bajos controles continuos posterior a realización de capacitaciones.
- Falta de acceso a maquinaria.
- Vías en mal estado.
- Aumento en requisitos de contratación con el Estado
- Falta de conocimiento de convocatoria para contratar con el Estado.

## Análisis y descripción

Los actores participantes en este salón, que fueron productores y gestores de la EPC, evidencian que al no tener ahorros suficientes y carecer de un trabajo estable es difícil acceder a créditos bancarios, debido a que a la hora de requerir un crédito se solicitan rigurosos requisitos para acceder a estos. Consideran que estos tipos de créditos formales no se encuentran diseñados para personas que viven del día a día. Desde sus perspectivas, las entidades bancarias apoyan solo a pequeñas y medianas empresas. Además, evidencian que algunas personas a las que se les otorgan estos tipos de créditos se ven afectadas por las altas tasas de interés y terminan convirtiéndose en todo lo contrario a una inversión, pues se ven obligadas a trabajar solo para generar ganancias para el banco, no para ellos. Manifiestan que los bancos consideran que sus actividades económicas son altamente productivas, lo cual no es del todo cierto.

Se ha enfatizado en la necesidad de acceder a una educación formal que les permita potenciar su actividad económica, considerando que esta debe estar enfocada en brindar asistencia técnica para fortalecer dicha actividad. Consideran que solo se brinda asistencia por ciertos períodos y luego se olvidan de ellos; por eso consideran la necesidad de seguimientos continuos después de brindar la formación académica.

Los participantes son conocedores de que los cambios tecnológicos son uno de los factores potenciales para la innovación de sus productos. Identifican que los bajos ingresos que obtienen de sus trabajos no les permiten acceder a maquinarias y equipos nuevos para optimizar sus procesos productivos; por ello, deben seguir desarrollando su actividad con procesos rudimentarios. Adicionalmente, tienen claridad de que, al no tener la disponibilidad de estos, es difícil competir con otros que sí cuentan con todo lo necesario. Dentro de esta misma línea consideran que las vías en mal estado les generan externalidades negativas para el desarrollo de su actividad.

Finalmente, enfatizan en la existencia de una barrera burocrática en los requisitos para participar en la contratación y acceso a compras públicas. Resaltan la necesidad de generar mecanismos de participación y espacios de conversación con información transparente que les permitan postularse a convocatorias públicas.

#### *Salón 4: El rol del Estado a favor de la economía popular (enfoque clústeres y plan piloto)*

**Momento 1: Conversaciones sobre tensiones, y agrupación.** En esta dimensión, abordada en la sala de trabajo 4, la conversación entre los participantes gestó dos grandes áreas temáticas que aglutinaron necesidades propias en cada una de ellas, así:

##### Tema 1: Plan piloto

- Tensión 1: Dificultad para acceder a la formalización de los negocios, con el fin de tener un reconocimiento comercial que les permita acceder a los recursos económicos que el Estado y la banca privada disponen para el fortalecimiento del tejido empresarial.

- Tensión 2: Falta de acceso y participación en políticas público-privadas que permiten el acceso a los recursos del Estado, lo que garantiza su estancia en la informalidad e impacta la cadena de valor del sector económico al cual pertenecen.
- Tensión 3: Barrera por las regulaciones y normas de los entes del Estado para el desarrollo de su actividad económica, lo que impacta su acceso al mercado.
- Tensión 4: La ausencia de ejercicios asociativos en los sectores económicos es una barrera para la adopción de procesos y productos innovadores que los incluya en el mercado como una nueva apuesta en la solución de problemas.
- Tensión 5: Las brechas normativas han generado un desplazamiento en su actividad económica.

### Tema 2: Aglomeración/clústeres

- Tensión 1: La deteriorada red o ausencia de vías terciarias fomenta los sobrecostos de los productos.
- Tensión 2: En sus regiones aún se viven problemas de orden público que afectan la conformación de relaciones productivas sostenibles.
- Tensión 3: Consideran que el espacio público ha tomado un carácter privado por la persecución a la que se exponen al momento de realizar las ventas ambulantes o estacionarias.
- Tensión 4: El cambio climático en la última década ha venido despertando conciencia de los cambios y prácticas ambientales, pero consideran que es una política sin ejecutar.

**Momento 2: Priorización de tensiones.** Posterior a la generación de las tensiones y problemas detectados, los participantes del salón 4 priorizaron, mediante esquemas de materialización, aquellas necesidades con mayor impacto y relevancia por parte de ellos. Eligieron como las más prioritarias:

- Falta de acceso y participación en políticas público-privadas.
- Barrera por las regulaciones y normas y trámites para el desarrollo de su actividad económica.

- Poca adopción de procesos y productos innovadores.
- Desplazamiento de actividad económica.
- Existencia de empleos poco dignos para jóvenes.
- Poca priorización de ordenamientos del territorio, con énfasis en los cuerpos de agua.

## Análisis y descripción

En relación con el análisis de tensiones y problemáticas de la posibilidad de establecimiento de planes piloto para el debido impulso y desarrollo de la economía popular, los participantes consideran que el Estado y sus instituciones han sido un obstáculo para la formalización de sus negocios durante muchos años, lo que ha dificultado la interacción con el mercado «formal» y ha impactado de manera regresiva en sus negocios. Por consiguiente, hacer parte de la cadena de valor del sector económico al cual pertenecen ha sido para ellos imposible. Inclusive, por este efecto se ha creado un círculo vicioso en el que, por no poder hacer parte activa del mercado y no poder acceder a recursos de fortalecimiento empresarial, sus negocios se ven obligados a la subsistencia y no a proyectar un crecimiento constante y sostenido.

La exclusión de la economía formal reduce las oportunidades de los actores de la economía popular para formar alianzas o conexiones con empresas y formar parte de la cadena de valor del sector empresarial, lo que limita también la posibilidad de crear productos o servicios innovadores.

Con el debate referente a aglomeración o creación de clústeres de unidades productivas en la economía popular, los participantes del salón 4 exploraron temas que afectan la posibilidad de ser parte de la dinámica de los clústeres; por ejemplo, argumentaron que en muchos casos la infraestructura vial no existe, lo que los convierte en actores excluidos del mercado por sobrecostos que los hacen poco competitivos a la hora de poder llevar sus productos. Aunque de manera menor, muchas regiones aún viven el flagelo de las afectaciones de orden público. Al respecto, consideran que el Estado debe garantizar la libre movilidad de personas y los productos en sus regiones, pues esta condición de inseguridad

genera también sobrecostos en los insumos de producción, que alejan cualquier posibilidad de atraer clientes importantes a sus regiones.

Argumentan que para lograr grandes cambios en los sistemas productivos se debe garantizar lo básico: el agua. Las regiones deben someter sus planes de ordenamiento a este recurso, para que se conserven y protejan las fuentes hídricas, se habilite y garantice una economía en la que los acueductos sirvan y los planes de atención y prevención los guarde de las afectaciones por las temporadas invernales que cada año tienen mayor impacto.

Por otro lado, discutieron sobre la actualidad del comercio internacional alrededor de los TLC, cuando la balanza comercial es desfavorable para Colombia y las organizaciones y negocios que hacen parte de la economía popular lo sufren, pues se crea una barrera para poder hacer parte de la cadena de valor en sus sectores. Adicionalmente, consideran que la no favorabilidad comercial que se está presentando disminuye las oportunidades de competir en otros mercados, lo que atrofia cualquier posibilidad de tener alianzas o aglomeraciones productivas. Esto porque nos encontramos en un mercado cada vez más competitivo localmente y sin opciones de poder competir en los mercados de los países con quienes se han firmado los TLC.

Manifiestan que, hasta ahora, el Estado, por medio de sus instituciones, no cumple con el papel de impulsor del desarrollo de sus organizaciones; peor aún, la rigidez y la tramitología para acceder a programas o beneficios que los impulse como ente económico ha sido una barrera. Se sienten condenados a la informalidad y excluidos de la dinámica económica, que es importante para agregar valor y contribuir con sus oficios.

### ***Materialización de tensiones***

A modo de recapitulación de lo desarrollado en apartados anteriores, cada salón realizó un ejercicio de selección de limitaciones principales según la temática abordada en cada espacio de trabajo, y de dichas tensiones resaltadas priorizaron, a través de un ejercicio de materialización, aquellas necesidades de mayor impacto y relevancia; aquellas sugeridas para superar de forma urgente. Así, arrojaron 27 tensiones fundamentales:

**Tabla 1.** Tensiones priorizadas por salón de trabajo colaborativo,  
*Workshop Día 1.*

<b>Salón 1: Dimensión social</b>	<b>Salón 2: Dimensión productiva (financiación e infraestructura, apropiación social del conocimien- to, tecnología)</b>	<b>Salón 3: El rol del Estado a favor de la EP (enfoque de productividad)</b>	<b>Salón 4: El rol del Estado a favor de la EP (enfoque clústeres y plan piloto)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dificultad para acceder a créditos (no tienen vida crediticia).</li> <li>2. Oportunidad de estudio y capacitación laboral.</li> <li>3. Discriminación y exclusión social.</li> <li>4. Necesidad de inversión en infraestructura.</li> <li>5. No reconocimiento como trabajadores productivos.</li> <li>6. Pocas oportunidades financieras.</li> <li>7. Poco poder adquisitivo, presión para acceder a cuentagotas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pocas capacitaciones a los gremios de la economía popular.</li> <li>2. Restricciones legales y tributarias para realizar la actividad económica.</li> <li>3. Bajo acceso a la financiación (capital semilla).</li> <li>4. Insuficiencia de centros de acopio y comercialización.</li> <li>5. Falta de maquinaria y equipo.</li> <li>6. Deficiencia en infraestructura de servicios públicos.</li> <li>7. Diálogo inclusivo (inclusión de género).</li> </ol>	<p><b>Financiamiento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Limitación de acceso a créditos bancarios.</li> </ol> <p><b>Asistencia técnica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de capacitaciones técnicas e integrales.</li> <li>2. Bajos controles continuos posterior a realización de capacitaciones.</li> </ol> <p><b>Infraestructura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de acceso a maquinaria.</li> <li>2. Vías en mal estado.</li> <li>3. Aumento en requisitos de contratación con el Estado.</li> <li>4. Falta de conocimiento de convocatoria para contratar con el Estado.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de acceso y participación en políticas público-privadas</li> <li>2. Barrera por las regulaciones, normas y trámites para el desarrollo de su actividad económica.</li> <li>3. Poca adopción de procesos y productos innovadores.</li> <li>4. Desplazamiento de actividad económica.</li> <li>5. Existencia de empleos poco dignos para jóvenes.</li> <li>6. Poca priorización de ordenamiento de territorio con énfasis en los cuerpos de agua.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

Posterior a la identificación de las 27 grandes tensiones, se agruparon dichas necesidades en grandes temas. Fue así como surgieron cinco grandes frentes de tensiones, tal como se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 2.** Temas principales de tensiones priorizadas por salón de trabajo colaborativo, *Workshop Día 1.*

Financieros	Capacitaciones	Infraestructura	Dinámica gubernamental	Económico
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitación de acceso a créditos bancarios.</li> <li>• Bajo acceso a la financiación (capital semilla).</li> <li>• Dificultad para acceder a créditos (no tienen vida crediticia).</li> <li>• Pocas oportunidades financieras.</li> <li>• Poco poder adquisitivo, presión para acceder a cuentagotas.</li> <li>• Limitación de acceso a créditos bancarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidad de estudio y capacitación laboral.</li> <li>• Pocas capacitaciones a los gremios de la economía popular.</li> <li>• Falta de capacitaciones técnicas e integrales.</li> <li>• Bajos controles continuos posterior a realización de capacitaciones.</li> <li>• Falta de conocimiento de convocatoria para contratar con el Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de maquinaria y equipo.</li> <li>• Deficiencia en infraestructura de servicios públicos.</li> <li>• Necesidad de inversión en infraestructura.</li> <li>• Falta de acceso a maquinaria.</li> <li>• Vías en mal estado.</li> <li>• Falta de acceso a maquinaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de acceso y participación en políticas públicas privadas.</li> <li>• Barrera por las regulaciones, normas y trámites para el desarrollo de su actividad económica.</li> <li>• Falta de acceso a maquinaria.</li> <li>• Poca priorización de ordenamiento del territorio, con énfasis en los cuerpos de agua.</li> <li>• Aumento en requisitos de contratación con el Estado.</li> <li>• Restricciones legales y tributarias para realizar la actividad económica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca adaptación de procesos y productivos innovadores.</li> <li>• Desplazamiento de actividad económica.</li> <li>• Existencia de empleos poco dignos para jóvenes.</li> <li>• Insuficiencia de centros de acopio y comercialización.</li> <li>• No reconocimiento como trabajadores productivos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## **Configuración deseada del EPC: propuestas preliminares de solución desde la óptica de los actores**

Para establecer la configuración deseada de la economía en el país es necesario conocer la visión que tienen los mismos actores, con el fin de proponer nuevas políticas y estrategias que busquen mejorar las condiciones de vida digna y la garantía de derechos y de acceso a los beneficios financieros de tecnología y conocimiento. De esta manera, partiendo del trabajo realizado en la identificación de tensiones, y relacionando los temas priorizados, se logró vislumbrar cinco grandes ejes temáticos como se mostró en la tabla anterior:

- Infraestructura
- Financieros
- Capacitaciones (apropiación del conocimiento)
- Dinámica gubernamental (rol del Estado)
- Económicos

La estructura de trabajo para esta etapa consistió en debates en plenaria, donde todos los asistentes observaban las tensiones priorizadas en cada eje temático y procedían a proponer iniciativas o estrategias para la posible solución de las limitaciones y problemas debatidos. De esta forma, se consiguió elaborar un banco de soluciones sugeridas por los mismos productores y actores de la economía popular, con el ánimo de ser escuchadas por diversas organizaciones como el Gobierno nacional, agremiaciones, la academia, asociaciones productoras de economía popular, sociedad civil, etc.

Partiendo de los grandes cinco frentes de tensiones priorizadas, se trabajó la segunda parte del Workshop, proponiendo a los asistentes plantear estrategias y sus respectivas acciones a diversos actores e interesados en dinámicas de economía colaborativa, con el ánimo de solventar las irregularidades detectadas. A continuación, se mencionan las estrategias, acciones e iniciativas propuestas por los asistentes.

### **Tema: Financiero**

Estas son propuestas de estrategias y acciones planteadas por los asistentes, con el fin de construir soluciones a las tensiones ilustradas en esta temática:

**Estrategia 1:** Crear bancos comunitarios, flexibilizar la banca y fortalecer la banca pública, para apoyar los sectores de la economía popular con programas enfocados en el crecimiento y en cubrir las necesidades de la economía popular (como *factoring* público).

Acciones:

- Fortalecer la banca pública (con enfoque a la economía popular).
- Crear programas de *factoring* público.
- Flexibilizar el acceso a la banca, ampliar la variedad de oferta bancaria.
- Promover la creación de bancos comunitarios para apoyo de los usuarios de los programas de la economía popular.

**Estrategia 2:** Fortalecer el acceso al crédito de los agentes de la economía popular con la flexibilización del Fondo Emprender, aumentando la presencia de las entidades financieras en áreas dispersas y creando círculos solidarios y fondos relativos, que aumenten el número de programas de capital semilla y permitan también el acompañamiento y caracterización de estos.

Acciones:

- Fortalecer los créditos a pequeñas unidades productivas y emprendimientos.
- Ampliar programas de crédito mediante círculos solidarios y fondos relativos.
- Aumentar el número de programas de capital semilla.
- Flexibilizar el fondo emprender para favorecer la economía popular.

- Mejorar el acompañamiento y caracterización de beneficiarios de capital semilla.
- Ampliar la presencia de las entidades financieras en áreas dispersas.

**Estrategia 3:** Crear programas y convocatorias dirigidos a sectores productivos de la EPC, con seguimiento permanente para brindar microcréditos y capital semilla según el modelo de negocio, la viabilidad y el responsable, teniendo en cuenta el contexto social, cultural y económico para acceder a estos programas.

Acciones:

- Promover préstamos diseñados para responder al contexto social, cultural y económico de la población.
- Desarrollar programas y convocatorias de fácil acceso popular dirigido a sectores productivos, asociaciones comunitarias, culturales, entre otros, para microcréditos y capital semilla con seguimiento permanente.
- Aumentar el acceso al crédito según el modelo de negocio, la viabilidad y el responsable del crédito.

