

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

4212

POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio del Trabajo

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 06 de agosto de 2026

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Gustavo Francisco Petro Urrego

Presidente de la República

Francia Elena Márquez Mina

Vicepresidenta de la República

Jaime Luis Berdugo Pérez

Ministro del Interior (E)

Rosa Yolanda Villavicencio Mapy

Ministra de Relaciones Exteriores

Germán Ávila Plazas

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Cielo Elaine Rusinque Urrego

Ministra de Justicia y del Derecho (E)

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez

Ministro de Defensa Nacional

Andrés Felipe Ocampo Martínez

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (E)

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez

Ministro de Salud y Protección Social

Antonio Eresmid Sanguino Páez

Ministro del Trabajo

Edwin Palma Egea

Ministro de Minas y Energía

Diana Marcela Morales Rojas

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

José Daniel Rojas Medellín

Ministro de Educación Nacional

Irene Vélez Torres

Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Ruth Maritza Quevedo Fique

Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio (E)

Yeimi Carina Murcia Yela

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

María Fernanda Rojas Mantilla

Ministra de Transporte

Yannai Kadamani Fonrodona

Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes

Manuel Emilio Palacios Blandón

Ministro del Deporte (E)

Ángela Yesenia Olaya Requene

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Natalia Irene Molina Posso

Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Rovitzon Ortiz Olaya

Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo
Nacional

Rubin Ariel Huffington Rodríguez

Subdirector General del Sistema General de
Regalías

Martha Cecilia García Buitrago

Subdirectora General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación

José Lenin Galindo Urquijo

Subdirector General de Descentralización y
Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

La Economía Popular es un componente estructural del tejido productivo y social del país, hoy visible en la magnitud de los micronegocios, el trabajo por cuenta propia, las asociaciones comunitarias y otras formas de generación de ingresos que sostienen hogares, generan abastecimiento, fortalecen la cohesión social y promueven la sostenibilidad territorial. Sin embargo, en Colombia persiste un limitado desarrollo de la Economía Popular, debido a débiles capacidades institucionales; baja capacidad productiva y económica de sus unidades; limitadas oportunidades de inclusión laboral; y riesgos de seguridad y psicosociales que afectan el bienestar, la integridad, el desarrollo seguro y el reconocimiento de sus actores como parte de la economía del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Política Nacional de Economía Popular tiene como propósito promover el desarrollo de la Economía Popular a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales; el incremento de la capacidad productiva y económica de sus unidades; la ampliación de oportunidades de inclusión laboral; y la mejora de la seguridad y el bienestar psicosocial de sus actores, con el fin de consolidar su reconocimiento como parte de la economía del país.

Para ello, la política se orienta a: (i) fortalecer las capacidades institucionales mediante la generación de información, la consolidación de definiciones unificadas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza y articulación institucional, que limitan el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular; (ii) incrementar la capacidad productiva y económica de las unidades de la Economía Popular mediante el mejoramiento del acceso a medios de producción, el desarrollo de programas pertinentes de fortalecimiento de capacidades y la generación de mecanismos de acceso a mercados de compras públicas; (iii) ampliar las oportunidades de inclusión laboral de las personas trabajadoras de la economía popular mediante el fortalecimiento de las rutas de reconversión e inserción laboral y el acceso a mecanismos de protección social; y (iv) fortalecer el bienestar y el desarrollo seguro de los actores de la Economía Popular mediante la prevención y mitigación de riesgos de seguridad y afectaciones psicosociales.

Para lo anterior, se contempla la implementación de un Plan de Acción y Seguimiento (PAS) compuesto por 54 acciones orientadas, entre otras, a consolidar estándares de información y focalización mediante el Sistema de Información de Economía Popular (SIEP); fortalecer la articulación interinstitucional y territorial; mejorar el acceso a medios de producción, financiamiento, asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades y acceso a mercados; ampliar instrumentos incluyentes de contratación pública y encadenamientos productivos; promover rutas de formación, reconversión laboral y acceso a mecanismos de protección social; y desarrollar medidas de protección frente a extorsión, violencia, riesgos

psicosociales y otras amenazas que afectan a trabajadores y unidades de la Economía Popular.

