

Primera parte

Doctrina y Jurisprudencia



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia
enero-junio, 2024

ALCANCES Y LIMITACIONES DEL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA POPULAR EN COLOMBIA

Manuel Alberto Restrepo Medina*
Académico correspondiente

Resumen: Dada la inclusión que se hizo tanto en el Plan de Gobierno propuesto por el entonces candidato presidencial Gustavo Petro como en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294), como una concreción de esa oferta de campaña, de promover acciones dirigidas al reconocimiento y fortalecimiento de la economía popular y comunitaria, el presente artículo, a partir de una caracterización conceptual sobre la economía popular, expone los instrumentos adoptados para su reconocimiento en el Plan Nacional de Desarrollo y concluye con una reflexión sobre las limitaciones de las medidas adoptadas en este instrumento legal frente al propósito de procurar su sostenibilidad.

Palabras clave: Economía popular; economía de mercado; informalidad; sostenibilidad; Plan Nacional de Desarrollo.

SCOPES AND LIMITATIONS OF THE LEGAL RECOGNITION OF THE POPULAR ECONOMY IN COLOMBIA

Abstract: Given the inclusion that was made both in the Government Plan proposed by the then presidential candidate Gustavo Petro and in the National Development Plan 2022-2026 (Law 2294) as a concretion of that campaign offer, to promote actions aimed at the recognition and strengthening the popular and community economy, this article, based

* Profesor emérito y titular, director de la Escuela Doctoral de Derecho y de la especialización en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Miembro de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. ORCID 0000-0003-0197-8353. Contacto: manuel.restrepo@urosario.edu.co

on a conceptual characterization of the popular economy, exposes the instruments adopted for its recognition in the National Development Plan and concludes with a reflection on the limitations of the measures adopted in this legal instrument with the purpose of seeking its sustainability.

Keywords: Popular economy; Market economy; informality; sustainability; National Development Plan.

Introducción

En atención a la inclusión tanto en las Bases como en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, adoptado por medio de la Ley 2294, de un conjunto de estrategias y acciones dirigidas al reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad de la economía popular y comunitaria, otorgando por primera vez en la legislación nacional un tratamiento jurídico, específicamente dirigido a los grupos poblacionales que realizan actividades productivas por cuenta propia, con el propósito de proveerse de una fuente autónoma de ingresos, habida cuenta de su exclusión del mercado laboral, resulta pertinente exponer los alcances y limitaciones de ese reconocimiento jurídico. Para este efecto, el presente artículo comienza por hacer una caracterización acerca de la economía popular, prosigue con la exposición de los instrumentos adoptados para su reconocimiento en el Plan Nacional de Desarrollo, y concluye con una reflexión sobre las limitaciones del entramado jurídico adoptado en este instrumento legal frente al propósito declarado en el mismo de procurar su sostenibilidad.

Caracterización de la economía popular

La economía popular es un fenómeno que está presente en todo el mundo, mayormente en los países con marcadas desigualdades, en los cuales, por su exclusión del mercado laboral y para proveerse de una fuente de ingresos, las personas, de manera independiente, ya sea individual o colectivamente, realizan actividades creadoras y productivas por cuenta propia.¹

¹ En el caso colombiano, al menos dos tercios de la población económicamente activa realiza su trabajo en la llamada informalidad, este 80 % trabaja por cuenta propia, principalmente en actividades que no le permiten ganar ni siquiera un salario mínimo mensual, según Alberto CARVAJALINO SLAGHEKKE, “La economía popular y el rol del Estado”. En *La economía popular y comunitaria en Colombia*, de Edwin Alberto Guerrero Utría, editor académico. *Una*

Entre las actividades de la economía popular más habituales se identifican:

- a. El trabajo por cuenta propia de trabajadores independientes que producen bienes, o prestan servicios o comercializan en pequeña escala en casas, calles, plazas, parques, medios de locomoción colectiva, ferias populares y otros lugares de aglomeración humana.
- b. Las microempresas familiares, unipersonales o de dos o tres socios, en las que se elaboran productos o comercializan en pequeña escala en alguna habitación de la vivienda o adyacente a ella.
- c. Las organizaciones económicas o pequeños grupos de personas y familias que gestionan en común sus recursos escasos para desarrollar, en términos de cooperación y ayuda mutua, actividades generadoras de ingresos para satisfacer necesidades básicas de trabajo, alimentación, salud, educación, vivienda, etc.

