



# 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





# **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

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

<b>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

#### **Capítulo 5. Ecosistema de la economía popular.....**

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: empoderarse 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;