Así, el presente Documento CONPES busca ordenar y articular la oferta existente, cerrar brechas estructurales y reconocer a la Economía Popular como sujeto pleno de política pública, con capacidad de aportar a la inclusión productiva, la dignificación del trabajo, la justicia territorial y la cohesión social del país; a su vez, la política incorpora un enfoque diferencial y territorial, con énfasis en mujeres, juventudes, población migrante, recicladores, vendedores informales, actores culturales y comunidades rurales.

La Política Nacional de Economía Popular tiene un periodo de implementación de once años, entre 2026 y 2036, y para el cumplimiento de sus objetivos se prevé un presupuesto indicativo de 1,48 billones de pesos. La implementación de esta política estará a cargo de un amplio conjunto de entidades del orden nacional, bajo el liderazgo del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Asimismo, contará con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Defensa Nacional; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Minas y Energía; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Ministerio de Transporte; el Departamento Nacional de Planeación; y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Clasificación: O10, O15, O17, J20

Palabras clave: Economía Popular; inclusión productiva; microempresas.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	11
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	13
2.1. Antecedentes normativos y de política.....	13
2.1.1. Marco normativo	14
2.1.2. Marco de política pública.....	24
2.2. Justificación.....	28
3. MARCO CONCEPTUAL.....	30
3.1. Economía Popular, enfoque socio productivo y aproximación a lo popular	30
3.2. Economía Popular en el PND 2022 - 2026 <i>Colombia Potencia mundial de la Vida</i>	31
3.3. Articulación de la Economía Popular con el trabajo de las mujeres, los derechos laborales, la precarización y los riesgos psicosociales	32
4. DIAGNÓSTICO.....	34
4.1. Débiles capacidades institucionales asociadas a la insuficiente información, la ausencia de definiciones unificadas y los débiles mecanismos de gobernanza institucional, que limitan el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular	36
4.1.1. Insuficiente información y ausencia de definiciones unificadas que limitan el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular.....	37
4.1.2. Débiles mecanismos de gobernanza y articulación institucional que limitan la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular	41
4.2. Baja capacidad productiva y económica de las unidades de la economía popular, asociada a las limitaciones en el acceso a medios de producción, la insuficiente cobertura y pertinencia de los programas de fortalecimiento de capacidades, las débiles capacidades de sus organizaciones y los escasos mecanismos de acceso al mercado de compras públicas.....	43
4.2.1. Limitado acceso a medios de producción por parte de las unidades de la economía popular, que restringe su vinculación a cadenas productivas	44
4.2.2. Insuficiente cobertura y pertinencia de los programas de fortalecimiento de capacidades para los actores de la economía popular	55
4.2.3. Débiles capacidades técnicas, asociativas y operativas de las organizaciones de la economía popular.....	57

4.2.4.	Escasos mecanismos de acceso al mercado de compras públicas para la economía popular.	62
4.3.	Persisten limitadas oportunidades de inclusión laboral para las personas trabajadoras de la economía popular, asociadas a la insuficiencia de rutas de reconversión e inserción laboral y al bajo acceso a mecanismos de protección social	63
4.3.1.	Ausencia de rutas de reconversión e inserción laboral para las personas trabajadoras de la economía popular	63
4.3.2.	Bajo acceso a mecanismos de protección social de las personas trabajadoras de la economía popular.....	65
4.4.	Persisten riesgos de seguridad y psicosociales que afectan el bienestar, la integridad y el desarrollo seguro de los actores de la economía popular	66
4.4.1.	Exposición de las personas trabajadoras de la economía popular a riesgos de seguridad por la presencia de actores armados y la extorsión.....	67
4.4.2.	Existencia de riesgos psicosociales para actores de la Economía Popular	69
5.	DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	71
5.1.	Objetivo general	71
5.2.	Objetivos específicos	71
5.3.	Plan de acción	72
5.3.1.	Fortalecer las capacidades institucionales mediante la generación de información, la consolidación de definiciones unificadas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza y articulación institucional para el mejoramiento del diseño, la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular	72
5.3.2.	Incrementar la capacidad productiva y económica de las unidades de la economía popular a través del mejoramiento del acceso a medios de producción, el desarrollo de programas pertinentes de fortalecimiento de capacidades y la generación de mecanismos de acceso a mercados de compras públicas.....	74
5.3.3.	Ampliar las oportunidades de inclusión laboral de las personas trabajadoras de la economía popular mediante el fortalecimiento de las rutas de reconversión e inserción laboral y el acceso a mecanismos de protección social	79
5.3.4.	Fortalecer el bienestar y el desarrollo seguro de los actores de la economía popular mediante la prevención y mitigación de riesgos de seguridad y afectaciones psicosociales.....	80
5.4.	Seguimiento	81
5.5.	Financiamiento	83