Iniciativas transversales en el frente financiero planteadas por los participantes:

- Educar a clientes sobre tratamiento a créditos, con el fin de hacer frente a períodos amplios de pagos.
- Reducir los trámites en organizaciones financieras
- Promover que la banca llegue a campesinos e indígenas
- Ampliar programas de entrega de capital semilla y flexibilizar el Fondo Emprender para otro tipo de perfil de unidades de negocios.
- Reconsiderar la metodología de estudio de riesgo por parte de los bancos para entregar financiación a unidades de economía popular.

- Incentivar la función social de entidades bancarias mediante una intervención pasiva por parte del Estado.
- Redefinir algunas políticas de los bancos que ocasionan exclusión del sistema financiero a productores de la economía popular.

### ***Tema: Capacitaciones***

A continuación, se enuncian propuestas de estrategias y acciones planteadas por los asistentes, con el fin de construir soluciones a las tensiones ilustradas en esta temática:

**Estrategia 1:** Generar programas que incentiven a las personas a capacitarse, creando canales efectivos para que las ofertas de capacitación sean de conocimiento general. Estos programas deben crearse según las expectativas y necesidades de la economía popular y el plan de gobierno, teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad (personas que no saben leer y escribir, por ejemplo), creando cartillas que faciliten su aprendizaje.

Acciones:

- Crear cartillas que faciliten el aprendizaje de personas que no saben leer ni escribir.
- Capacitar según las necesidades de la sociedad (actores de economía popular).
- Generar programas que incentiven a las personas a capacitarse.
- Generar canales efectivos sobre las ofertas de capacitación para que toda la población los conozca.
- Formar según las expectativas y necesidades de la economía popular, teniendo en cuenta también el plan de gobierno.

**Estrategia 2:** Promover capacitación para actividades específicas (oficios) de la economía popular, generando alianzas con el SENA y las universidades públicas para aumentar la capacitación técnica y la profesionalización de los trabajadores de los sectores de la economía popular. Además, buscar alternativas como aumentar la oferta virtual y la

presencia en un mayor número de municipios del SENA, que aumente el acceso de la población a la educación, e impartir asignaturas de economía popular en las universidades que generen mayor producción académica sobre este campo.

Acciones:

- Generar alianzas con el SENA y las universidades públicas para aumentar la profesionalización de los trabajadores del sector popular y el acceso de esta población a la educación.
- Ampliar la oferta virtual del SENA y aumentar la presencia en otros municipios del país.
- Generar centros de capacitación técnica para actividades específicas de la economía popular.
- Promover asignaturas sobre economía popular dentro de la malla curricular de las universidades.

Iniciativas transversales en el frente de capacitaciones planteadas por los participantes:

- Replantear la oferta de formación con enfoque directo en las necesidades de los potenciales beneficiarios.
- Elaborar cartillas educativas que faciliten el aprendizaje a personas con dificultades para el aprendizaje con otros métodos de enseñanza. Pensar en las formas de educación a personas en condición de discapacidad.
- Identificar acciones o entidades del Estado, con el ánimo de no duplicar las tareas del mismo Estado.
- Realizar una caracterización socioeconómica para detectar qué capacitaciones son requeridas para atender a la población más vulnerable de la economía popular.

**Tema: Infraestructura**

A continuación, se enuncian propuestas de estrategias y acciones planteadas por los asistentes, con el fin de construir soluciones a las tensiones ilustradas en esta temática:

**Estrategia 1:** Crear programas de apoyo para la adquisición de maquinaria y equipo necesarios para la comunidad o para fortalecer las unidades productivas, indagando sobre las necesidades de los sectores de la economía popular para su adquisición, capacitando a los beneficiarios sobre el manejo y haciendo seguimiento del desarrollo de la actividad económica con la ejecución del programa.

Acciones:

- Mejorar el acceso a maquinaria y equipo para fortalecer las unidades productivas de economía popular.
- Apoyar a actores de la economía popular para adquirir maquinaria y equipo.
- Crear una caracterización de las maquinarias necesarias para la comunidad o unidades productivas y proveerlas, capacitar su manejo y hacerles seguimiento sobre el desarrollo de la economía popular.

**Estrategia 2:** Crear un plan nacional para resolver las necesidades de la economía popular con proyectos eficientes por la línea base, como la construcción de infraestructura pública como vías de acceso de calidad, centros de trabajo y formación equipados para prestar servicios a la sociedad, y plantas para la transformación de frutas con procesos de liofilización, con lo que se aprovecharía al máximo la producción agrícola. También se pueden resolver las necesidades usando infraestructura pública al servicio de la comunidad y brindando espacios (tierra para producción agrícola) para que la comunidad produzca su materia prima.

Acciones:

- Crear plantas para transformar frutas mediante liofilización, con lo que se aprovecharía al máximo la producción agrícola y se generaría alternativas para la población vulnerable.
- Utilizar la infraestructura pública al servicio de la comunidad.

- Brindar espacios para que la comunidad produzca su materia prima (producción agrícola).
- Adecuar, mejorar o construir vías de acceso de calidad, para favorecer a actores de la economía popular.
- Crear centros de trabajo y formación equipados y estructurados para prestar servicios a la comunidad.
- Crear un plan nacional para resolver las necesidades de la economía popular a través de proyectos eficientes hechos por la línea base.

**Estrategia 3:** Construir infraestructuras de unidades productivas con dotación para que los trabajadores de la economía popular dignifiquen su actividad y aumenten su productividad. Esto también implica suspender las persecuciones y los desalojos de los diferentes actores de la economía popular del espacio público, generando alternativas para los trabajadores.

Acciones:

- Construir infraestructura dentro del espacio público para que los vendedores dignifiquen su actividad.
- Construir y dotar unidades productivas dentro del espacio público para los trabajadores.
- Suspender las persecuciones y los desalojos de los vendedores en el espacio público, respetando las diferentes actividades de la economía popular.

Iniciativas transversales en el frente de infraestructura planteadas por los participantes:

- Implementar tecnología de punta para que la economía popular sea más productiva y se promueva una mayor protección ambiental.
- Implementar centros de desarrollo y parques temáticos para crear talleres de producción donde se beneficien las personas y tengan acceso a buen equipamiento sin costo.

- Desarrollar y crear, por parte del Estado, plantas para transformar y procesar las frutas (liofilización), lo que permite que la mayoría de las frutas que se pierden se transformen.
- Aprovechar la capacidad instalada y la infraestructura de diversas instituciones (universidades, colegios...) que ya tiene el Estado construidas, para capacitar a los sectores más vulnerables que pertenecen a la economía popular.

### ***Tema: Dinámicas con el Estado***

A continuación, se enuncian propuestas de estrategias y acciones planteadas por los asistentes, con el fin de construir soluciones a las tensiones ilustradas en esta temática:

**Estrategia 1:** Incentivar que los sectores de la economía popular puedan contratar con el Estado, apoyando a los agentes de la economía popular con aplicación de TIC y ley antitrámites o reduciendo trámites (facturación electrónica, RUT, entre otros.); además, creando otro mecanismo de contratación diferente a las licitaciones (en la que los agentes de la economía popular pueden tener desventaja con grandes capitalistas).

Acciones:

- Reducir y eliminar los trámites para poder contratar con el Estado.
- Promover la creación de procesos de contratación con el Estado que no se basen exclusivamente en el método de la licitación.
- Disminuir o modificar requerimientos como factura electrónica, RUT, registros, controles fitosanitarios, etc., por los entes territoriales, para que en la contratación se tenga más en cuenta la dinámica local.
- Aplicar la ley antitrámites.
- Aplicar las TIC efectivamente.
- Aplicar la normativa que ya está vigente.

**Estrategia 2:** Mayor inclusión de los actores de la economía popular para el planteamiento, implementación o control de programas,

proyectos y políticas públicas de manera permanente, para incentivar el crecimiento de la economía popular.

Acciones:

- Vincular a la población para plantear e implementar las soluciones.
- Convocar las organizaciones para formalizar y regular el espacio público.
- Incentivar la participación ciudadana y control en programas y proyectos estipulados en el plan de desarrollo de manera permanente y no solo para su formulación.
- Modificar la Ley 1988 y el Decreto 801 que regula la actividad del vendedor.

Iniciativas transversales en el frente Dinámicas con el Estado, planteadas por los participantes:

- Priorizar la planeación y desarrollo de programas de economía popular, que tengan como centro territorios de cuerpos de agua y la cultura anfibia, como la mojana sucreña.
- Priorizar las fronteras de agua en procesos de economía colaborativa y en la protección por parte del Estado.
- Garantizar que las poblaciones vulnerables tengan acceso al agua, a sistemas de riego, con el fin de desarrollar en mejor medida procesos de economía popular, principalmente en el ámbito agropecuario.
- Reducir la deforestación, principalmente aquella que afecta dinámicas de economía popular.
- Crear un ente de veeduría popular-estatal que se concentre en la economía popular y que trabaje de forma articulada con las otras instituciones vigilantes.
- Redistribuir recursos por comercialización de agua que baja de la Sierra Nevada de Santa Marta, con el ánimo de que las comunidades indígenas que preservan la flora y fauna en la zona alta de la Sierra puedan continuar con la protección de la naturaleza

y el agua siga fluyendo hacia comunidades en los alrededores de la Sierra.

- Modificar regulaciones y restricciones burocráticas que benefician a los grandes capitales y no a los actores de la economía popular.

### **Tema: Económico**

A continuación, se enuncian propuestas de estrategias y acciones planteadas por los asistentes, con el fin de construir soluciones a las tensiones ilustradas en esta temática:

**Estrategia 1:** Crear mercados satélites que permitan llevar las plazas de mercado popular al barrio, reduciendo los costos de transporte de las comunidades y aumentando el acceso a productos, incentivando asimismo el emprendimiento en diferentes sectores productivos y generando garantías a los trabajadores (del espacio público, por ejemplo) para mejorar el nivel de vida de las comunidades.

Acciones:

- Conectar de mejor manera plazas de mercado popular al barrio para minimizar costos y que la comunidad tenga mayor acceso.
- Crear mercados satélites.
- Crear más emprendimientos empresariales de todo tipo.
- Brindar apoyos a los trabajadores del espacio público con garantías de sus necesidades para mejorar su vida digna.

**Estrategia 2:** Crear programas de beneficios sociales para que los recursos económicos se transfieran de forma eficiente con giros directos, lo que los convertiría en una alternativa a los contratos, pues abarcaría programas como bonos de carbono para compensar con producción de oxígeno y suministro de energía solar por la carencia de energía eléctrica en las zonas rurales y dispersas.

### Acciones:

- Incentivar el pago por servicios ambientales mediante bonos de carbono, para compensar por producción de oxígeno.
- Promover que los recursos económicos se transfieran con giros directos, para disminuir la utilización de figuras como contratos (son ineficientes) en los territorios.
- Generar suministro de energía solar por la carencia de energía eléctrica en las zonas rurales y dispersas.

Iniciativas transversales en el frente financiero planteadas por los participantes:

- Replantear la postura de «persecución» y «criminalización» de diversas alcaldías a los actores de la economía popular.
- Reconsiderar procesos de «reubicación» a vendedores y actores de la economía popular, ya que dichos procesos benefician a grandes plataformas comerciales y terminan afectando a quien se busca beneficiar con dichas iniciativas.
- Promover espacios de diálogo abierto y efectivo con actores de la economía popular

### Referencias

- Auquilla, L., Fernandez, L., Sancho, D. y Medina, M. (2019). Las finanzas populares y solidarias para la sostenibilidad de los emprendimientos de la economía popular y solidaria en Ecuador. Caso de estudio. *Revista Científica Ecociencia*.
- Bortagaray, I. (2016). Políticas de Ciencia, Tecnología, e Innovación Sustentable e Inclusiva en América Latina. *Foro abierto de ciencias: Latinoamérica y caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Cano, C., Esguerra, M., García, N., Rueda, L., y Velasco, A. (2013). Acceso a servicios financieros en Colombia. *Borradores de Economía, Banco de la República de Colombia*.

- Cardoso, G. (2015). *Economía y finanzas populares y solidarias*. Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.
- Coraggio, J. L. (2013). La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica. En I. N. Solidaria, *La economía Popular y Solidaria: El Ser Humano Sobre el Capital 2007 - 2013* (pp. 21-44). Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.
- Coraggio, J. L. (2016). *La economía social y solidaria: niveles y alcances de acción de sus actores. El papel de las universidades*. Economía social y solidaria: conceptos prácticas y políticas públicas.
- Duarte, D., Giraldo, C. y Tovar, L. (2017). El oficio del reciclaje: actores y perspectivas de organización. En C. Giraldo, *Economía popular desde abajo* (pp. 285-308). Ediciones desde abajo.
- Giraldo, C. (2017). *Economía popular desde abajo*. Ediciones desde abajo.
- Icaza, A. M. y Tiribia, L. (2003). La otra economía. Altamira, 441.
- Inchima, I. I. (2018). *Vivir bien, buen vivir, vivir bueno, vivir sabroso y vivir rico: sentidos otros de vida en diálogo y ruptura con la calidad de vida. Una mirada desde experiencias de economía solidaria, Medellín, 2012-2016*. Universidad de Antioquia.
- Iregui Bohórquez, A. M., Melo Becerra, L. A., Ramirez Giraldo, M. T. y Tribín Uribe, A. M. (2016). Determinantes del acceso al crédito formal e informal: evidencia de los hogares de ingresos medios y bajos en Colombia. *Banco de la República de Colombia*.
- Jané, J. G., Ruggeri, A., & Lametti, A. S. (2012). *Autogestión y Economía Solidaria*. Reas Euskadis.
- Jaramillo, J. J. y Palacios Escobar, C. (2011). *Superando el asistencialismo la economía social como horizonte de política social en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Lozano, A. E. y Meneses Copete, Y. A. (2019). La filosofía de vivir sabroso. *Universidad de Antioquia*, 4.
- Lozano Borda, M. y Pérez Bustos, T. (2012). La apropiación social de la ciencia y la tecnología en la literatura iberoamericana. Una revisión entre 2000 y 2010. *Revista de estudios sociales de la ciencia*, 45-74.
- Mercado, C. G. y Adarme, X. V. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Scientific Electronic Library Online*.

- Mogrovejo Peñaloza, J. C. (2018). Análisis de las compras públicas como ventaja competitiva para los actores de la economía popular y solidaria. *Repositorio PUCESA*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Pabón Correa, R. (2018). Apropiación social del conocimiento: una aproximación teórica y perspectivas para Colombia. *Revista Educación y Humanismo*, 116-139.
- Palumbo, M. M., Plaza, B. L. y De Migo, A. C. (2022). Los procesos de construcción epistémica en la economía popular rural: conocimientos, saberes y aprendizajes en movimiento. *Cuaderno Venezolano de Sociología*, 55-79.
- Paño Yáñez, P. (2021). Viabilidad de la economía circular en países no industrializados y su ajuste a una propuesta de economías transformadoras. Un acercamiento al escenario latinoamericano. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 289-323.
- Parkin, M. (2009). *Economía octava edición*. Pearson Educación.
- Pérez, E. (2018). La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca del desarrollo. *Desarrollo económico CEPAL*.
- Pimentel, B. M. (2014). Crisis global y descolonialidad del poder: la emergencia de una racionalidad liberadora y solidaria. *Biblioteca Nacional de Mexico*, 272.
- Pizarro García, M. D. (22-23 de diciembre de 2022). Inclusión financiera y Economía Popular. *Simposio La Economía Popular y Comunitaria en Colombia*. Universidad del Magdalena.
- Quijano, A. (2012). “Bien vivir”: entre el “desarrollo” y la des/colonialidad del poder. *Viento Sur*, 11.
- Rozas, P. y Sánchez, R. (2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. *Serie recursos naturales e infraestructura, Naciones Unidas*.
- Torres, N., Fierro, P. y Alonso, A. (2017). Balance de la economía popular y solidaria en Ecuador. *Economía y Desarrollo*.



## Reflexiones finales

Las autoridades administrativas han priorizado las políticas relacionadas con actividades de alta productividad, como los sectores industrializados que generan gran acumulación de capital (objetivo del sistema capitalista) y se enfocan en el beneficio individual, y con ello han dejado relegada históricamente a la economía popular como fuente de crecimiento económico. Para confrontar esta situación, el Gobierno del presidente Gustavo Petro fomenta el reconocimiento e impulso de la economía popular y comunitaria, como pilar para la inclusión productiva, el trabajo decente y el apoyo al emprendimiento. De ahí que este apartado trate reflexiones y recomendaciones sobre la implementación de políticas públicas en torno a la economía popular, además de las que se encuentran relacionadas en los distintos capítulos.