Así pues, estas actividades que se desarrollan en diferentes espacios, normalmente operan en redes familiares y a veces comunitarias, y tienen como denominador común el hecho de que involucra a personas que realizan su actividad laboral por fuera de una relación salarial tradicional (son trabajadores sin patrón) y perciben ingresos bajos y, consecuentemente, tienen una escasa capacidad de consumo y acumulación de capital.

En esa medida, como lo señalan Gómez et al.,² las actividades de la economía popular escasamente alcanzan para solucionar los problemas económicos para la sobrevivencia, y los ingresos obtenidos de las acciones ejecutadas apenas satisfacen las necesidades básicas fisiológicas (subnutrición, insalubridad, viviendas precarias y de emergencia, etc.).

En la economía popular no es posible alguna forma de acumulación por las características económicas que le son propias, como lo ha explicado Chena.³

oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento (Santa Marta: Editorial UniMagdalena, 2023).

² Andrés Mauricio GÓMEZ SÁNCHEZ, Claudia Liceth FAJARDO HOYOS, Olga Lucía CADENA DURÁN, “Economías populares e inclusión productiva para beneficiarios con vivienda gratuita en Cali, Jamundí y Popayán”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, n.º. 11, 21(2018).

³ Pablo Ignacio CHENA, “La economía popular y sus relaciones determinantes”. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, n.º. 53 (2018).

La primera es de carácter comercial, y se refleja en un proceso de desvalorización permanente de su trabajo bajo la premisa de que producen bienes de calidad inferior. La segunda tiene origen financiero, y se focaliza en la idea de que los trabajadores de la economía popular son insolventes porque no poseen garantías reales y tienen bajos ingresos y por consiguiente deben afrontar tasas de interés de usura.

La primera relación asimétrica (comprador-vendedor) los lleva a una generación deficiente de ingresos, que se traduce en subconsumo y falta de fondos para la inversión y capitalización. La segunda (acreedor-deudor), los obliga a destinar una gran parte de sus ingresos a pagar deudas.

En el ámbito regional, la economía popular, vista como un universo heterogéneo de iniciativas y experiencias de los grupos sociales más pobres, en la búsqueda de asegurar la subsistencia y satisfacción de sus necesidades fundamentales, que no hay que confundir con la economía social o la economía solidaria, ha sido estudiada en países como Argentina, Chile y Ecuador.

En Colombia, las publicaciones sobre la materia, además de escasas, entremezclan la economía popular con otras manifestaciones de la economía con las que esta puede guardar cierta cercanía, pero que son diferenciables, como la economía social, la economía solidaria o la economía cooperativa.⁴

En este sentido, es más esclarecedora la posición oficial al respecto, en tanto en cuanto el Gobierno colombiano entiende que la economía popular hace referencia a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico.⁵

⁴ Sobre las diferencias entre estos conceptos, véase, José Luis CORAGGIO. “Economía social y economía popular: Conceptos básicos”. *Contribuciones de Consejeros*, n.º.1 (agosto, 2020). <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf>

⁵ FINDETER. “¿Cómo acercarnos a la economía popular?” *Contexto Económico*, n.º. 45 (17 julio, 2023): 9-12. <https://www.findeter.gov.co/blog/estructurar-y-financiar-el-desarrollo/como-acercarnos-la-economia-popular>

Alcances del reconocimiento jurídico de la economía popular en el Plan Nacional de Desarrollo

En Colombia, la economía popular no había merecido la atención estatal y escasamente de los estudios académicos, de manera que, ante la situación de pobreza de buena parte de la población y de estrechez y precariedad del mercado laboral, la respuesta oficial se había brindado desde el asistencialismo, con una oferta, muchas veces inadecuadamente focalizada, de subsidios, sin tener en cuenta la existencia de una economía informal, de subsistencia, que ha operado paralelamente a la economía de mercado.