6. RECOMENDACIONES.....	85
ANEXOS	92
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	92
BIBLIOGRAFÍA	93

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Definición de la Economía Popular en algunos sectores	38
Tabla 2. Variación anual de la cantidad de micronegocios según motivo principal para la creación o constitución del negocio	65
Tabla 3. Potencial de iniciativas del pilar 1.6. de los PATR que pueden tener relación con la Economía Popular	69
Tabla 4. Cronograma de seguimiento.....	81
Tabla 5. Indicadores de resultado de la Política Nacional de Economía Popular	82
Tabla 6. Costo estimado de la política por objetivo específico	83
Tabla 7. Presupuesto indicativo por entidad	83

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Distribución de micronegocios según uso de dispositivos electrónicos.....	55
Gráfico 2 Distribución de micronegocios de acuerdo con el uso de celular.....	55
Gráfico 3 Distribución de micronegocios de acuerdo con el servicio de internet.....	56
Gráfico 4 Recursos de las organizaciones del sector vivienda para su gestión	60

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACFC	Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria
ADCI	Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación
ANCI	Agenda Nacional de Competitividad e Innovación
ANCP-CCE	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
APPo	Asociaciones Público-Populares
CENU	Censo Económico Nacional Urbano
CIAC	Combustibles Ineficientes y Altamente Contaminantes
CNEP	Consejo Nacional de la Economía Popular
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECA	Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento
Emicron	Encuesta de Micronegocios
GC	Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
Invemar	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
IPD	Índice de Pobreza Digital
MiPymes	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OCyT	Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPV	Organizaciones Populares de Vivienda
Oro	Organizaciones de Recicladores de Oficio
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PISCC	Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PND	Plan Nacional de Desarrollo

SbN	Soluciones Basadas en la Naturaleza
SDA	Sistemas Dinámicos de Adquisición
Secop	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIEP	Sistema de Información de Economía Popular
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
ZNI	Zonas No Interconectadas

1. INTRODUCCIÓN

La Economía Popular constituye un componente estructural del tejido productivo, social y territorial del país. Esta comprende diversas formas de generación de ingresos, trabajo y organización económica desarrolladas por personas, familias, micronegocios, unidades productivas de baja escala, asociaciones comunitarias y trabajadores por cuenta propia, tanto en zonas urbanas como rurales. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el país registró más de cinco millones de micronegocios, los cuales ocuparon a millones de personas y generaron ingresos significativos para hogares y territorios (DANE, 2025c) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2025c). Esta magnitud evidencia que la Economía Popular no es una expresión marginal de la economía, sino una base relevante de generación de ingresos, abastecimiento, cohesión social y sostenibilidad territorial.

Sin embargo, en Colombia persiste un limitado desarrollo de la Economía Popular. Esto, debido a las débiles capacidades institucionales, la baja capacidad productiva y económica de sus unidades, las limitadas oportunidades de inclusión laboral, y la persistencia de los riesgos de seguridad y psicosociales que afectan el bienestar, la integridad, el desarrollo seguro y el reconocimiento de sus actores como parte de la economía del país. Dichas problemáticas restringen la capacidad de la Economía Popular para fortalecer sus unidades productivas, acceder a medios de producción, mejorar sus ingresos, vincularse a mercados, participar en la oferta institucional, acceder a mecanismos de protección social y desarrollar sus actividades en condiciones de mayor dignidad, protección y sostenibilidad.