En relación con lo anterior, Carvajalino Slaghekke menciona que la apuesta gubernamental dirigida al fortalecimiento y consolidación de la economía popular (EP) reafirma y evidencia que es necesario ejecutar políticas públicas, pues el modelo económico actual presenta fallas y no responde a las necesidades de la totalidad de la sociedad colombiana ni a todas las expresiones económicas formales o informales. Por tanto, no está generando actualmente las mismas potencialidades para todos los ciudadanos. Al poner la EP en el centro de la política pública, el Estado actuará sobre un segmento social que representa la mitad de la población actual, lo cual no es un dato menor. Esta sería una acción que, de ser efectiva, transformaría profundamente la realidad económica y social del país.

La implementación de la política para la EP presenta riesgos que deben eliminarse. Estos hacen referencia a la heterogeneidad de la EP,

que obliga al entendimiento singular de cada una de las actividades y a su clasificación taxonómica, pero sin jerarquizarlas, de tal manera que los instrumentos de política se desarrollen con éxito y se minimice el riesgo de una dispersión inocua de los recursos públicos.

En el mismo sentido, la política pública no debe ser entendida como una política de asistencialismo, sino que, por el contrario, debe verse como una relación Estado-ciudadanía en términos de reciprocidad responsable y transaccional, dentro de unos parámetros diferentes a los usufructuados por la banca comercial, pero de retorno, para cobijar segmentos cada vez mayores de la sociedad colombiana. Ello implica necesariamente la existencia de un banco de proyectos para la economía popular y comunitaria (EPC) que, por su diversidad tanto sectorial como del tamaño de los proyectos, requiere de un apoyo humano y técnico idóneo. Por ello se debería estipular la integración de las facultades de administración de empresas, contaduría, economía y negocios internacionales a través de la figura del servicio social como requisito para acceder al grado profesional.

Asimismo, deberán establecerse comités regionales de asistencia técnica que comprendan tanto los aspectos administrativos-financieros como los aspectos propios de la actividad agrícola, pecuaria, pesquera, artesanal, textil, de confecciones y demás actividades, con el fin de apoyar en la consolidación de los proyectos con integración tanto vertical como horizontal. Al mismo tiempo, se busca que estos comités fomenten la cooperación y la identidad nacional gracias a los intereses comunitarios y provoquen la generación de un nuevo tejido social solidario, responsable y capaz de estimular una nueva moral e identidad. En este contexto, el tratamiento preferencial deberá otorgársele a los Programas con Enfoque de Desarrollo Territorial – PEDT, para apoyar los proyectos de encadenamiento para generación de valor agregado y con miras tanto al mercado internacional como nacional.

Por otra parte, García Luna expresa que las actividades relacionadas con la EP en Colombia tienen una gran representación en los niveles de ocupación, pero la escasez de capital, infraestructura adecuada y el nivel técnico del desarrollo de sus actividades limita sus capacidades para generar valor, por lo que el aporte de las EP a la productividad es

bajo. Generar un conjunto de políticas que tengan en cuenta la EP para procesos de tecnificación y mejoramiento de las capacidades de absorción tecnológica es uno de los retos para que estas puedan insertarse a las cadenas de valor y con calidad a los procesos de compras públicas.

La heterogeneidad de las actividades y de los actores que conforman la EP, vista desde la perspectiva de los resultados de la Encuesta de Micronegocios, muestra que cerca del 50 % de ellos tenía una ubicación fija y el otro 50 % una ubicación móvil. Además, esta es una muestra de la escasez de capital con la que desarrollan su actividad, pues solo alrededor del 14 % tenía un sitio donde solo se desarrollara su actividad económica (local, tienda, taller, fábrica, oficina o consultorio). Estas situaciones ameritan un análisis profundo de sus necesidades y problemáticas, con el fin de implementar políticas que aumenten su productividad, en búsqueda de dinamizar los ecosistemas empresariales que apoyen la mejora de los estándares de vida de gran parte de la población del país que está ocupada en las EP.

Para el caso colombiano, la medición que se hace de micronegocios por medio de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) es una muy buena aproximación a la identificación de la EP, sin embargo, es necesaria la integración con los datos de actividades informales. Los fenómenos de desempleo, así como la exclusión social, demandan la proposición de estrategias de trabajo asociativo encaminadas a la articulación o creación de organizaciones solidarias de producción, redes de comercialización y consumo, entre otras. A partir de esa identificación o reconocimiento de comportamientos, el análisis para la formulación de políticas públicas empieza a crear nuevas condiciones que permitan alcanzar algún grado de regulación de la EP.

Adicionalmente, urge la articulación académica entre la formación técnica y la certificación universitaria que apoye las organizaciones de la EP, pues más del 90 % de los micronegocios están condicionados a la informalidad debido a la ausencia de vinculación laboral. Además, tienen baja cualificación de mano de obra (desde el punto de vista de la educación formal), lo cual influye en su productividad y por ende en sus niveles de ingresos, situaciones que también provocan el mantenimiento de la vulnerabilidad de esta población.

La carencia de procesos de calidad, la formación para el manejo de canales comerciales y una producción más planificada son aspectos que reducen el valor agregado de las EP, que relativamente es bajo para el nivel de ocupación que generan. Al comparar el valor agregado de los micronegocios con el valor agregado bruto de la economía del país, el primero representa en promedio solo el 6 % en los períodos 2019-2021, con base en los datos de la GEIH en su informe 2022.

La implementación de políticas públicas mediante la creación de programas de fomento de EP ha sido indispensable para la reconfiguración social. Dichas políticas en sus inicios se relacionaban con expansiones asociadas al creciente desempleo y múltiples formas de precarización laboral (Sánchez et al., 2022). Actualmente, las mujeres y su desempeño en la EP terminan por influir directamente sobre el eficiente desarrollo de actividades, considerando específicamente que son el único género en realizar muchas veces tres jornadas laborales (García, 2020): su unidad productiva, el trabajo doméstico y la organización social. La EP puede calificarse entonces como una economía feminizada, con una participación promedio del 56 % en Latinoamérica (Campana y Rossi, 2022), donde su participación se caracteriza por sus estrategias de colectividad para el integral desarrollo de la vida comunitaria.

También es muy importante identificar las organizaciones que pertenecen a redes solidarias y de comercio justo, con las que se puedan iniciar pilotos para su incorporación a los procesos de compras públicas. La idea es vincularlas directamente, en principio con actividades de proveer alimentos o manufacturas, por ejemplo, con procesos y sistemas de calidad concertados especialmente para la EP, para que vayan evolucionando de manera creciente.

Para finalizar, tal como identificaron los autores de este libro, la economía popular dentro de sus actividades económicas recoge más del 60 % de la población ocupada, por lo que la implementación de políticas públicas para la economía popular beneficiaría a un porcentaje significativo de la población. Adicionalmente, estos actores tienen limitantes en sus capacidades productivas —las cuales se han analizado aquí ampliamente— en componentes como infraestructura, acceso tecnológico, conocimiento científico, acceso a financiación, entre otros, por

lo que su productividad es baja e impacta en la calidad de vida de esta población, lo que amerita la intervención del Estado.

En conclusión, la implementación de políticas públicas para la economía popular es viable, sin embargo, conviene subrayar que estas políticas deben estar dirigidas a inversiones en componentes como infraestructura, asociatividad productiva, ayudas tecnológicas y acceso a crédito que, teniendo en cuenta los argumentos desarrollados en el libro, garantizarían su éxito.



## Parte II. Marco jurídico

Juan Rodolfo Noguera Ríos

Para poder abordar este acápite denominado marco jurídico, es necesario retomar lo anotado anteriormente en este manuscrito. Habíamos destacado que «este análisis aún inexacto [del concepto de economía popular], no concertado entre académicos y gobernantes, requiere de mayor difusión a nivel nacional, inclusión en la agenda pública y diseño de una estructura regulatoria y de promoción nacional» y habíamos referenciado a Coraggio (2014, citado en Gómez et al.), quien afirma que «las prácticas de la economía popular suelen ser informales». Ambas citas nos obligan a identificar el siguiente marco normativo como antecedentes jurídicos de la economía popular y comunitaria como eje transversal del gobierno del cambio, Colombia Potencia Mundial de la Vida, 2023-2026:

1. Constitución Política de Colombia (1991): artículos 1, 2, 25, 38, 51, 57, 58, 60, 64, 65, 333 y 365

**Artículo 1o.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;

facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**Artículo 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

**Artículo 51.** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

**Artículo 57.** La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

**Artículo 58.** Artículo modificado por el artículo 1º. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

**Artículo 60.** El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.

Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones

solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.

**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación (sic), salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

**Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

**Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. (...).

Al respecto, el **artículo 1º** de la Constitución destaca el principio de solidaridad. A este, la Corte Constitucional lo concibe como la ayuda de asistencia y amparo por parte del Estado a quienes se hallen en

condiciones de inferioridad, en procura de asegurar un nivel apropiado de bienestar para sus habitantes. En el contexto del cooperativismo se conoce como un valor básico; en el desarrollo de los objetivos primordiales de las cooperativas es la búsqueda de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las personas asociadas, por medio de la acción conjunta orientada al bien de todos los asociados en la empresa de economía solidaria, antes que a beneficios solo individuales.

El **artículo 2º** describe los fines esenciales del Estado colombiano. Para el análisis contextual ha de resaltarse «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución». En consecuencia, el Gobierno nacional ha impulsado leyes de libre desarrollo del cooperativismo, lo que ha estimulado la constitución de organizaciones cooperativas para contribuir en el desarrollo económico y la democracia participativa y pluralista.

El **artículo 25º** tiene como regla general y fundamental que el trabajo goce, en todas sus tipologías, de especial protección del Estado. La Corte Constitucional ha expresado «que esa especial protección se predica no solamente de la actividad laboral subordinada, regulada en el Código Sustantivo del Trabajo, sino que se extiende a otras modalidades, entre las cuales se cuentan aquellas en las que el individuo lo ejerce de manera independiente, puesto que, más que al trabajo como actividad abstracta, se protege al trabajador y su dignidad». Entre esas modalidades se identifican los miembros de cooperativas de productores.

El **artículo 38º** de la Constitución Política es una normativa superior garantizadora del derecho de la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Esto predispone que, en ejercicio del derecho fundamental, el Estado promoverá, facilitará y procurará la constitución o creación y fortalecimiento de las empresas cooperativas para el desarrollo económico del país y de las micro, pequeñas y medianas empresas de la economía solidaria.

El **artículo 51º** nos enseña que la asociatividad constituye un derecho social, económico y cultural para el desarrollo de programas de vivienda en procura de la dignidad de la vivienda de los habitantes del

país, y concluye con que es responsabilidad del Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

El **artículo 57º** declara los estímulos y los medios que en el desarrollo legislativo se establecen para los trabajadores que participen en la gestión de empresas.

El **artículo 58** enaltece a un rango constitucional el amparo a las formas asociativas y solidarias de propiedad.

El **artículo 60º** instruye sobre el mandato de democratización de la propiedad accionaria del Estado. Este ordena transferir a terceros, quienes deberán invitar bajo condiciones especiales a los trabajadores de la empresa cuya propiedad total o parcial se ha decidido vender, así como a las organizaciones solidarias y de trabajadores.

El **artículo 64º** precisa que tiene como propósito proteger a los trabajadores agrarios. Señala como un deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, ya sea en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

El **artículo 65º** enuncia la protección especial de la producción de alimentos y le da prelación a las acciones agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustrial, sectores productivos a clasificar en la ley de economía popular y comunitaria.

**Artículo 333:** todo lo anotado en los artículos precedentes es reiterado en el **título XII, capítulo I**, Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, al consagrarse como un deber del Estado el fortalecimiento de las organizaciones solidarias, como formas de participación democrática instituidas en el artículo 1º de la Carta Política de Colombia.

El **artículo 365º** se ubica en la relevancia jurídica del Decreto No. 1482 de 1989, normativa que habilita la creación de entidades públicas nacionales o de las entidades territoriales de naturaleza cooperativa, al disponer que «los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley; podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares».

En el Estado colombiano se ha legislado sobre el sector cooperativo desde el año 1931 (con la Ley 132), como hechos jurídicos relevantes del derecho cooperativo, con el gobierno de Enrique Olaya Herrera.

1. Antes de la promulgación de la Constitución Política vigente, el Gobierno Nacional de Virgilio Barco Vargas, en cumplimiento del «Plan de Economía Social», expidió la Ley 79 de 1988, «por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa», reglamentada por el decreto No. 3081 de 1990, «por el cual se establece el límite en que pueden reajustarse los aportes sociales que efectúen los asociados en las cooperativas, precooperativas, empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas y en fondos de empleados». Además, de los decretos ley: 1. Decreto ley No. 1480 de 1989, por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las Asociaciones Mutualistas. 2. Decreto 1481 de 1989, por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados. 3. Decreto No. 1482 de 1989, «por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de Administraciones Públicas Cooperativas».
  - Decreto ley No. 1480 de 1989, por el cual se determinan la naturaleza, las características, la constitución, los regímenes internos, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las Asociaciones Mutualistas.
  - Decreto 1481 de 1989, por el cual se determinan la naturaleza, las características, la constitución, los regímenes internos de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados.
  - Decreto No. 1482 de 1982, por el cual se determinan la naturaleza, las características, la constitución, los regímenes internos, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas

para el fomento de las empresas de servicios en las formas de Administraciones Públicas Cooperativas.

2. En vigencia de la Constitución Política de 1991 se han expedido normas tendientes a regular organizaciones mutuales y cooperativas:

- Ley 454 de 1998, por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones, como el Plan Nacional de Desarrollo «El Salto Social».

Es una ley que, con su marco conceptual o teórico, funda para el sector cooperativo reglamentación y directrices objetivas de gran jerarquía. Para el propósito de los objetivos de la economía solidaria y en aquiescencia de ello, transforma al DANCOOP, crea la Superintendencia de la Economía Solidaria y genera confianza en los asociados al instituir el fondo de garantías para las cooperativas financieras, de ahorro y crédito.

- Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

La denominada ley de emprendimiento juvenil tiene como propósito central la promoción y creación de nuevas empresas, en la búsqueda de la incubación de empleo o vinculación laboral con visión diferencial para la población joven comprendida entre los 18 y 28 años, en el territorio nacional.

- Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 181.** tipos de entidades promotoras de salud. **La Superintendencia Nacional de Salud podrá autorizar como Entidades Promotoras de Salud, siempre que para ello cumplan con los requisitos previstos en el artículo 180**, a las siguientes entidades: a) (...) b) (...) ... g) Las organizaciones no gubernamentales y del sector social solidario que se organicen para tal fin, especialmente las empresas solidarias de salud y las de las comunidades indígenas; h) Las entidades privadas, solidarias o públicas que se creen con el propósito específico de funcionar como Entidad Promotora de Salud.

Este artículo es la génesis del funcionamiento de las Entidades Promotoras de Salud - EPS, las empresas solidarias de salud y las de las comunidades indígenas, dentro del régimen subsidiado establecido por la ley 100 de 1993 y decretos reglamentarios.

- Ley 1233 de 2008, por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones.

Esta ley centra su accionar jurídico en el propósito de precisar las disposiciones legales efectivas de estricto cumplimiento por parte de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, referentes a la seguridad social de los asociados o afiliados, e incluso los trabajadores de estas, protegiendo al joven trabajador y la maternidad.

- Ley 1391 de 2010, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones.

La notabilidad modificatoria de la aludida ley es la de transformar las estipulaciones de la forma del vínculo de asociación de los fondos de empleados, de conformidad con las actividades emprendedoras empresariales del país.

- Decreto 4588 de 2006, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado.

Esta disposición fue modificada por el Decreto No. 2417 de 2007. Se dirige a todas las personas jurídicas formalizadas como cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, y establece los cánones elementales para la formación y ejercicio de las organizaciones de la economía solidaria.

- Decreto 3553 de 2008, por el cual se reglamenta la ley 1233 de 2008.

El objeto de este decreto es reglar y definir la compensación ordinaria y extraordinaria con el propósito de establecer el ingreso base de cotización con que deben liquidarse las contribuciones destinadas al SENA, ICBF y las cajas de compensación familiar, en aquiescencia con lo dispuesto por la ley 1233 de 2008.

Los límites de la facturación producida por las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado del 1º de enero al 31 de diciembre de la vigencia anterior, no pueden superar los 435 SMMLV si lo que se busca es que queden exentas de los arbitrios especiales al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF y las cajas de compensación familiar.