Por primera vez en la historia nacional, un gobierno alternativo ha tenido en cuenta no solo explícita sino deliberadamente a la economía popular tanto en su Programa de Gobierno como en el Plan Nacional de Desarrollo, y en este último propone un conjunto de estrategias y acciones dirigidas al reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad de la economía popular y comunitaria (en adelante, EPC), con la finalidad de garantizar un crecimiento económico democrático que contribuya a mejorar el bienestar general de la población.

En el Programa de Gobierno se propuso 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, de manera que el Estado reconozca a estas personas que producen valor social y económico sobre la base de la garantía de derechos.

Para este efecto, se planteó la construcción de una política pública respetuosa de las formas organizativas de los trabajadores de la economía popular, para cuya ejecución se fortalezca la institucionalidad encargada de 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.

Así, el Programa de Gobierno planteó que el Estado realice 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, y cree 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, articulando las tiendas populares de manera asociativa al sistema de microcrédito público.

Igualmente, señaló que el SENA se encargue de promover la formación de las y los trabajadores de la economía popular, así como la formalización y reconocimiento de sus oficios para fortalecer la capacidad organizativa, técnica y productiva de la economía popular, y así garantizar su crecimiento y sostenibilidad, promoviendo acuerdos asociativos de compra de insumos y encadenamientos productivos hasta la demanda final.

Y, en materia específica de derechos, el Programa de Gobierno se comprometió con la garantía del acceso a la pensión para todos los adultos mayores de la economía popular, la creación de un sistema nacional de riesgos laborales que responda a los diferentes oficios y niveles de riesgo asociados, y la consideración de la situación de los y las trabajadoras de la economía popular en todos los programas estatales.

A fin de concretar las propuestas del Programa de Gobierno, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se definieron las siguientes estrategias dirigidas al reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad de la EPC, cuya finalidad es garantizar un crecimiento económico democrático que contribuya a mejorar el bienestar general de la población por medio del establecimiento de alianzas público-populares en los diferentes ámbitos y competencias de la institucionalidad nacional:

1. Construcción de una política pública concertada para la EPC que reconozca, caracterice y visibilice su magnitud y su aporte económico y comunitario a la sociedad, e incentive los procesos de organización de sus actores, para que constituyan instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado.
2. Formación de los trabajadores de la EPC a través del SENA y otras entidades de formación y reconocimiento de oficios de la EPC que se encuentren dentro de la Clasificación Única de Ocupaciones (CUOC) y de aquellos trabajos comunitarios que no se registren en operaciones estadísticas.

3. Acceso de los trabajadores de la EPC a la protección para la vejez, al sistema de riesgos laborales y al sistema de salud en el trabajo, mediante la promoción de la ampliación de cobertura a través de estrategias de difusión y mecanismos de acceso a los diversos grupos poblacionales de la EPC.
4. Estructuración de mecanismos que permitan la participación en compras públicas de formas organizadas de la EPC; promoción de la formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad asociativa, organizativa, técnica y productiva, con el uso de sistemas de pagos de bajo valor, sistemas digitales de subsidios e incentivos y mecanismos de apoyo que permitan el cumplimiento de los requisitos de formalización mercantiles, tributarios y sanitarios; creación de un instrumento de financiación con requisitos y garantías flexibles.⁶
5. Acceso de las personas trabajadoras de las economías populares a trabajos asalariados mediante acciones que comprendan una estrategia de transición justa de la fuerza laboral, facilitación de los medios para la formación en el trabajo, la certificación de competencias y el acceso a la educación en todos los niveles y la promoción de pactos por el empleo con el sector privado.
6. Apertura de líneas de crédito específicas por parte de la banca pública que consideren las condiciones propias de las unidades económicas de la EPC, estableciendo procesos de acompañamiento técnico y socioproductivo, que reconozcan sus saberes y se dirija a garantizar su sostenimiento y que reconozcan y respalden las formas asociativas, cooperativas o comunitarias de crédito.

⁶ Esta estrategia se complementa con otra del componente de Inserción, reinserción, reconversión laboral y transformación productiva del Plan, consistente en la generación de alternativas de financiamiento, mediante: a) desarrollo de líneas de microcrédito, crédito, crédito grupal y crédito digital y otros instrumentos de inclusión financiera para organizaciones de la economía popular con tasas baratas, financiación a la nómina y el descuento en servicios públicos; b) promoción del financiamiento para cooperativas financieras, a través de la banca de segundo piso; c) consideración de *scoring* alternativos, líneas de crédito para encadenamientos productivos e implementación de garantías recíprocas; d) aumento de la oferta de instrumentos de cofinanciación, de capital semilla y de trabajo.

7. Promoción de la EPC en territorios rurales dispersos, mediante el acompañamiento y fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo para facilitar su inserción a procesos productivos de desarrollo agropecuario o rural, y apoyo a las personas trabajadoras de la EPC en el marco de la transformación de la alimentación en derecho humano, con incentivos a la creación de huertas familiares y comunitarias, implementación de proyectos para recuperar medios de vida y subsistencia de las personas trabajadoras de EPC ante situaciones de riesgo, desastre o emergencia e impulso a la creación de organizaciones sociales y solidarias.

Para el logro de estas estrategias, el Plan Nacional de Desarrollo adoptó el siguiente entramado normativo:

1. Establece que los programas de reconversión productiva e industrialización colectiva en los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola o marihuana se desarrollen en el marco de la economía popular, el respeto ambiental y la sustitución voluntaria de tales cultivos (artículo 9°).
2. Para fortalecer la economía popular y comunitaria, se crea el programa de renta ciudadana, consistente en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas de manera gradual y progresiva a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, priorizando a la población con discapacidad, con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza y promover la movilidad social (artículo 66).
3. Se crea la transferencia “hambre cero”, consistente en la transferencia de recursos para garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en pobreza y en extrema pobreza y vulnerabilidad, con enfoque de género y derechos, soberanía alimentaria, priorizando la participación de la economía popular, comunitaria y solidaria, la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los diferentes mecanismos que se desarrollen para el cumplimiento de las transferencias (artículo 67).
4. Crea el Consejo Nacional de la Economía Popular como organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional, integrado por entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales y representantes de la economía popular, que se encargará de formular las líneas de la política pública

para la Economía Popular y de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el reconocimiento, defensa, asociación libre y fortalecimiento para promover su sostenibilidad (artículo 74).

5. Dispone que, dentro de los representantes del Gobierno nacional en las juntas directivas de las Cámaras de Comercio, como mínimo uno de ellos deberá proceder de los micronegocios o microempresas de la economía popular o unidades de la economía solidaria, caso en el cual no se aplicarán los requisitos señalados para los demás miembros de junta (artículo 87).
6. Asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, la función de impulsar el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios mediante la transferencia de recursos con cargo al Presupuesto General de Nación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (artículo 88).
7. Dispone el diseño, implementación y administración por parte del DANE de un sistema de información enfocado en la economía popular –SIEP–, cuyos insumos serán los registros administrativos existentes, las operaciones estadísticas económicas y sociales que realiza el DANE y fuentes alternativas, incluyendo la información integrada en el Sistema de Información de Actividades Económicas Informales –SIECI–, así como la información recolectada en el marco del Censo Económico, cuya realización también se ordena en el Plan de Desarrollo para el 2024. Los datos del SIEP se facilitarán a las entidades públicas para la micro focalización de políticas públicas de las unidades involucradas en la Economía Popular (artículos 90 y 95).
8. Establece que las entidades estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público Populares y podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía

del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios (artículo 100).