- Decreto 1333 de 1989, por el cual se establece el régimen de constitución, reconocimiento y funcionamiento de las precooperativas.

En su oportunidad fue un decreto acertado debido a la claridad de las medidas generales previstas para las precooperativas, referentes a la naturaleza, el reconocimiento, el ejercicio de rendición de cuentas, y la

transformación de las cooperativas, como organizaciones de la economía solidaria en Colombia, de conformidad con el ámbito jurídico de la ley 79 de 1988.

- Decreto 704 de 2019, por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la gestión y administración de riesgo de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales.

Este decreto está dirigido a las cooperativas de ahorro y crédito, las multiactivas e integrales con unidad de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales. En él se establece el Sistema de Administración de Riesgo de Iliquidez - SARL, instruido por la Supersolidaria

- Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

**Artículo 164.** Fortalecimiento empresarial de las organizaciones de la economía solidaria. Le corresponderá al Gobierno nacional diseñar, formular e implementar la política pública integral estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria, determinadas en la Ley 454 de 1998; con especial énfasis en la economía solidaria rural y campesina, por el fomento de la equidad de género, en favor de las madres cabeza de hogar y por el emprendimiento y asociatividad de la juventud y los trabajadores. La política pública establecerá los mecanismos para el fomento y desarrollo del servicio de ahorro y crédito solidario que mediante los Fondos de Empleados se construyen a nivel nacional.

**Parágrafo 10.** Para el efecto se creará la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria en la cual confluirán e interactuarán las diversas entidades del orden nacional de la rama ejecutiva con

el objetivo de coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución transversal e integral de la política pública de la economía solidaria y su articulación con otras políticas de desarrollo económico y empresarial. **Parágrafo 2o.** En la política de la que trata este artículo, el Gobierno nacional deberá diseñar los incentivos y estrategias para las empresas que fomenten la creación, desarrollo y subvención de Fondos de Empleados que beneficien directa e indirectamente a sus trabajadores con el ánimo de incrementar actores dentro de la economía solidaria en el territorio nacional.

Es primordial anotar que la inclusión de este artículo en la ley del Plan Nacional de Desarrollo «Pacto por Colombia; pacto por la equidad», le concede al gremio cooperativo colombiano exigirle al Gobierno nacional la construcción de la política pública justa para el sector de la economía solidaria.

1. En el actual escenario es de gran relevancia mencionar las siguientes leyes y decretos por sus propósitos, por el objetivo o intención de este documento y por la cabida en las estrategias propuestas por el Gobierno Nacional:
  - Decreto 4122 de 2011, por el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, en una Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y se fija su objetivo y estructura.

Se considera que esta norma tiene como propósito introducir una transformación institucional, al convertir al DANCOOP (Dansocial)-Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria-, en Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente.

- Ley 2069 de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

El propósito de la precitada normativa es la de suscitar el emprendimiento, el crecimiento y la formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas; reducir y racionalizar los trámites de creación de los referidos entes económicos en procura de la reactivación económica, disponiendo que las cooperativas se constituyan con tres asociados; habilitar a las MiPyMes para asociarse en cooperativas; y crear incentivos para contratar con el Estado en procesos de contratación por la modalidad de selección de mínima cuantía.

- Ley 2166 de 2021, por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.

Además de ser muy diciente el propósito de la nueva ley comunal, aprobada dentro del marco de la libertad de asociación, esta define y determina los criterios para la política pública de las organizaciones comunales, autoriza a las entidades estatales para celebrar convenios solidarios para ejecutar obras hasta por el valor de contratación fijado para la modalidad de selección de mínima cuantía en los diferentes entes de los tres niveles de gobierno, y regula la inclusión de la mujer en los cargos de las acciones comunales del 30 %, entre otras disposiciones dictadas por la ley 2166 de 2021.

- Decreto número 0142 de 2023, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las MIPYMES, las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones.

Este decreto tiene algunos aspectos muy similares al Decreto No. 2170 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el Decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999, porque ambos dan acceso a la contratación estatal a las cooperativas y demás entes de la economía solidaria.

- Documento CONPES No. 4051 del 27 de septiembre de 2021: Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria.

Con este interesante instrumento de política el Gobierno nacional instituye las estrategias de la política pública para el fomento, educación y supervisión de la economía solidaria en Colombia.

- Resolución No. 000006 de 2020, por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final.

Esta normativa dispone las estrategias y los instrumentos de planificación de carácter nacional, para promover la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria como consecuencia del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, rubricado en noviembre de 2016 por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Aquí se evidencia que la resolución tiene como fundamentación los artículos 64 y 65, y procura la inclusión de la economía campesina, familiar y comunitaria en cadena de los productos, bienes y servicios locales, regionales y nacionales de la producción campesina

- Decreto 248 de 2021, por el cual se adiciona la Parte 20 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las compras públicas de alimentos.

Esta disposición de manera general instruye a las entidades que celebren procesos de contratación con recursos públicos para adquirir, suministrar y proveer alimentos en las diferentes modalidades de atención, que deberán solicitar a los oferentes o proponentes en los documentos precontractuales (pliegos de condiciones) promesa de contrato escrito de abasto con pequeños productores agropecuarios locales o productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria locales y sus organizaciones, inscritos en el registro de productores individuales u organizaciones de productores de las secretarías departamentales de agricultura o quien haga sus veces, o en el sistema público de información alimentaria. Además, instruye sobre la asignación de puntajes adicionales en los procesos de contratación estatal para atender programas institucionales de servicios de alimentación.

En consecuencia, de conformidad con lo descrito, el sector cooperativo en Colombia está construido con base en un ordenamiento constitucional y legal, marco referencial propicio para la construcción e implementación de la economía popular y comunitaria que permita la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento de sectores informales de las personas en una relación público-privada.

## **Legislación de la economía popular y solidaria en el contexto latinoamericano**

### **1. Ecuador:**

**Ley Orgánica de economía popular y solidaria**, promulgada el 28 de abril de 2011, enmendada con el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMIF) en 2014. Instituye el pedestal jurídico del sector financiero popular y solidario.

### **2. República Bolivariana de Venezuela:**

**Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal**, decretada el 21 de abril de 2010. Esta ley del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ha instituido mecanismos para el traspaso de poder al

pueblo en materia de políticas públicas, para la manufactura, expansión y prosperidad económica.

### **3. Brasil:**

**Ley número 15.028**, 9 de enero de 2004, instituye la Política Estatal de Fomento de la Economía Popular y Solidaria en el Estado de Minas Gerais (Brasil).

### **4. Honduras:**

**Ley Del Sector Social De La Economía.** La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras Decano De La Prensa Hondureña No. 000589 del 11 de enero de 1986 número 24. 820. Decreto reglamentario No. 193-85. Acuerdo Ejecutivo 254/97. Gaceta No. 28,514 de 14 de marzo de 1998.

### **5. México:**

**Ley de la economía social y solidaria**, reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2012. Última reforma publicada DOF 12-04-2019.

### **6. Uruguay:**

**Ley No. 18407.** Ley de cooperativas, regulación, constitución, organización y funcionamiento, promulgada el 24 de octubre de 2008. Reglamentada por los siguientes decretos: No. 113/022 de 07/04/2022, No. 208/020 de 23/07/2020, No. 183/018 de 15/06/2018 y No. 198/012 de 18/06/2012. (Derogado).

### **7. Paraguay:**

**Ley No. 438/94 de cooperativas**, normaliza la constitución, formación y ejercicio de las Cooperativas. Fue decretada y publicada en el año

1994. En la República de Paraguay, como en Colombia, la legislación cooperativa tiene soporte constitucional.

Ley No. 2157 aprobada el 16 de junio del 2003, regulariza el funcionamiento del Instituto Nacional de Cooperativismo e instituye su escrito orgánico.

#### **8. Bolivia:**

**Ley General de Sociedades Cooperativas, DL No. 5035, 13 de septiembre de 1958.** La Constitución Política de Bolivia, en su Artículo 160, asigna al Estado la responsabilidad del fomento a las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada. La jefatura de Evo Morales ha interpuesto una serie de reformas contra los prototipos económicos tradicionales, enfatizando en la Constitución de la República de 2007, Artículo 311, las formas comunitarias de propiedad y producción, así como las cooperativas.

#### **9. Argentina:**

**Ley 4499 de Economía Social / Mercados Asociativos** – Río Negro, sancionada el 22 de diciembre de 2009. Con la **Ley 8.435** se crea el Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Mendoza del 27 de junio de 2012. A nivel nacional, en el gobierno Néstor Kirchner se aprobó la Ley 25.865 de 2004 con la que se estableció la creación del registro nacional de efectores de desarrollo local y economía social, y se instauró como órgano protagonista el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. De igual manera, se pone de manifiesto relevante que en el año 2016 la UNESCO reconoció a las cooperativas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

#### **Deliberaciones y recomendaciones:**

Dada la trascendencia inequívoca de la propuesta descrita en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo Colombia, Potencia Mundial de la Vida, 2022-2026, de «construir un nuevo contrato social» que

permite superar inequidades y exclusiones indudables, se hace oportuno y de singular significación analizar reflexivamente la normatividad constitucional y legal concerniente a la economía solidaria, descrita en el marco jurídico de este escrito. En ese sentido, se formulan las siguientes meditaciones y recomendaciones:

1. El Estado colombiano ha hecho un significativo desarrollo legislativo para la economía solidaria antes y después de la Constitución Política actual, pero centrado o instituido en los principios solidarios de la economía empresarial capitalista. De esta manera, lo legislado no ha permitido cerrar las brechas económicas y sociales, sino que, por el contrario, ha incrementado las desigualdades y la informalidad de sectores productivos informales por falta de oportunidades de inclusión productiva, para el trabajo digno y el emprendimiento. Esto demanda acciones políticas para promover la economía popular, orientada a micro-negocios o entidades socioeconómicas populares integradas por artesanos, trabajadores o mensajeros domiciliarios, pescadores, trabajadores de albañilerías, conductores, comerciantes o vendedores ambulantes, hombres y mujeres campesinas, mecánicos, acciones comunales urbanas y rurales, asociaciones de padres de familia, agremiaciones de profesionales, asociaciones de comunidades étnicas, asociaciones de guías turísticos, asociaciones campesinas, entre otras.
2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE recomendó al gobierno de Juan Manuel Santos impulsar el valor agregado, lograr un crecimiento más inclusivo y procurar disminuir la desigualdad de ingresos de los colombianos, considerada por el organismo internacional demasiado elevada (Gurría, 2015).
3. Para que la economía popular sea procedente, se requiere promover la formalidad de los sectores productivos relegados del cauce formal de la economía, por lo que demanda la promoción, el fortalecimiento de la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento en los tres niveles de gobierno. Para ello, el

Gobierno nacional debe expedir o modificar las leyes pertinentes y sus propósitos:

- El rediseño institucional de los ministerios encargados de impulsar, revisar, actualizar e implementar el ordenamiento jurídico y regulatorio de las organizaciones de la economía popular y comunitaria.
- Ley de la economía popular y comunitaria.
- Adicionar o modificar el Decreto Único Reglamentario No. 1082 de 2015 y, en virtud de ello, establecer que las entidades estatales identificadas en el Artículo 2 de la Ley 80 de 1993, como las del régimen especial de contratación, adelanten por la modalidad de selección de mínima cuantía la adquisición de bienes y servicios, con sectores productivos catalogados en el ámbito de la economía popular y comunitaria.
- Decreto nacional, mediante el cual se reglamente o normative la contratación a través de procesos competitivos de selección con entidades socioeconómicas populares determinadas como tal en la política pública de la economía popular y comunitaria, para la ejecución de convenios de asociación con sujetos de los sectores productivos informales y para la construcción de obras menores como caminos vecinales o veredales, la adquisición de bienes y servicios de economía campesina de pequeños productores, oficios y ocupaciones mercantiles. Adicionalmente, se recomienda no asignar puntos en la evaluación de ofertas (este requisito de los pliegos de condiciones de las modalidades de contratación es generador o fundante de costumbres corruptas) y adelantar procesos exclusivos para las entidades caracterizadas en la economía popular y comunitaria.
- Establecer el sistema o los instrumentos financieros para la formalización e inclusión financiera de los sujetos de la economía popular y comunitaria como tácticas generales e integrales de financiamiento estatal innovador, en procura de generar las oportunidades de inclusión, desarrollo y crecimiento económico de los pequeños productores y ennoblecer

el trabajo local, con el único propósito de desarrollar la vida digna bajo el contexto del principio de solidaridad, conforme al Artículo 1º de la Constitución Política.

## Referencias

- Constitución Política de Colombia. [Const]. (1991) (Colombia).
- Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. *Serie de Documentos* (1). INAES.
- García Müller, A. (2014). *Derecho cooperativo y de la economía social y solidaria*.
- Gómez, A. M., Fajardo, C. L. y Cadena, O. L. (2018). Economías populares e inclusión productiva para beneficiarios con vivienda gratuita en Cali, Jamundí y Popayán. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu11-21.epip>
- Guerra, P. (2012). La legislación sobre economía social y solidaria en América Latina entre la autogestión y la visión social. *Revista de la facultad de derecho*, (33), 73-94.
- Gurría, A. (2015). *Colombia Políticas Prioritarias Para Un Desarrollo Inclusivo*. Serie Mejores Políticas.
- Quintero, V. (2015). *Economía popular y organización comunitaria. Potencialidades, condicionantes y desafíos de procesos de construcción colectiva en los barrios 13 de enero y los obreros de la ciudad de La Rioja* [Trabajo final de grado]. Universidad Nacional de Lanús.



## Perfil de Autores



**Nombre:** Alberto Carvajalino Slaghekke

### **Perfil profesional:**

Economista egresado de la Universidad Externado de Colombia, con doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, España. Posee una amplia experiencia en los ámbitos de la educación superior, en la cual ha laborado como director, vicerrector, decano y rector de universidades de índoles pública y privada en Colombia. Actualmente es profesor de cátedra en la Universidad Externado de Colombia. La tesis que presentó en su desarrollo doctoral fue *Las formas de violencia en Colombia y la ausencia del perdón en la búsqueda de la paz*, tesis que logró el reconocimiento *cum laude*. En los últimos años, sus experiencias investigativas se han centrado en el marco del conflicto colombiano y en la comprensión de la violencia como una gama de fenómenos, y en su incidencia sobre la formación de territorios y conformación de territorialidades.



**Nombre:** Rafael García Luna

**Perfil profesional:**

Economista, egresado de la Universidad del Magdalena (Santa Marta – Colombia), magíster en ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Ciencias Sociales de la Universidad del Norte (Barranquilla – Colombia). Su trabajo de investigación se centra en el análisis de las políticas de desarrollo productivo e innovación proponiendo nuevas formas de impulso a estos procesos para territorios con bajo niveles de desarrollo económico.



**Nombre:** Daniel Alberto Gómez López

**Perfil profesional:**

Daniel Alberto Gómez López, docente durante la mayor parte de la vida en universidades públicas y privadas del país, como en la Universidad del Magdalena, la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, la Universidad de Nariño y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. También ha hecho parte de la Universidad de los Andes, del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales - CIDER, donde se desempeñó como profesor investigador por once años; de la Universidad del Rosario, donde se desempeñó como profesor investigador del CEPI; fue director académico del programa de Gestión y Desarrollo Urbano y participó como profesor invitado en la Universidad del Norte. Es Ingeniero Agrónomo, calificado en Industrias, especialista en Planificación Regional, Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, posgraduado en Implementación de las Políticas Públicas. Se ha desempeñado como subdirector del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías de la Presidencia de la República (DAIN-CO); director técnico de la Corporación Araracuara, actual SINCHÉ; gobernador del departamento del Guaviare; gobernador encargado de Arauca; director de Planeación del Plan Nacional de Rehabilitación de la Presidencia de la República; director de planeación del programa Presidencia de Juventud, Mujer y Familia; director de planeación de Colombia Humanitaria y consultor nacional de las Naciones Unidas en la FAO.



**Nombre:** Juan Rodolfo Ríos Noguera

**Perfil profesional:**

Egresado de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC), especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia y Contratación Estatal de la Universidad Cooperativa de Colombia. Magíster en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda. Cuenta con una gran experiencia en el área educativa, enfocada en la educación superior, así como en cargos en entidades públicas como consejos distritales o directamente con municipios. En el campo de la investigación ha trabajado vinculado a la universidad Sergio Arboleda y actualmente se encuentra desarrollando un proyecto acerca de los derechos territoriales de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Ha alcanzado reconocimientos por su desempeño profesional en El Paso, Cesar, y académicos en la ESAP como egresado.