9. Crea las asociaciones de iniciativa público-popular como un instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario, dentro de los cuales se incluyen las unidades de la economía popular, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos, a cuyo cargo estará la financiación, total o parcial, de tales proyectos, mediante el aporte de recursos o con aportes en especie⁷ (artículo 101).
10. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente podrá realizar procesos de contratación cuyos oferentes sean actores de la economía popular, en cuyo caso no se requerirá estar inscrito en el RUP para participar en los procesos de selección, pero el proponente deberá cumplir con los criterios de selección del proceso de contratación de conformidad con los lineamientos determinados por la Agencia, los cuales buscarán tanto el cumplimiento de las obligaciones contractuales, como la participación efectiva de las unidades de la economía popular (artículo 102).
11. Ordena al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñar e implementar una estrategia integral para democratizar

⁷ El desarrollo de estas asociaciones queda sujeto a las siguientes reglas: 1. Mediante las asociaciones de las que trata el presente artículo, se podrá desarrollar el diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y demás actividades técnicas necesarias para el cumplimiento del contrato en el respectivo territorio de la respectiva comunidad. 2. El valor de las inversiones no podrá ser superior a seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (6.000 SMLMV). 3. El aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la inversión. 4. La selección del adjudicatario del contrato se realizará mediante la modalidad de selección abreviada de la que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, respetando los principios de contratación estatal de los que trata la Ley 80 de 1993. 5. El interesado del que trata el presente artículo, deberá cumplir con la capacidad, experiencia e idoneidad de la que trata la normatividad vigente y acreditar los requisitos para la celebración previstos en la norma vigente. 6. La asunción de compromisos presupuestales por partes de las entidades públicas se regirá por las normas presupuestales aplicables, según corresponda. 7. El contrato mediante el cual se materializa la asociación, deberá identificar en forma clara los riesgos asignados a cada una de las partes con su correspondiente valoración, de conformidad con los lineamientos estipulados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces en el orden territorial. 8. Las autoridades de vigilancia y control ejercerán todas las facultades legales sobre los recursos que destinen las entidades públicas.

las TIC y desarrollar la sociedad del conocimiento y la tecnología en el país, mediante varias medidas, una de las cuales consiste en implementar iniciativas de transformación digital como herramienta para la productividad, la generación de empleo, la dinamización de la economía en las regiones y la potencialización de la economía popular (artículo 143).

12. Dispone que los recursos percibidos por el saneamiento estatal con el SENA se destinen, entre otros, a la adecuación de los ambientes de formación y las áreas necesarias para la puesta en marcha de los programas de economía popular y economía campesina (artículo 314).

Limitaciones del reconocimiento jurídico de la economía popular

Como se advierte, el Plan Nacional de Desarrollo contiene un conjunto de medidas encaminadas a lograr el reconocimiento de los aportes económicos y sociales de los actores de la economía popular y a ofrecerles medios jurídicos, financieros y tecnológicos que faciliten el desarrollo de su actividad, que les permitan mejorar su bienestar general, pero no contiene una conceptualización estructuradora de la EPC que trascienda el marco temporal de ejecución del Plan, que sustente de manera permanente la construcción de un proyecto social alternativo para aquellos sectores de la población que no han tenido cabida en la economía de mercado.

De esta manera, aparte de la expansión del trabajo asalariado con derechos y la aplicación focalizada de subsidios a la población, para consolidar su capacidad de sostenerse sobre la base de su propia producción y de su propia fuerza de trabajo, la Economía Popular debe poder contar con las bases suficientes para mantenerse integrada al funcionamiento dinámico del sistema económico nacional en su conjunto.

De no construirse esas bases, como señala Montenegro,⁸ se corre el riesgo de que los actores de la economía popular se queden como meros destinatarios de subsidios focalizados y no logren superar la espiral de pobreza en la que se encuentran inmersos, incumpliendo el propósito de crear las condiciones para mejorar consistentemente la calidad de vida de estas poblaciones.