**Nombre:** Edwin Guerrero Utria

**Perfil profesional:**

Edwin Guerrero Utria. Economista, magister en Planeación Territorial y Dinámicas Poblacionales y PM4R Máster Profesional en Gestión de Proyectos de Desarrollo. Tiene amplia experiencia en la dirección de proyectos con poblaciones vulnerables en el Caribe y el Pacífico colombiano. Actualmente es docente investigador de la Universidad del Magdalena y consultor externo para alcaldías, gobernaciones y demás instituciones públicas. Adicionalmente, ofrece acompañamiento a las poblaciones que desean aspirar a la gestión de recursos nacionales e internacionales.



ACREDITADA EN ALTA CALIDAD

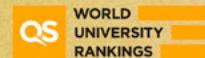
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN  
DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO



# MEMORIAS DEL SIMPOSIO DE ECONOMÍA POPULAR

**SANTA MARTA**  
22 Y 23 DE DICIEMBRE DE 2022

UNA OPORTUNIDAD  
PARA FORTALECER  
LA INCLUSIÓN  
PRODUCTIVA, EL  
TRABAJO DIGNO Y  
EL EMPRENDIMIENTO



AÚN+  
incluyente  
e innovadora  
PERÍODO 10.34

*“La Economía Popular es el conjunto de unidades económicas productivas, individuales, asociativas o comunitarias que se enmarcan en micronegocios y microempresas, generan bienes y servicios y no cuentan con niveles de productividad comparables con la economía consolidada. Está conformada por personas naturales o jurídicas, formales o informales con ejercicio en el país que requieren algún tipo de intervención del Estado. Esta intervención debe estar encamionada en dos sentidos: 1) asistencia social. Entrega de subsidios para garantizar condiciones mínimas de vida digna. 2) Fortalecimiento productivo. El Estado debe garantizar acceso al crédito, a la tecnología, al conocimiento y la infraestructura, y debe eliminar las restricciones que les impide contratar con el Estado; que les permitan generar empleos dignos, contribuir a la paz social, a la transición energética, a la consolidación de la economía campesina y a la reindustrialización del país. El Estado debe priorizar a los grupos poblacionales y sociales de especial protección constitucional en el acceso a la dinámica de mercado nacional, bajo la garantía plena de los derechos ciudadanos y empresariales”.*

Agencia Nacional de Compras Públicas Colombia Compra Eficiente

**Stalin Ballesteros**

Director

Universidad del Magdalena

**Pablo Vera Salazar PhD**

Rector

**Jorge Elías Caro**

Vicerrector de Investigación

**Edwin Guerrero Utria**

Docente investigador

Del 22 al 23 de diciembre de 2022 se llevó a cabo en la ciudad de Santa Marta, Colombia, el simposio “La economía popular y comunitaria en Colombia: una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento”. Este fue organizado por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, y la Universidad del Magdalena. El simposio se desarrolló como un espacio de promoción y construcción del marco conceptual de la economía popular, propicio para la inclusión económica, ambiental y social.

Al evento asistieron 126 participantes, entre ellos representantes de comunidades de vendedores ambulantes, pescadores artesanales, líderes sociales, artesanos, agricultores, trabajadores textiles y pequeños productores, así como también el ministro de Comercio, Industria y Turismo, algunos representantes a la Cámara, la vicepresidenta de Conexión y Experiencias de iNNpulsa Colombia, el director nacional (E) de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), el director y asesor de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, el rector de la Universidad del Magdalena, entre otros.

Este evento fue un espacio para visibilizar a nivel nacional e internacional las capacidades de la economía popular para el crecimiento y el desarrollo del país, y su impacto en la vida digna de los colombianos.

# Conferencia

## Visión gubernamental de la economía popular

Conferencista: Dr. Germán Umaña Mendoza  
Ministro de comercio, Industria y Turismo  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



Existen soluciones fáciles para las que no se necesitan leyes, decretos, ni grandes proyectos. Por ejemplo, del Invima saldrá una resolución con la que se elimina la exigencia del registro sanitario para todos los lácteos y los alimentos. Es lógico que los campesinos puedan vender sus productos en el ámbito regional, y que a nivel internacional sí se deban hacer esfuerzos para cumplir con las normas.

Los empresarios con los que he hablado manifiestan que lo que necesitan son reglas claras del juego y equilibrio en los manejos que el

Estado hace de las rentas que se les están dando a los grandes empresarios. Por eso, revisemos todos los tratados de libre comercio que se firmaron con México en el grupo de los dos: con Estados Unidos en el mal llamado Tratado de Libre Comercio – TLC, y con la Unión Europea con el mal llamado TLC, que es un acuerdo o asociación. Estos tratados, si bien se abrieron el mercado para México, crearon desequilibrios en temas fundamentales como la propiedad intelectual, para poder defender el derecho fundamental a la salud, o en servicios, para poder defender el derecho fundamental a la educación.

En este gobierno, en Colombia, tenemos claro que no son mercancías la educación y la salud. Estos son derechos fundamentales que no pueden ser objeto de protección de las inversiones en los tratados de libre comercio, sino que deben entrar en una política de Estado que busque rescatar los derechos fundamentales que han sido negados a la población.

Por supuesto, respecto a la salud y los medicamentos tenemos que ser conscientes de que primero está la prevención, después la atención y en por último están las EPS y el manejo financiero de la salud. No es complicado entender eso, sin embargo, parece que sí.

¿Qué dónde está la política de comercio exterior? Hay que revisar los tratados, pero que no se nos olvide que tenemos una alineación virtuosa de los astros. Resulta que en este momento todos estamos en la transición energética hacia un modelo de desarrollo productivo y sostenible. Eso es lo que dice el programa del Pacto Histórico. Y ese modelo de transición tiene una característica mundial especial: los que producen petróleo, los demandantes de petróleo, los ricos del mundo están en el proceso de transición energética y pueden hacer las inversiones para que alguien les cuide su pulmón y su biodiversidad. Y todos en Colombia estamos en el proceso de transición energética porque tenemos todo para ofrecer a aquellos que necesitan el pulmón para vivir: tenemos la biodiversidad, tenemos los conocimientos tradicionales, tenemos la posibilidad de generar una economía verde; tenemos en la costa Caribe el aire, el agua; en la Guajira hay posibilidad de producción de hidrógeno verde, de economía circular, de desarrollo del turismo sostenible, de conexión con los puertos, como el que tienen acá (en Santa Marta): un puerto maravilloso subutilizado y con todas las dificultades.

Pues si estamos hablando de toda esa transformación productiva hacia el desarrollo sostenible y existe este círculo virtuoso en este momento porque ellos necesitan de nosotros y nosotros tenemos todo que ofrecerles, pues tendremos que ofrecer la participación de la Inversión Extranjera Directa – IED en el país. Sin embargo, esta debe tener tres condiciones elementales:

En primer lugar, cuando se trae una IED, esta tiene que incorporar progreso técnico, adaptación de tecnología e innovación. Esto para el desarrollo de ese círculo virtuoso que menciona la teoría del desarrollo y que se abandonó hace 30 años cuando iniciamos con los procesos de apertura unilateral. Para su recuperación se tiene que trabajar con las comunidades y los inversionistas en ese tema.

En segundo lugar, los actores de la economía popular se deben incorporar a las cadenas de valor. Hoy hablé con dos grupos muy interesantes: uno de artesanos y otro de banano. Estos dos casos son típicos; dicen “tengo 40-50 años haciendo artesanías, pero no le he transferido mi conocimiento tradicional, mi experiencia, mi innovación, mi tecnología a nadie. Después de 50 años estoy con todos los artesanos porque, ya que hay un gobierno diferente, queremos transferir el conocimiento para posibilitar el desarrollo, la innovación tecnológica, la innovación en el arte, la innovación en el conocimiento tradicional y todas esas posibilidades inmensas que existen para las juventudes”. Eso es economía popular. Lo mismo con los bananeros. Desde 1928 tienen inercia en las redes de comercialización, pero cuando no es Unibanco, existen barreras de entrada a esas redes. En 1928, la *United Fruit Company* sencillamente tenía toda la logística de distribución en barcos refrigerados desde Centroamérica hasta acá, y por supuesto ustedes ahora no tienen la menor posibilidad de comercialización en el exterior, aunque tienen un banano de alta calidad. Por eso hay que trabajar sobre la inercia de las redes de comercialización, sobre la logística. Eso es técnico, pero hay que trabajar con las comunidades que se mueven en este contexto.

¿Cómo se define la economía popular? ¿Qué es la economía popular? El gobierno no puede definir la economía popular, pero la economía popular es ustedes, los actores de la economía popular. ¿Pero ustedes pueden dar una definición de qué son ustedes como economía

popular? No; pero que son ustedes actores productivos, actores sociales, actores que construyen países, sí. Eso es la economía popular: los que construyen, los que tienen socialmente una definición clara y que trabajan para crear riqueza, para crear desarrollo y para integrarse a una economía productiva, para que sus familias, sus comunidades y sus regiones puedan tener desarrollo productivo. Entonces, la incorporación de progreso técnico es factor de desarrollo para que estén ustedes en los encadenamientos productivos. La microempresa, la economía popular, la mediana y pequeña empresa deben tener las alianzas para esos encadenamientos productivos. Y eso es lo que estamos proponiendo.

En tercer lugar, como profesor estoy cansado de los artículos indexados, de la desconexión de los doctores (academia) de la economía popular con la sociedad, de ese sistema de sabios por puntaje que está exprimiendo violentamente la educación e irrumpiendo el coeficiente de Gini. Eso porque somos unos pocos profesores con doctorado que devengamos los recursos universitarios tanto de investigación como de desarrollo y de salarios, que no entendemos el papel social de esos otros doctores, de ese capital humano formidable que se formó para construir país y no simplemente para hacer redes internacionales para el ego de los profesores. El proceso de investigación y acción debe ser para el desarrollo de la economía popular y para romper el problema de las divergencias que hay con los territorios.

El sistema de educación es propedéutico, pero reconoce los saberes ancestrales y los saberes propios. Para ofrecer esta educación no le podemos evitar la entrada a la universidad a maestros que han enseñado a muchas generaciones y que no pueden hacerlo en una universidad porque no tenían doctorado; como no podría enseñar García Márquez en la Universidad del Magdalena porque no tenía doctorado. No pueden enseñar para el desarrollo aquellos que tienen los conocimientos tradicionales, es decir, las comunidades indígenas, quienes en medicina tienen un mercado mundial de 400 mil millones de dólares de lo que han hecho a partir de sus conocimientos tradicionales. Y es que no hemos sido capaces de organizarlos. Capaz que esos conocimientos tradicionales pueden revertirse en el desarrollo de las comunidades indígenas o de otras comunidades.

Y al final, ¿cuál es el objetivo? Pues disminuir el coeficiente de Gini; del 50% de desigualdad en Colombia al 30%, porque el objetivo es disminuir 30 a 200 años de desigualdad, integración nacional y crear una teoría de bienestar y de justicia social que se manifieste en los indicadores económicos. Sobre todo, el objetivo es dignificar la economía popular para que no sigamos viviendo de los subsidios del banco mundial para embrutecer a la población, o en las ollas comunes para que la gente se alimente sin pensar cómo hacer un cambio de estructuras.

Dicen que ahora sencillamente todos los de izquierda nos volvimos socialdemócratas, pues no podemos hablar de cambio de estructuras, sino de cambios ordenados hacia una mayor justicia social. Y bueno, yo he evolucionado también en los mismos términos. Me decían: "es que a los 20 años el que no era comunista es porque no tenía corazón, pero a los 60 el que es comunista es porque no tiene cerebro". Entonces yo decidí mantener algo del cerebro.

Entonces, ¿qué es un programa de comercio exterior? Son los equilibrios, los mensajes claros, es lateralizar las relaciones. Esto último porque estamos en un programa virtuoso de defender la biodiversidad y la Amazonía. Por primera vez en muchos años nos podemos aliar Colombia-Perú-Ecuador-Brasil para volver a defender la Amazonía, para sostener el pulmón del mundo, pero que paguen por él, porque la Amazonía es propiedad nuestra y así como se plantea es un programa de integración económica, es un programa a partir de la protección de la biodiversidad, del medio ambiente.

Entendemos que estamos en el momento de la integración energética en toda Latinoamérica, mediante el desarrollo sostenible y la integración verde, pero también debemos proponer la integración social con Latinoamérica, con el Caribe y en general con los países desarrollados, porque si no, volvemos a caer en las trampas de que no negociemos conjuntamente en los foros con los países desarrollados. Ahora debemos volver al foro multilateral. Por eso, aquí se plantea como estrategia de la industrialización lo siguiente:

1. Apuesta por la transición energética. Para el desarrollo sostenible.
2. Apuesta por la agro industrialización y la soberanía alimentaria. No podemos depender de la producción agrícola subsidiada de

los países desarrollados, porque en momentos como este, con la guerra en Ucrania, nos dimos cuenta de que no tenemos producción, y por tanto no tenemos derecho la soberanía alimentaria, y que la agroindustrialización es el valor agregado de la soberanía alimentaria, y esto se puede hacer con la economía popular.

3. Apuesta por la reindustrialización del sector salud. Los derechos fundamentales deben ser derechos fundamentales y no mercancías.
4. Apuesta para la defensa y la vida. Debemos pasar de una economía de guerra a una economía de paz, porque tenemos toda la infraestructura para transformar industrialmente al país con compra eficiente (compras públicas). En esas compras públicas no podemos tener ningún tipo de preferencia por la economía popular o las grandes organizaciones que no contratan con las comunidades sino con agentes externos. Ya se están generando las preferencias y se están negociando, para que el Ministerio de Defensa se incorpore a la industria aeroespacial, para que los sectores se incorporen a las cadenas productivas, para que Indumil pueda producir los puentes frente a la tragedia invernal. Es decir, queremos que la industria para la guerra se convierta en una industria para el desarrollo, para la paz, que responda a la integración nacional y a la integración internacional.

Apuesta por la territorialización. El tema con el territorio es que la globalización amplía las brechas, lo que en Latinoamérica significa un esquema de crecimiento sin desarrollo y sin sostenibilidad; pero también las brechas se ampliaron con las políticas públicas que se implementaron en el país. Ahora estamos planteando lo contrario: la estrategia de comercio, industria y turismo debe ir dirigida a disminuir las brechas a través de la economía popular. Se debe entender que la economía popular es productiva y hay que darle garantías, a pesar de las condiciones sociales, con la posibilidad de acceder a créditos y reproducir el conocimiento que desarrollan estas comunidades. Así esto generará desarrollo, bienestar y cohesión social.

## **Panel**

### **Compras públicas y economía popular**

Panelista: Ruth Maritza Quevedo  
Vicepresidenta de Conexión y Experiencias  
de iNNpulsa Colombia  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



En su exposición, Ruth Maritza Quevedo señala que el concepto de economía popular no es un asunto meramente teórico o conceptual, pues no es la academia la que crea el concepto de la economía popular, sino que la academia reconoce las dinámicas sociales para entender lo que está pasando en las dinámicas económicas y socioeconómicas, y así tratar de tener una mirada más compleja y generar categorías para analizar esa complejidad. En ese sentido, la economía popular es una apuesta política por el reconocimiento de la condición de trabajador

aun cuando este no tenga empleo, aun cuando no tenga un patrón, aun cuando no le paguen la Seguridad Social, aun cuando no tenga derecho a vacaciones, y por lo mismo es una apuesta, porque estos trabajadores han sido tratados como pobres.

Entonces, en primer lugar, el Estado colombiano debe estar en función de acompañar y de pegarse a la economía popular; tiene que generar unas apuestas desde la institucionalidad pública que tienen mucho que ver con la redistribución del presupuesto. En segundo lugar, la tarea principal que tiene el gobierno es reconocer y sentar a la economía popular a hablar con el Estado en igualdad de condiciones, con el actor privado y por supuesto con la academia. Si a la economía popular no se le reconoce en sus instancias de representación y no se estimulan esas instancias de representación desde el gobierno de cambio, nosotros lo que vamos a tener es grupos de burócratas, seguramente algunos más conectados que otros.

Hay que generar instancias de encuentro, de representación y de reconocimiento, para tener un punto de vista más técnico y entrar a revisar qué pasa con las operaciones estadísticas, cómo estamos concibiendo esas operaciones estadísticas y los registros administrativos que llevan cada uno de los sectores institucionales, y así tener la fotografía o una mirada más aproximada de realmente qué es la economía popular.

### **Ejes fundamentales para el Plan Nacional de Desarrollo:**

**Reconocimiento:** Para generar instancias de reconocimiento es necesario preguntar: ¿quiénes son?, ¿cuántos son?, ¿en qué sectores de la economía están?, ¿cómo viven?, ¿cómo tejen relaciones de cooperación o de no cooperación?, ¿cómo tejen sistemas de protección social?, ¿cuánto valor del Producto Interno Bruto agregan?, ¿cuánto valor no está contado en actividades mercantiles y no mercantiles?

**Asociatividad:** La asociatividad es el puente entre la sostenibilidad y la política, porque se trata de superar la noción de individualización de la actuación del Estado.

Generalmente, cae gente en el “valle de la muerte” y, lo que ha venido diciendo la teoría del emprendimiento, esas caídas son aprendizaje:

haga *coaching*, sea resiliente y siga adelante. Eso no puede ser así. Hay que definir mediante políticas públicas unos instrumentos que fortalezcan la asociatividad y la productividad, para fortalecer la capacidad que tiene una organización económica de ser sostenible. La economía popular requiere todo un tejido de redes de protección social y ya no se habla solo de economía popular, sino de economía popular y comunitaria. El reconocimiento, la asociatividad y el fortalecimiento, que ya tiene que ver con todo esto que se ha llamado alianzas público-populares, trasladan recursos y fortalecen las redes para capitalizar y ofrecer servicios bienestar. Con esto lo que se quiere es que la economía popular sea sostenible, es decir, que mejore sus ingresos, tenga más bienestar y más capacidad de representación a través de sus propias formas de representación, y valorice sus saberes y sus realidades territoriales.

La economía popular nunca ha tenido importancia para Colombia. Sin embargo, la economía popular es el 60 % de la población que trabaja en este país. Cuando se pregunta sobre eso, lo que se responde es que existe una voluntad política de favorecer a ciertos sectores y no a otros. El gobierno del cambio actualmente está prefiriendo a las personas más vulnerables y que han sido empobrecidas. Estos trabajadores de todas maneras han forjado una relación de minusvalía, de desprotección y de explotación con el Estado. Lo que pasa es que eso no se ve tan claro porque generalmente se piensa en el esquema obrero patronal: el patrón, la fábrica, y a partir de ahí las prestaciones sociales, las reivindicaciones colectivas y el derecho a la sindicalización.

En conclusión, hoy el mundo del trabajo cambió y las formas de esa explotación se han modificado. De todas maneras, las economías populares pagan impuestos, están endeudadas, por lo que se hace necesario diferenciar esos sectores de la economía y un nuevo sector que es el de la economía popular que viene en este proceso de reconocimiento.

Panelista: Mauricio Rodríguez Amaya  
Director Nacional (E) de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



Mauricio Rodríguez Amaya expone el trabajo que se ha venido desarrollando en la Unidad Especial de Organizaciones Solidarias (UEOS) acerca de la asociatividad solidaria para la paz; en concreto, de la economía popular social y solidaria. No es suficiente con decir “todos somos”; es también saber quiénes somos y qué somos. Parece que a pesar de que todos somos parte de eso que llamamos economía popular, hay unos matices conceptuales claves, sobre todo para un gobierno que quiere desarrollar sus apuestas.

La economía popular son esos sectores de la base social que están intentando, a través de proyectos productivos, sobrevivir o desarrollar algún tipo de encadenamiento de negocio o actividad económica que les permita mantenerse a flote en una economía abiertamente desigual y puesta al servicio de la banca. Eso porque, la mayoría de las veces, la disputa entre la base y la banca la gana la banca, pues la banca tiene el músculo, la institucionalidad, las leyes, las redes, la prensa y la buena imagen para que la gente termine en la banca y no en la economía popular.

La economía popular es una economía comunal. Este es un entorno concreto de un barrio, de un grupo de barrios, de una localidad específica, de una zona de la ciudad donde se concentra.

## **¿La economía popular es en esencia informal?**

Gran parte de la economía popular es informal, pero no todas. Y aquí es donde las herramientas de la planeación tienen que ayudarnos a aterrizar las categorías, porque no estamos creando un plan de desarrollo y un capítulo específico de la economía popular exclusivamente para las ventas informales. Las ventas informales son parte de esa economía popular, pero no la única.

Lo popular, por supuesto, ayuda muchísimo. Uno sabe de la informalidad, pero allí también está ese pequeño emprendedor o empresario, ese pequeño sobreviviente del gran mercado que tiene su pequeño negocio en la casa, que tiene su tienda, que tiene un circuito comercial en una comunidad específica. Eso también es parte de la economía popular.

Hay una economía popular que está ligada al lucro individual, al emprendimiento particular, que llaman “el emprendedurismo”. En este caso, esa es la manera de conectarse individualmente y asumir los riesgos de una cadena de valor que normalmente termina en condiciones de precarización para la persona que se vincula de esta forma. Entonces, la individualidad es una forma, pero hay otra, u otras formas, que lamentablemente ha sido difícil de comprender en más ambientes y es el de la asociatividad.

La gente que decide juntarse con otros para desarrollar un proyecto colectivo es economía de la asociatividad, pero esta no se puede regular igual que la economía de la persona que decide anclarse para sobrevivir a una cadena de valor casi siempre controlada por un gran mercado. Por eso nosotros tenemos que comprender este concepto de la asociatividad.

## **Objetivos de la agenda de asociatividad solidaria para la paz**

1. Fortalecimiento territorial
2. Mejorar la cooperación y las redes
3. Articulación interinstitucional para la asociatividad solidaria

## **Territorios**

Un aspecto determinante es lograr la articulación interinstitucional para la asociatividad solidaria. Lo primero que debemos hacer para ello es aclarar qué concepción de territorio estamos utilizando. Así como es de difícil categorizar la economía popular, es mucho más difícil categorizar el territorio. Hay cualquier cantidad de definiciones, pero nosotros entendemos el territorio como un contexto en una relación entre seres humanos, sociedades, grupos naturales y capital.

Un territorio es un lugar con unos valores donde hay una sociedad que, articulada con la naturaleza, produce una cultura, una red, un capital. La idea del territorio no es solo la montaña, sino que es la relación de la montaña con la gente: la cultura creada entre la montaña, o el río, y esa comunidad en particular. Entonces, cuando nosotros hablamos de territorio, lo que creemos que debemos hacer para empezar cualquier intervención interinstitucional es acercarnos a una lectura de esos derechos sociales que tiene el territorio.

El gobierno del cambio ha decidido volver a los territorios, tener gente en las ciudades y en los departamentos, para atender a las formas asociativas, porque hay una orfandad institucional en Colombia entre el Estado y estas formas.

## **Retos de la agenda de asociatividad solidaria para la paz**

1. Quitarle la gente a la banca
2. Tener crédito comunal
3. Traer las cooperativas al barrio
4. Lograr que el microcrédito llegue al barrio
5. Llevar el crédito productivo a los territorios

Panelista: Juan David Marín López  
Asesor de la Agencia Nacional de Contratación Pública,  
Colombia Compra Eficiente  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



Las compras públicas pueden integrar actores de la economía popular. Sin embargo, tradicionalmente se ha entendido la contratación pública como un medio simplemente de abastecimiento de bienes y servicios por parte del Estado. Y por supuesto que esa es su función primaria, pero existe también aparte de los contratos estatales. Además, tiene otra característica y es que sirve para intervenir a efecto de posicionar objetivos tanto sociales como ambientales. Adicionalmente, la contratación estatal sirve para generar mecanismos de participación de la comunidad. Esas son precisamente las apuestas de la Agencia Nacional de Contratación pública al buscar posicionar las compras públicas e integrar a la economía popular a las compras públicas.

### **Apuesta de la Agencia Nacional de Contratación Pública**

A corto plazo se ha venido trabajando en un decreto en torno a cómo se pueden ir eliminando las barreras de acceso a la compra pública. En ese sentido, el contrato estatal integra criterios sociales y ambientales, y a través de esos criterios es que podemos integrar la economía popular a la compra pública. Cómo es posible que se les exija a los privados simplemente el respeto al medio ambiente, cuando nosotros como

Estado debemos elevar esos estándares al momento de hacer nuestras adquisiciones.

Sin embargo, es importante tener una concepción nueva acerca de la contratación que no solamente sea inclusiva, sino también ambientalmente sostenible. En ese proyecto nosotros también vemos importante tener un diálogo con el mercado. Qué importantes son estos espacios para nosotros, como entidades públicas, poder atender las necesidades, porque muchas veces el funcionario público está acostumbrado a diseñar toda la contratación en una oficina encerrado. Por eso necesitamos tener unos espacios para poder conversar con actores de la economía popular y entender cuáles son esas barreras de acceso a las compras públicas para ir eliminándolas, porque muchas veces eso se trata solo de prácticas administrativas.

Esa es la primera apuesta que trae este decreto, la conversación con el mercado. Nos interesa tener un diálogo con ustedes para efectos de poder ir aclarando no solamente dudas, sino también el camino.

La segunda apuesta es la habilitación y el reconocimiento de los actores de la economía popular, para mostrarles cómo pueden participar en el mercado de compra pública a corto plazo. Esta implica mostrar cómo la contratación estatal puede convertirse en un medio para fomentar la participación ciudadana, que no son solo los convenios solidarios, sino la asociación entre el Estado y la comunidad para lograr un bien común. Así es como integramos la comunidad a la prestación de los servicios por parte del Estado.

La tercera apuesta está enfocada en el Plan Nacional de Desarrollo y es incluir dentro del sistema de compra estos mecanismos de participación ciudadana para efectos de que actores de la economía popular puedan asociarse con el Estado, y así garantizar la prestación de bienes y servicios que por naturaleza le corresponde a este último.

En conclusión, la contratación pública no puede ser en un tema netamente de abogados, de minucia de las letras chiquitas, sino que tiene que convertirse en una forma para que el Estado adquiera bienes y servicios de forma fácil y ágil, a la que, por supuesto, tengan acceso todos los actores del mercado y no se excluya a unos pocos. La idea es que todos puedan conocer la letra menuda y participar, incluso los actores de la economía popular.

## **Conferencia**

### **Inclusión financiera y economía popular**

Conferencista: María del Mar Pizarro García  
Representante a la Cámara  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



María del Mar Pizarro García comenzó su intervención hablando de una investigación que se ha desarrollado durante varios meses que busca la heterogeneidad de la economía popular y la macropolítica para representar a la economía productiva, que es la mitad de las personas productivas en Colombia. O sea, en Colombia más o menos hay 22 millones de personas ocupadas, de las cuales 9 millones hacen parte de la economía popular.

Es necesario pensar la economía popular desde dos aristas: la economía popular productiva y la economía popular de subsistencia. El 42,6 % de la población, que son más o menos 9 millones de personas, está ocupada por cuenta propia y tiene ingresos de supervivencia en las

ciudades. Las personas que dependen de la economía popular normalmente mantienen familias de cuatro personas y subsisten con menos de un salario mínimo en las áreas rurales; además de eso, en los mejores escenarios lo que se ve es que tan solo un 7 % accede al sistema financiero, entonces se tiene un problema, porque si se habla de la economía popular como un proyecto productivo, hay que pensar cómo van a crecer estas personas. Normalmente, los emprendimientos y las pequeñas y medianas empresas tienen muy pocas formas de financiación: el crédito y la reinversión de las utilidades. En la economía popular y las Pymes no existen los márgenes de rentabilidad.

### **¿Cómo va a ser posible que apoyemos a nueve millones de colombianos?**

Los subsidios no son el camino y la inversión no existe en la economía popular. Sin embargo, hay que pensar en luchar contra elgota a gota. Más o menos, elgota a gota cobra un 10 %, o sea 120 % anual, a las personas de la economía popular, y esto es cuando tienen suerte. Las personas de la economía popular realmente son esclavos de un sistema financiero informal que se llama gota a gota, y además son excluidos del sistema financiero formal. Pero incluso si se logra incluir a la economía popular en el sistema financiero formal, los micronegocios y las personas de la economía popular entrarían a pagar tasas de usura. En este momento la tasa de usura en Colombia está en el 41 %, lo cual realmente es escalofriante. En otros países la tasa de usura no pasa del 24 %; aun en algunos estados de Estados Unidos no pasa del 18 %. Estamos hablando de una economía en la que se paga en elgota a gota 240 % y en el sistema formal 41 %, lo que quiere decir es que toda la economía popular paga un 40 % más caro sin contar la inflación.

### **¿Quiénes son más riesgosos para el sistema financiero?**

Evidentemente las personas que mueven la economía popular:

1. Las mujeres
2. Los jóvenes

3. Los deudores de estratos bajos
4. Los que tienen más personas a cargo
5. Los que viven en el Caribe, el Pacífico y la Orinoquia

### **Inclusión financiera: una tarea pendiente para la Costa**

La región Caribe presenta la menor cantidad de adultos con productos financieros frente al resto del país. Expertos afirman que es necesario reducir la informalidad y avanzar en la digitalización y la educación financiera. Atlántico es uno de los departamentos de la Costa con mayor inclusión financiera, con 1,78 millones de adultos con menos de un producto financiero (89,9 %), en contraste con La Guajira que tiene el menor índice, con 377 mil personas con estos productos (61,5%). En esto hay una cosa súper importante y es que, por ejemplo, un reciclador quizás no tiene acceso al crédito, pero todos los recicladores tienen celular. Todas las personas de la economía popular, en este momento no todas, pero más o menos el 98 % ya tienen un celular en sus manos y muchos utilizan redes sociales, así la red social sea WhatsApp. Entonces, es necesario utilizar esta información que puede hacer que se democratice la banca formal en Colombia por medio de las Fintech.

### **Penetración financiera y digital**

Por cada peso que el gobierno invierte se gasta otro peso en medir la política pública, en hacerle seguimiento a la política pública, en incentivar a la población a que utilice la política pública, etc. Si se logra una penetración financiera digital con la que la población y la economía popular puedan acceder al crédito gracias a la actualización de la tecnología, podríamos eliminar ese costo burocrático de caracterizar a 9 millones de colombianos y lo podríamos invertir en la economía popular. Con eso estaríamos teniendo un uso mucho más eficiente de nuestros recursos.

# **Conferencia**

## **Aportes para la comprensión de la economía popular**

Conferencista: PhD. Jenny Ramírez  
Directora del Doctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la  
Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



### **¿Por qué hablar de economía popular?**

La economía popular no se debe relacionar con la informalidad, la marginalidad, la exclusión o la pobreza, debido a que la informalidad es una aproximación que surgió del modelo de los países europeos que, bajo la idea del Estado moderno, no se acomoda o no tiene forma. En los años 80 se retomó la mirada de la informalidad, principalmente en

América Latina, y para ese entonces el ideal de la economía era el obrero tradicional, el hombre que trabaja en una fábrica bajo el régimen de la industrialización, mientras las mujeres debían dedicarse a otras actividades informales por no entrar dentro de las leyes y regulaciones del código laboral. Por lo anterior, la informalidad resulta problemática para comprender nuestras realidades.

Por otra parte, cuando hablamos de marginalidad, hacemos referencia a algo pequeño o aislado; sin embargo, la economía popular abarca muchos mercados y está vinculada a nuestras vidas, por lo que no debe ser relacionada con el término “marginalidad”. En cuanto a las poblaciones excluidas, hay que tener en cuenta que muchas personas salen de sus barrios gracias a que está el bicitaxista y otros servicios de la economía popular, pues están mucho más cercanos a nuestras vidas de lo que somos conscientes.

### **La informalidad en Colombia**

Valledupar y Sincelejo tienen un nivel de informalidad de aproximadamente 67,6 %, mientras que el promedio nacional está en 58 %. Por otro lado, las ciudades con más bajo nivel de informalidad son Bogotá, Medellín y Manizales.

### **Los trabajos populares en nuestra historia**

Históricamente, los primeros mercados anteceden a las iniciativas industriales, constituidos por personas migrantes que llegaban de pueblos cercanos y empezaron a comercializar sus productos. Por lo anterior, la economía popular ha sido una constante a lo largo de la historia.

La economía popular hace referencia a la economía cotidiana de trabajadores independientes o autónomos, en donde la unidad laboral no es la organización, sino la familia. El trabajo popular no se inscribe en la relación salarial, pues las relaciones son de tipo comercial y no laboral, por lo que no hay garantías en términos de riesgos laborales asociados. Además, existe un continuo entre el trabajo productivo y reproductivo, y cómo el uso del tiempo es desigual entre los hombres y las mujeres.