⁸ Santiago MONTENEGRO, “Impulso a la informalidad”, *El Espectador*, 11 de marzo del 2023. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/armando-montenegro/impulso-a-la-informalidad/>

En ese orden de ideas, si lo que se pretende es garantizar su sostenibilidad más allá de la duración de un período de gobierno, es necesario complementar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo con una regulación legal que haga una caracterización estructuradora de la economía popular y comunitaria, que comprenda, al menos, los siguientes componentes:

- i. Caracterización de las unidades económicas que hacen parte de la economía popular para garantizar la focalización de la aplicación de los instrumentos de apoyo dirigidos a estos grupos poblacionales.

Para estos efectos, una propuesta de caracterización implicaría la construcción de un registro conformado por:

- a. los emprendimientos unipersonales, familiares, vecinales o barriales, las microunidades productivas, los trabajadores a domicilio, los comerciantes minoristas, los talleres y pequeños negocios, entre otros, dedicados a la producción de bienes y servicios destinados al autoconsumo o a su venta en el mercado, a fin de, mediante el autoempleo, generar ingresos para su autosubsistencia;
- b. las organizaciones constituidas por familias, grupos de personas o pequeñas comunidades fundadas en identidades étnicas, culturales y territoriales, urbanas o rurales, dedicadas a la producción de bienes o de servicios, orientados a satisfacer sus necesidades de consumo y reproducir las condiciones de su entorno próximo, tales como los comedores comunitarios, las organizaciones de turismo comunitario, las comunidades campesinas;
- c. las organizaciones constituidas por campesinos, artesanos o prestadores de servicios de la misma o complementaria naturaleza, que aportan sus recursos individuales o familiares para producir o comercializar en común y distribuir entre sus asociados los beneficios obtenidos, tales como microempresas asociativas, asociaciones de producción de bienes o de servicios, entre otras;
- d. las fundaciones y corporaciones civiles que tengan como objeto social principal, la promoción, asesoramiento, capacitación, asistencia técnica o financiera de las unidades de la economía popular.

-
- ii. Declaración como de interés social de la promoción, protección y fortalecimiento de las formas de organización de la economía popular y comunitaria, lo que permitiría darle sostenibilidad en el tiempo a los programas encaminados a la inclusión económica de los grupos poblacionales en condiciones de pobreza y marginalidad, promoviendo sus formas de autoorganización, cuya diversificación facilitaría una capacidad de respuesta más resiliente (resistente y adaptable) a las crisis y los cambios en el entorno. Adicionalmente, esa declaración de interés social podría ayudar a impulsar el desarrollo económico local por la forma de operar de las organizaciones de la EPC y a fortalecer la sociedad civil al empoderar a la ciudadanía para que se organice y participe activamente en programas que tengan una vocación de permanencia y que no sean coyunturales.
- iii. Definición de los elementos transversales mínimos de la acción estatal en los programas que concreten la ejecución de la política pública en esta materia, tales como:
- a. diseño e implementación inclusiva de los programas para abordar las necesidades de los diversos grupos poblaciones beneficiarios;
 - b. participación activa de los actores de la economía popular en la formulación, implementación y evaluación de los programas;
 - c. abordaje de los programas desde una perspectiva de derechos humanos para asegurar la protección efectiva de los derechos económicos y sociales de los beneficiarios;
 - d. diseño flexible de los programas para que sean adaptables a cambios en el entorno económico, social y político, permitiendo ajustes según las necesidades emergentes;
 - e. integración de consideraciones ambientales en los programas para garantizar que las actividades económicas populares sean sostenibles y contribuyan a la conservación de los recursos naturales;
 - f. fomento de la innovación en las prácticas económicas y sociales de la economía popular, apoyando la adopción de nuevas

tecnologías y enfoques que mejoren la productividad y sostenibilidad;

- g. establecimiento de sistemas efectivos de monitoreo y evaluación que permitan medir el impacto de los programas y efectuar ajustes en las estrategias y actividades según sea necesario.