Sin embargo, existe un incentivo para estar en estos trabajos populares debido a la falta de garantías en el trabajo de cuidado (niños, enfermos, ancianos... etc.), en los que muchos realizan actividades productivas al mismo tiempo que atienden responsabilidades del hogar.

### **La economía popular comprendida a partir de la reproducción social**

La economía popular está en el centro de la reproducción de la vida y de la reproducción social. Muchas de las labores que debemos hacer pasan por la economía popular y sin ella las grandes ciudades no funcionarían. Por eso existe una deuda de vida con los sectores populares que históricamente han entregado su trabajo para la reproducción social y de la vida. En ese orden, se les debe reconocer como trabajadores y garantizar sus derechos legítimos por la deuda de vida. Lo anterior es posible de lograr si se realiza una redistribución del presupuesto público.

### **La producción de lo común en la economía popular**

En un estudio realizado a una muestra del gremio de taxistas se pudo concluir que el dinero que ganan no les alcanza, en comparación con los gastos que tienen, por lo que viven asumiendo deudas. Por otro lado, existe alguien que se está quedando con las ganancias. Por ejemplo, un trabajador textil manufactura camisas a \$ 40.000 la unidad para Ricardo Pava, y este las vende a \$ 340.000. Este último gana precarizando el trabajo de los actores de la economía popular.

La mayoría de los trabajadores de la economía popular tienen que pagar costos regresivos porque pagan más caros sus insumos, pero las personas exigen precios más económicos por ser una tienda de barrio o un vendedor ambulante, sin contar el impuesto del IVA que muchos lo terminan asumiendo de forma inconsciente. Por otra parte, la privatización de los servicios públicos, como el ajuste fiscal, llevó a que las mujeres hoy sean las que más se endeudan porque tienen que pagar más por la educación de los hijos. Asimismo, también hay una extracción de

excedente por la vía de la deuda de vida. Dicho excedente se subsidia con los trabajos de la reproducción de la vida no remunerados.

En la economía popular las comunidades se articulan para la producción de la vida y se caracterizan por la solidaridad, pero la realidad es que intentan sobrevivir día a día. El propósito es alcanzar unas relaciones comunitarias, pero es algo que se tiene que producir en lo común, que compartimos y que permite la reproducción de la vida.

### **Reflexiones finales**

1. La economía popular está dinamizando la economía productiva; lo comunitario se tiene que trabajar y se tiene que construir para poder sostenerse en el tiempo. En ese sentido, existe la necesidad de un nuevo contrato social y popular para lograr el reconocimiento de los trabajos y los sectores populares.
2. Para la producción de entramados comunitarios y procesos territoriales es necesario ver cómo cada territorio ha ido generando su historia comunitaria

Se deben garantizar los derechos políticos económicos y sociales: que los trabajadores populares puedan trabajar en la construcción de la política pública.

## **Conferencia**

### **Saberes de la economía popular**

Conferencista: Catalina Pérez Pérez

Perteneciente a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC) y la Asociación de Amas de Casa Rurales de Sucre,  
Senadora de la República de Colombia  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



La economía popular ha existido siempre y la base fundamental de su desarrollo es la organización de las comunidades. Con la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC) se hicieron grandes cosas en el pasado y hoy se puede decir que el campo sostiene a las ciudades, pero no se le ha dado la importancia que se merece y han subestimado al campesino.

Los saberes de la economía popular se han puesto en práctica, sin embargo, se ha acabado con el tejido social de los territorios que tenían un pensamiento colectivo y no necesitaban dinero para sobrevivir. Lo anterior, gracias al modelo político neoliberal y los TLC que han destruido todo el conocimiento del campo, quitando semillas propias para imponer semillas transgénicas, lo que arruinó la producción nacional.

## **Conferencia**

### **La heterogeneidad de la economía informal; elementos para la política pública**

Conferencista: PhD. Alberto Castañeda Cordy  
Economista, PhD. Consultor del BID, Naciones Unidas, Unión  
Europea y OIT en temas de economía laboral y organización industrial.  
Profesor universitario  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



Uno de los grandes problemas de la política pública hoy es cumplir con la tarea de llevar a la práctica la acción de gobierno del programa político que fue elegido por los ciudadanos. Hacer real ese mandato y que la política se manifieste en resultados concretos es posible si lo-gramos una conceptualización clara de lo que es la economía popular.

El plan de gobierno de Colombia, potencia mundial de la vida, plantea un pacto con las economías populares basado en el reconocimiento del trabajo de al menos dos tercios de la población activa que realiza su trabajo en la llamada informalidad, de los cuales el 80 % trabaja por cuenta propia.

Hay un elemento central en la economía que se refiere a la pobreza, a la exclusión y a la inequidad, y es el problema de la informalidad laboral. Recientemente, en el borrador del Plan de Desarrollo se planteó, con respecto a la economía popular, que se debe reconocer, caracterizar y visibilizar la economía popular y comunitaria de la ciudad informal y la de las actividades económicas no mercantiles comunitarias.

Aun así, existen limitaciones estructurales del sistema salarial moderno: buena parte de la economía popular, cerca de un 90 %, descansa en el trabajo por cuenta propia. Caracterizar esta población parte de unos elementos concretos y para ello el sistema estadístico que nos aproxima con bastante certeza al problema es la gran encuesta integrada de hogares y micronegocios, la cual permite dimensionar el problema.

### **¿Que se encontró en la encuesta integrada de hogares y micronegocios?**

El mercado de trabajo colombiano se ha caracterizado por sostener unas tasas de desempleo elevadas y unas bajas tasas de actividad para sectores especiales (como para las mujeres), altas tasas de informalidad y desigualdad entre la situación laboral y salarios diferentes en diversos grupos de población. Ahí se concentra el problema estructural del mercado de trabajo colombiano, debido a que cerca del 50 % de la población ocupada gana menos de 1 salario mínimo: cerca de 14 millones de personas.

La informalidad laboral y la baja productividad es un problema que está en todos los sectores de la economía. A medida que la productividad aumente se pagarán mejores salarios. Detrás de la debilidad estructural del mercado de trabajo colombiano está la existencia de ineficiencias en los mercados financieros, de bienes y de servicios, y la ineficiencia del sector público. Sin un conocimiento de la lógica y la dinámica de los

mercados de bienes y servicios en los que operan los trabajadores informales, y sin una relación eficiente, las políticas activas son de reducido impacto, sin considerar que la heterogeneidad productiva y otros factores institucionales y culturales proceden de ciertos patrones de asignaciones que distorsionan y limitan los impactos de esas políticas.

Las alternativas de política deben advertir que el entorno institucional (las reglas del juego) influye en que los esfuerzos emprendedores se inclinen hacia actividades formales o a actividades improductivas o ilegales. Por tanto, un tratamiento más sistemático y masivo de la informalidad exige estructurar y ejecutar medidas de política económica en todos los campos, no solo en lo que se refiere al mercado de trabajo y a las políticas de empleo. En ese sentido, la heterogeneidad de sectores exige políticas selectivas y diferenciadas, como es el caso del sector rural, ya que el empleo agrícola ha evolucionado en las últimas décadas. Cerca del 60 % de la población rural se dedica a la agricultura y el 40 % a actividades no agrícolas de trabajo independiente por cuenta propia, remitiéndose a una parte de la economía popular. Por eso se debe entender el contexto del sector rural en el que la actividad económica intensifica la dinámica rural y la integra con la urbana. Parte de la política pública debe tener un enfoque de política territorial en la parte rural, más que sectorial.

Otro punto importante es que gran parte del trabajo por cuenta propia ofrece mejores ganancias que la mitad de los trabajadores asalariados, y esa es una respuesta para la población que está excluida del mercado de trabajo que ve esta como la opción para compensar la falta de empleo. Sin embargo, no es una sustitución del trabajo asalariado, teniendo en cuenta que la gente de bajos recursos no tiene para iniciar un proyecto productivo y sostenerlo.

En cuanto al espacio público, diferentes agentes económicos compiten para apropiarse gratuitamente de las oportunidades que ofrecen las elevadas concentraciones y los flujos peatonales. Detrás de esto provienen una serie de inversiones privadas. No todos los vendedores son dueños de su propia mercancía; muchos de ellos son trabajadores dependientes, por lo que hay que buscar una forma de abordar estas nuevas relaciones laborales.

Algunos canales informales como la venta de piratería de libros, películas, etc., tienen unas externalidades negativas debido a la procedencia de esas mercancías que suele ser el contrabando. Todos esos elementos llevan a que si no entendemos las condiciones de esos mercados, no se puede establecer la política pública.

# Conferencia

## Urgencia de la política pública de la economía popular

Conferencista: PhD. María Errázuriz  
Geógrafa, doctorada en Geografía y Ordenamiento  
de la Universidad de Toulouse - Francia  
Fecha: 22 de diciembre de 2022



En un país con el nivel de desarrollo de Colombia es sorprendente que la mayoría de las personas tengan un desempeño laboral marcado por la precariedad para acceder a mejores ingresos. A través de la política se puede modificar una situación de esta magnitud.

### **Retos de la política:**

Construir una política de largo plazo que permita la inclusión de sectores marginados del país, convocando a un diálogo abierto permanente con los diversos sectores sociales pertenecientes a la economía

popular. Los elementos más importantes para lograr una transformación en la sociedad implican defender la idea de que la política pública debe ser estructural y que debe afectar todos los mercados.

**Condicionantes de la política pública:**

1. Debe diseñarse y ejecutarse sobre un conjunto de enfoques particulares para que quepa todo el mundo y se incremente su impacto y su pertinencia.
2. Los instrumentos de política deben ser generales y masivos, como créditos baratos, para lo que se debe hacer una reforma financiera que modifique las tasas de interés en el país.
3. Entender que sobre los bienes comunes para el desarrollo de la sociedad no se puede meter a todos en el mismo saco.

Para el desarrollo de lo anterior es importante mirar qué se está haciendo en otros países. Por ejemplo, en Brasil se desarrolló un programa para levantar las restricciones del crédito y para levantar el registro mercantil, y lograron que un millón de negocios se registraran.

Una clave de éxito para la construcción de la política de la economía popular es establecer una serie de valores claros que orienten la acción pública y que la interacción de las instituciones con los ciudadanos cumpla con los criterios de respeto, reconocimiento del punto de vista de las personas y la valoración del trabajo.

# **Conferencia**

## **Las alianzas público-populares y comunitarias y el Plan Nacional de Desarrollo**

Conferencista: PhD. César Giraldo Giraldo  
Director de la Jefatura de Gabinete de la Presidencia de la República.  
**Fecha:** 23 de diciembre de 2022



### **¿Qué es la economía popular?**

Cuando se miran las ciencias sociales se encuentran una serie de definiciones sobre las cuales se construyen por ejemplo la pobreza, la informalidad, la marginalidad y la exclusión. Sin embargo, esas son definiciones duales. Empecemos con el tema de la informalidad: primero, se define la formalidad como la economía de mercado que tienen

las instituciones. Entonces, lo que está por fuera de esa formalidad lo llaman informal, como algo que no tiene forma y que no tiene estructura. De hecho, en la literatura del Banco Mundial y la Organización Mundial del Trabajo (OIT) se habla de economía no estructurada. Sin embargo, señalamos que existen estructuras, lo cual deriva en el nombre de economía popular. Con la visión de la izquierda se habla de clase trabajadora proletaria y ejército de reserva, que son una masa no asalariada, que lleva hacia abajo los salarios y que haría parte de la economía informal/popular. No obstante, es contrario a la realidad que la forma predominante de trabajo en las sociedades como las nuestras es la economía popular.

Según otras visiones de economía moderna versus la economía tradicional o premoderna, se habla de los incluidos y los excluidos. En ese sentido, se busca quiénes entran dentro de la categoría de la definición de la economía popular.

Respecto al mismo concepto, se encuentran definiciones estadísticas y no teóricas. Hay definiciones de informalidad que indican que la informalidad son los trabajadores cuentapropistas, los trabajadores agrícolas de servicio doméstico y la informalidad empresarial que depende del tamaño de los activos si la inserción al mercado de trabajo está ligada a la afiliación a pensión. Estas anteriores son definiciones estadísticas.

En resumen, lo que se encuentra es que las personas para poder sobrevivir ejecutan una serie de prácticas en la economía popular y en los consejos comunitarios con las que realizan actividades de producción de bienes y servicios que están ligadas a la reproducción de la vida, pero no son actividades de carácter mercantil, sino de carácter comunitario. Por otro lado, está otro grupo de personas que para poder sobrevivir tienen que “rebuscársela” y por eso deben vender algo en el mercado a través de una actividad de carácter mercantil. Sin embargo, esto implica que esa actividad no esté ligada a la obtención de derechos sociales, pues entregan su vida vendiendo bienes y servicios. Por ejemplo, para que una persona pueda vestir una prenda económica es debido a que una famiempresa construyó la prenda; sin embargo, en esa famiempresa no se están generando pensiones y riesgos laborales; o cuando una persona desea comer y compra algo económico en la calle, la persona

que vende desde muy temprano inicia el proceso de recolección y preparación de alimentos, sale a la calle a vender a precios económicos y luego tiene que buscar un lugar dónde guardar sus implementos para continuar al otro día con el mismo ejercicio. Esa persona está satisfaceciendo las necesidades materiales de alimento, transporte y vestuario, sin embargo, esa persona no tiene derechos sociales, pues su inserción al mundo económico está ligada sin derechos sociales, pero está entre-gando su vida.

### **Sectores subalternos y el espacio público**

Las ciudades grandes no pueden existir sin la economía popular. La reproducción en las ciudades está dependiendo de la economía popular. Ahora bien, la discusión de la economía popular está en cómo vemos las discusiones desde el punto de vista de los sectores subalternos. Es decir, cuando se entra de lleno en este tema, se debate cómo se mira el espacio público desde la perspectiva de un vendedor ambulante. Al respecto existen diferentes discusiones pues ingresamos en los sectores populares y en sus sobrevivencias. Allí se encuentran sus angustias, demandas y tensiones. Muy claro es que el tema del espacio público y la libre competencia se evidencia en el caso, por ejemplo, de los recicladores.

La inquietud entonces es cómo se aborda el tema del espacio público para los vendedores ambulantes y cómo se aborda la libre competencia con los recicladores. La cámara de comercio indica que el espacio público es un bien común que está sujeto a que toda persona pueda acceder a ese bien común; no obstante, el vendedor ambulante hace uso de ese bien común y es denominado como aprovechado y que no paga por ello, aunque se está hablando de las personas que trabajan, discuten, se manifiestan y se movilizan en ese espacio. Esta es una paradoja que se discute sin tener en cuenta el público que lo compone. En ese caso, la economía popular y comunitaria implica mirar la discusión desde los sectores subalternos, siendo el espacio público una construcción social.

Esta es una posición política que tiene implicaciones sociales y económicas. La definición de la economía popular no significa que

a las microempresas o microemprendimientos se les cambia el nombre y por necesidad se les nombra economía popular. Estos son dos enfoques diferentes.

### **Estado de bienestar en la economía popular**

Existe una criminalización de lo popular. Las personas, para poder recibir un sustento, ejercen una actividad económica informal. Sin embargo, la sociedad equipara el ejercicio de trabajo honrado informal con ejercicios ilícitos y punibles, aun sabiendo que una gran parte de la actividad empresarial y la generación de empleo está por fuera de la tributación formal. Entonces, existe el pensamiento de que las personas no tienen derecho al no tener la obligación de pagar impuestos, lo que conlleva un problema de legitimidad del Estado que resulta en tener que subir las tarifas tributarias a sectores reducidos.

Las personas cuando están ejerciendo una actividad económica, por ejemplo, están cocinando, cosiendo, transportando, entregando su vida a esa actividad, envejeciéndose, construyen una deuda de vida con la sociedad que se paga con la pensión, los derechos sociales, las ayudas familiares, la protección frente a la enfermedad y la protección frente a la vejez. Sin embargo, en este país las personas no tienen esos derechos, pues no existe un contrato social con ellos, lo cual desencadena que los medios de comunicación y la construcción mediática criminalicen la economía popular, que los incluye dentro del derecho punitivo y termina siendo una visión de carácter político.