Aparte de lo normativo, la formulación de la política pública prevista en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo debería promover la creación de redes de producción y circulación de bienes y servicios conformadas por las unidades económicas populares, como una acción esencial para fortalecer sus capacidades, mejorar su acceso a mercados y fomentar la sostenibilidad de sus actividades. Algunas estrategias para lograrlo son las siguientes:

- a. crear plataformas y mecanismos de información que faciliten el acceso de los actores de la economía popular a datos relevantes sobre oportunidades de mercado, demanda de productos y servicios, y mejores prácticas empresariales;
- b. facilitar la creación de espacios físicos y virtuales donde los actores de la economía popular puedan interactuar, compartir experiencias, establecer colaboraciones y desarrollar redes comerciales;
- c. freecer programas de capacitación que promuevan la colaboración, la construcción de redes y el trabajo conjunto. Esto puede incluir habilidades de *networking*, negociación y gestión de alianzas;
- d. impulsar el desarrollo de plataformas digitales que conecten a los actores de la economía popular con potenciales clientes, facilitando la comercialización de sus productos y servicios a nivel local, nacional e incluso internacional;
- e. apoyar la formación y fortalecimiento de cooperativas y asociaciones entre los actores de la economía popular. Estas estructuras pueden facilitar la compra conjunta de insumos, la comercialización y la gestión compartida de recursos;
- f. promover prácticas de producción sostenible y responsabilidad social empresarial entre los actores de la economía popular, lo cual puede aumentar la atracción de consumidores y mercados sensibles a estas cuestiones;

- g. brindar asesoramiento técnico y apoyo empresarial a los actores de la economía popular para fortalecer sus habilidades de gestión, mercadeo, calidad de productos y otros aspectos relevantes para la competitividad;
- h. implementar programas de certificación y calidad que ayuden a los actores de la economía popular a cumplir con estándares reconocidos, aumentando así su credibilidad en el mercado;
- i. fomentar la formación de clústeres industriales donde empresas y emprendedores de sectores similares trabajen en colaboración, compartan recursos y colaboren en la mejora de la competitividad;
- j. comprometer a las entidades territoriales con la inclusión en sus planes de desarrollo de programas y proyectos focalizados en la atención e inclusión de las personas y organizaciones caracterizados como unidades de la economía popular.

Conclusiones

El Plan Nacional de Desarrollo incorporó tanto en sus bases como en su articulado un entramado jurídico con el propósito de procurar la sostenibilidad de la economía popular y comunitaria. No obstante, si lo que se pretende es garantizar que ese propósito trascienda a la duración de un período de gobierno, es necesario complementar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo con una regulación legal que haga una caracterización estructuradora de la economía popular y comunitaria, y al propio tiempo es necesario que, aparte de lo normativo, desde la política pública cuya formulación se encuentra prevista en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, se promueva la creación de redes de producción y circulación de bienes y servicios, conformadas por las unidades económicas populares, como una acción esencial para fortalecer sus capacidades, mejorar su acceso a mercados y fomentar la sostenibilidad de sus actividades.

Bibliografía

CARVAJALINO SLAGHEKKE, Alberto. “La economía popular y el rol del Estado”. En Guerrero Utría, Edwin Alberto (editor académico). *La economía*

- popular y comunitaria en Colombia. Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento.* Santa Marta: Editorial UniMagdalena, 2023.
- CHENA, Pablo Ignacio. “La economía popular y sus relaciones determinantes”. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, n.º. 53 (2018).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2023). Ley 2394 por el (sic) cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. Diario Oficial 52.400 de mayo 19 de 2023.
- CORAGGIO, José Luis. *Economía social y economía popular: Conceptos básicos.* Buenos Aires: INAES - Ministerio de Desarrollo Productivo, Argentina, 2020.
- BANCA DE DESARROLLO TERRITORIAL – FINDETER. “¿Cómo acercarnos a la economía popular?” *Contexto Económico*, n.º. 45 (17 julio, 2023): 9-12.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Andrés Mauricio; Claudia Liceth Fajardo Hoyos, Olga Lucía Cadena Durán. “Economías populares e inclusión productiva para beneficiarios con vivienda gratuita en Cali, Jamundí y Popayán”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11 n.º. 21 (2018).
- MONTENEGRO, Santiago “Impulso a la informalidad”, *El Espectador*, 11 de marzo del 2023. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/armando-montenegro/impulso-a-la-informalidad/>