### **La economía popular y la productividad**

Se afirma que la economía popular tiene una productividad muy baja, pero resulta que es que muchas de las actividades populares no son mercantiles. Durante la emergencia sanitaria por la COVID y el estallido social surgieron los comedores y las huertas comunitarias, las cuales fueron actividades esenciales que no se detuvieron, como sí pasó con la industria, el comercio y todas las actividades mercantiles, excepto las actividades populares. Esto debido a que las personas necesitaban

alimentarse, cuidar a las personas enfermas, ancianas y niños, y todas estas actividades se dieron mediante ollas comunitarias que no tenían un valor mercantil, aunque tenían un valor económico, porque estaban produciendo bienes y servicios y valores de uso.

Uno de los grandes problemas de los economistas es que ven la realidad desde la perspectiva del mercado, dando a entender que todo lo que no sea mercado no genera valor. Por ejemplo, cuando una persona está haciendo una olla comunitaria, está brindando alimentos, pero la productividad es cero porque a precio del mercado eso no tiene valor; o si una persona vende perros calientes y gaseosa afuera de una universidad y se compara con un restaurante de cadena que vende el mismo combo, el valor de ese alimento es diez veces mayor. En ese caso, la inquietud es si la cadena de restaurante es diez veces más productiva o si la persona que vende afuera de la universidad es diez veces más explotada. Entonces, como se llevan los valores a precio de mercado, es visible que el valor que produce la economía popular tiene bajo precio en el mercado y por ende tiene baja productividad, lo que deja en evidencia un problema en la medición del valor económico, lo cual es una discusión política y teórica. Esto, por un lado. Por otro lado, el trabajo que hace la mujer en el hogar para alimentar a su compañero e hijos y al mismo tiempo realizar las labores del hogar no tiene valor mercantil, pero si no se hace esa labor, no podría haber excedente económico. Cuando el capitalismo explota al trabajador es porque existe una transferencia de valor que no se refleja en el mercado con precio mercantil, pero sí es valor económico, porque la economía no es solamente mercado.

El debate se centra en que no todo lo que es economía es mercantil. El tema de la productividad tiene esas discusiones que hay que darlas en su momento. Hay problemas metodológicos complicados en torno al tema de la productividad y también hay transferencia de valor y explotación. Por una parte, los productos que la economía popular entrega a la sociedad son económicos y hay personas que con poco trabajo compran mercancías que requieren mucho trabajo y que no tiene reconocimiento, y he ahí una transferencia de valor.

## Reflexiones finales

1. En la economía popular está el trabajador del siglo XXI de sociedades como las nuestras.
2. Mirando la realidad de un país como Colombia, el trabajador asalariado ya es una minoría. Hoy las personas están insertadas en el mundo del mercado a través de formas no salariales de generación de ingresos.
3. Hay un nuevo sujeto social que tiene nuevas reivindicaciones, pero no tiene formas de representación adecuadas para realizar sus reclamos económicos, sociales y políticos.
4. La población de la economía popular ha sido objeto de un dispositivo político para tratar de buscar un control social sobre ese territorio.
5. Se debe reconocer que hay actividades que las personas hacen y que sobreviven bien o mal con ello, y a partir de eso hay que reconocer los liderazgos, los territorios, los saberes, las prácticas y llegar a acuerdos y pactos para poder construir nuevos contratos sociales.

## **Conferencia**

### **Economía popular y desarrollo territorial**

Conferencista: Hernán Guillermo Ceballos  
Gerente general de iNNpulsa Colombia



La informalidad es un problema de atraso, ya que la estructura productiva no tiene la capacidad de ofrecer trabajos decentes, dignos de productividad. No toda la economía popular se trata de subsistencia y por eso iNNpulsa plantea una política de reindustrialización. El sector manufacturero en el PIB (Producto Interno Bruto) participaba con el 24 % en el año 1980 y ahora participa con el 10 %. Para mejorar estos indicadores se necesita:

1. Fortalecimiento de la economía popular y las Pymes.
2. Fortalecimiento de emprendimientos dinámicos a base de tecnología y de la relación universidad, empresa, estado y comunidad.

3. Fortalecimiento del ecosistema de emprendimiento e innovación.
4. Fortalecimiento institucional.

En Colombia hay dos millones de empresas en el registro único empresarial: el 97,7 % son medianas y pequeñas empresas, y a nivel mundial las pequeñas unidades productivas generan el 80 % del empleo nuevo en los países desarrollados, por lo que implica que tienen un potencial muy grande. Entonces, el capitalismo progresista requiere de la dinámica de la creación y crecimiento de las empresas. El problema de las políticas productivas no es que los instrumentos estuviesen mal desarrollados; el problema es que nunca se les dio amplitud. Según la Contraloría de la República, el 1×1000 del presupuesto nacional se dedica para fortalecer actividades productivas y tecnológicas. El objetivo es cambiar totalmente la visión de las cámaras de comercio, pues estas tienen que cumplir una misión social. El 30 % de los recursos de las cámaras deben ser manejadas por el Ministerio de Comercio y Turismo, pues en la economía popular es necesario realizar taxonomías, ya que una cosa son los vendedores ambulantes y otra los tenderos. El tema agro industrial campesino y la informalidad es un problema del subdesarrollo, de la falta de capacidad de la estructura productiva para generar empleo y empresas realmente productivas.

### **Actividad productiva en el sistema carcelario**

Con esto se busca introducir la actividad productiva en el sistema carcelario y la remuneración de los internos, para que no exista aprovechamiento de su condición humana de estar recluidos. El objetivo es realizar unas reformas para que los internos puedan recibir una remuneración digna.

# **Conferencia**

## **La economía popular y comunitaria en el campo colombiano**

Conferencista: Jonathan Ramírez Nieves  
Secretario general de Prosperidad Social  
Fecha: 23 de diciembre de 2022



### **¿Qué es la economía popular?**

Para definir la economía popular es necesario mirarla como la antítesis de lo que es un modelo económico en el que el dinero es el centro, pues la economía popular y comunitaria es un modelo económico que rompe con la visión neocapitalista de la economía, la cual pone el acento en el valor del dinero y en el individuo: el primero como motor de crecimiento y la segunda como comunidad de productividad.

## **¿Qué ofrece la economía popular y comunitaria?**

Dejar el dinero en un segundo plano y poner el bien común como eje de la producción económica. En este sentido, la economía popular y comunitaria nace de una filosofía netamente humanista

### **La economía popular se caracteriza por:**

1. Promoción de la autogestión y la democracia participativa. En dicho sentido, las decisiones económicas se toman de manera conjunta y se basan en el consenso y la participación de todos los miembros de la comunidad. Por lo tanto, es inclusiva.
2. El énfasis está en el desarrollo del trabajo y en el desarrollo local; se priorizan las actividades económicas que generen empleo y la riqueza de la comunidad, en lugar de depender de la inversión externa o el comercio con otras regiones.
3. La sostenibilidad ambiental busca promover prácticas que sean sostenibles a largo plazo y que no dañen el medio ambiente. Esta es una gran diferencia con la economía neocapitalista a la que no le importa si para producir debe destruir el río, pues el enfoque es producir, el aumento.
4. Solidaridad y mutuo apoyo. Es decir, se materializa en la cooperación, en el apoyo mutuo entre los miembros de la comunidad para garantizar el bienestar de todos.

### **La economía popular y comunitaria en Colombia**

Los mercados comunitarios son unos de los principales enfoques de la economía popular. Las plazas de mercado para este gobierno van a ser centro de desarrollo y de expansión de la economía popular y comunitaria.

1. **Cooperativas.** En el capitalismo se tiene una idea y es que el dueño de la empresa es el dueño de la producción y los empleados reciben un salario; mientras que en las cooperativas las ganancias son para todos los inversores.

2. **Autoconsumo** es producir alimento para el consumo propio de la comunidad. En este contexto el autoconsumo agrario es absolutamente relevante.
3. **Intercambio justo** es un sistema de intercambio que busca que los productores reciban una ganancia justa.

### **Oportunidades de la economía popular para Colombia**

La economía popular y comunitaria puede ayudar a las comunidades a enfrentar desafíos como la variable climática y los precios volátiles de los productos, además de ayudar a preservar la cultura y el medio ambiente, consolidar la autonomía y el empoderamiento, promover la inclusión social al brindar oportunidades de empleo y desarrollo económico a grupos que pueden ser excluidos del sistema económico formal, fortalecer la comunidad y servir como alternativa al modelo económico dominante.

## **Conferencia**

### **Economía popular y comunitaria en el campo colombiano en el marco del Decreto 2113 de 2022**

Conferencista: Jorge Andrés Charry Gómez  
Subgerente del Fondo de Adaptación  
Fecha: 23 de diciembre de 2022



El Fondo de Adaptación ha asumido unas tareas que tienen que ver con el replanteamiento de sus funciones y el desarrollo de la economía popular, para que de esta manera pueda acercarse a la visión del gobierno del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez. La idea es que el Fondo pueda entregar en el territorio los saberes que se han construido históricamente y replantear las funciones de las ciudades. Así está pensando el Fondo de Adaptación, el cual fue creado en

el año 2011 para atender a los damnificados del fenómeno de la niña que se dio en ese año. El Fondo va a cambiar su naturaleza y su nombre con el próximo Plan Nacional de Desarrollo, pues estará dispuesto para atender el propósito central de la política del gobierno, que es el cambio climático.

Es importante que el cambio climático dirija la estructuración y el ordenamiento del territorio, tanto alrededor del agua como de las construcciones económicas y sociales. En ese sentido, en el marco del Decreto 2113 se ha avanzado en el desarrollo de tareas y con la visión de la economía popular y campesina de sacar adelante el tejido social. Ahora bien, el Decreto 2113, con la declaratoria de desastre en el país por la ola invernal del fenómeno de la niña del año 2022, contempló un panorama desastroso para las comunidades rurales, pues al 1 de noviembre del 2022 teníamos cerca de 430 municipios con declaratoria de desastre. Eso quiere decir que en estos municipios no se veían sus condiciones de tejido productivo ni de tejido social y tenían serias cifras de damnificados con pérdidas de hogares y cultivos, lo que nos obligó a decretar el desastre en el país. Eso quería decir que la mitad del país estaba en una emergencia climática que debía ser atendida, pero no con la visión de gobiernos anteriores que habían tenido históricamente la economía de mercado y la economía neoclásica del neoliberalismo, sino desde nuestros planteamientos con el programa del gobierno del cambio.

Cuando se inició con el estudio de daños empezamos a revisar qué había pasado en el tejido económico productivo del país y cómo había sido afectado directamente por esa ola invernal. De esas pérdidas tenemos conocimiento de que se perdieron cerca de 570.000 hectáreas productivas. Sin embargo, también se perdió el tejido social y económico que no solo es el ejercicio de la producción agrícola, sino de toda la cadena o todo el sistema de encadenamientos que fortalece la economía popular y campesina. Otras cifras que se han conocido es que alrededor de 2 millones de hectáreas productivas hoy están sin producir nada por las afectaciones climáticas. Entonces, en atención y en virtud del desastre, nosotros atendemos reconstruyendo el tejido social.

En la Convención Nacional Campesina hemos venido trabajando de la mano con las asociaciones campesinas en causas de segundo nivel

y de base, que nos han permitido definir su interacción con la reconstrucción del tejido social y las herramientas de la economía popular. Entonces, aunque aplicamos esencialmente la definición de seguridad y soberanía alimentaria que nos ofrece la ONU, también existen variables con las cuales nosotros planteamos la reconstrucción del tejido económico. Por ejemplo, acerca de la seguridad, debimos pensar cómo lograr la seguridad alimentaria a partir de lo que hoy tenemos y de las condiciones técnicas de las condiciones sociales y de los diferentes saberes que tienen las acciones campesinas. Respecto a la soberanía alimentaria, concluimos que hemos olvidado cómo hemos llegado hasta este momento en términos evolutivos, y es que nosotros asumimos la responsabilidad de producir la tierra, pero además de consumir responsablemente. Ese consumo responsable está ligado a la soberanía y a nuestra capacidad de entender qué hemos comido y cómo lo hemos comido. De ese modo, podemos desarrollar herramientas de la economía popular.

También se ha venido trabajando el tema de las ollas comunitarias en la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo a través de una herramienta de la economía popular que se llama alianzas. Las ollas y las alianzas garantizan el desarrollo de las primeras dos variables: seguridad y soberanía. Seguido de eso está la inocuidad porque es absolutamente necesario que los alimentos que nosotros consumimos tengan las condiciones de salud pertinentes. Gracias a herramientas que estamos desarrollando esperamos que se puedan superar problemas del pasado y acceder a alimentos sanos. Finalmente está la nutrición que transforma el concepto de alimentación para que los colombianos y las colombianas asuman la responsabilidad de comer sano y puedan tener alimentos que sean nutritivos, de acuerdo con las minutias nutricionales que se han construido con el ICBF.

Ahora bien, la economía popular campesina históricamente ha tenido unas falencias o alteraciones que ha heredado de la economía del mercado o la economía neoliberal. Hoy estamos desarrollando instrumentos con los cuales ir avanzando frente a esas falencias de la economía campesina. Entonces, primero hay que reevaluar los valores económicos comerciales y financieros, para lo que se hizo un mapeo para

saber si esas variables hoy están generando externalidades negativas relacionadas con el acceso a los alimentos por medio de la economía campesina y la economía popular. Con ello evidenciamos que el campesinado no tiene acceso al crédito fácil para abarcar las producciones, la soberanía y la seguridad alimentaria, lo que ayudaría a estabilizar las variables que históricamente no le han permitido a la economía popular campesina desarrollarse y establecerse como uno de los factores de primer acceso a la alimentación sana, con variables de inocuidad, y además hacer parte de la función de utilidad dentro del PIB del país.

Hoy el campesino no tiene acceso a la tierra. En el país hay tierras productivas que han sido subutilizadas, han estado en manos de terratenientes y de ganaderos expansivos, han estado en manos de monoculturales e incluso algunas han tenido que desplazar su tejido social. Actualmente, hemos facilitado que esa tierra despojada retorne a las personas que la van a trabajar. Entonces, nosotros diseñamos una herramienta para volver a entregar las tierras a pequeños y medianos productores a través de un sistema de unos modelos de desarrollo productivo, y al respecto hemos trabajado en mejorar los procesos productivos, logísticos, tecnológicos y técnicos, así como la transferencia tecnológica y el tejido educativo dentro de los pequeños y medianos productores.

Algo que ha sido muy importante dentro de lo que hemos descubierto en estos cuatro meses que llevamos en el gobierno es que un pequeño productor que está ligado a la economía popular campesina quiere acceder a los programas de desarrollo rural, a los programas de acceso a crédito, a los programas de conocimiento, a los programas de entrega de tierras, y todos se ofrecen en diferentes entidades.

## **Conferencia**

### **Economía popular como resistencia**

Conferencista: H.R. Dorina Hernández Palomino  
Representante a la Cámara de Colombia  
Fecha: 23 de diciembre de 2022



En el departamento de Bolívar se han hecho actividades para definir la economía popular. Entre ellas se hizo una audiencia pública con énfasis en que los propios actores de este modelo económico pudieran concretar cuáles debían ser las acciones del gobierno, de los ministerios, de las entidades, y cuáles debían ser los tipos de leyes que debía emanar el Congreso de la República.

En la ciudad de Cartagena se hizo una audiencia pública buscando un referente de carácter nacional entre diferentes organizaciones de la economía popular, y así definir lo que entendíamos por ella. Se llevó

a cabo entonces un ejercicio de construcción colectiva del concepto, de cara a las definiciones y acciones a realizar mediante este modelo. De ahí salieron unos aspectos claros, como es el caso de la Fundación Agua que mostró cómo la economía popular debía quedar reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo. También se conversó respecto a considerar la economía popular desde el enfoque de género, ya que hay una marcada diferencia entre los emprendimientos realizados por mujeres y otros, pues los primeros tienen un énfasis muy fuerte en la economía del cuidado.

Tenemos actualmente identificadas las cifras: el 50 % de la población ocupada está en la economía informal y la economía del rebusque. Por eso, hay que renegociar los TLC, pues un modelo como el TLC con Estados Unidos destruye las fuentes de generación de riqueza y sustituye el trabajo nacional por trabajo extranjero.

Desde el foro realizado en Bogotá hay una agenda planteada con aspectos claves de la economía popular y formas de garantizar el derecho al mínimo vital, de construir organismos de veeduría y de control alrededor de la economía popular, de censar los micronegocios, todo mediante la vinculación y la participación. Con ello se busca garantizar la organización de las ciudades alrededor de la economía popular y que esta no sea un estorbo en el espacio público.