En los últimos años el país ha avanzado en el reconocimiento normativo e institucional de algunos de los actores que integran la Economía Popular. Entre los principales antecedentes se encuentra la Ley 590 de 2000¹, mediante la cual se establecieron instrumentos para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes), incluyendo medidas orientadas a la formalización, el financiamiento, la asociatividad y el fortalecimiento empresarial; y la Ley 1988 de 2019², que representó un avance para el reconocimiento de los vendedores informales, al establecer lineamientos para armonizar la protección del trabajo, el mínimo vital y el aprovechamiento del espacio público. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, incorporó de manera explícita la Economía Popular como categoría de política pública y creó el Consejo Nacional de Economía Popular (CNEP) y el Sistema de Información de Economía Popular (SIEP).

¹ Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

² Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.

En materia de política pública, los antecedentes dan cuenta de esfuerzos enfocados en el fortalecimiento productivo, la formalización y la inclusión económica de unidades de menor escala. Mientras el Documento CONPES 3956 *Política de Formalización Empresarial*³ avanzó en la identificación de barreras para la formalización y en la consolidación de instrumentos como la Ventanilla Única Empresarial y el Régimen Simple de Tributación; el Documento CONPES 4129 *Política Nacional de Reindustrialización*⁴ incorporó acciones relacionadas con encadenamientos productivos, fortalecimiento de proveedores, extensionismo tecnológico y desarrollo de capacidades, incluyendo medidas con incidencia sobre unidades de la Economía Popular. Estos esfuerzos, si bien relevantes para la consolidación de la Economía Popular, han abordado de manera parcial y sectorizada las problemáticas asociadas a esta, por lo que persisten vacíos de articulación institucional, generación de información, focalización, pertinencia territorial, fortalecimiento productivo, inclusión laboral y protección frente a riesgos.

En este contexto, la Política Nacional de Economía Popular se estructura como un instrumento integral, intersectorial y territorializado que supera la lógica de apoyos dispersos y la visión residual, que concibe la informalidad como una anomalía, para reconocer la Economía Popular como componente estructural del desarrollo. Si bien esta política se articula con hitos previos como el Documento CONPES 4129 *Política Nacional de Reindustrialización*, se diferencia al (i) adoptar un enfoque socio productivo y de derechos, orientado al trabajo digno, la inclusión laboral, la protección social y la seguridad humana; (ii) fortalecer la generación, integración y uso de información para la toma de decisiones, mediante insumos como el SIEP, el Observatorio de Economía Popular y los mecanismos de seguimiento y trazabilidad previstos en la política; (iii) ordenar los mecanismos de gobernanza, articulación institucional y seguimiento entre entidades, así como el fortalecimiento y la participación efectiva de los actores de la Economía Popular; (iv) democratizar el acceso a habilitadores productivos, tales como soluciones financieras con condiciones diferenciales, formación técnica pertinente, habilidades digitales, asociatividad, transferencia tecnológica, acceso a mercados y compras públicas inclusivas; y (v) establecer intervenciones diferenciadas según territorios, oficios, sectores y condiciones de vulnerabilidad, incluyendo rutas de reconversiones laborales voluntarias e inserción laboral, acceso a mecanismos de protección social y medidas de prevención y atención frente a riesgos de seguridad y afectaciones psicosociales, con enfoque diferencial en mujeres, juventudes, pueblos étnicos, población migrante y población rural.

A su vez, para la formulación de la política se desarrolló una estrategia participativa basada en la implementación de espacios de diálogo y construcción colectiva junto con los actores de la Economía Popular. Estos espacios tuvieron como

³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>

⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>

propósito de caracterizar a los trabajadores y unidades productivas del sector, identificar sus formas organizativas, y visibilizar las barreras estructurales que enfrentan en el acceso a derechos. Esta estrategia, denominada “Encuentros Territoriales de Economía Popular”, y formulada e implementada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, permitió construir propuestas para dignificar el trabajo en la Economía Popular y articularlo con marcos normativos como la Política pública de Trabajo Digno y Decente. Los encuentros territoriales se realizaron en las ciudades de Medellín, Popayán, Cúcuta, Barranquilla, Cali, Bogotá, Valledupar, Riohacha, Florencia, Santa Marta, Ibagué y Leticia. Adicionalmente, durante la formulación de esta política se ha mantenido la articulación con el CNEP.

El presente documento se estructura en seis secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes normativos, de política pública y la justificación de la intervención. La tercera sección desarrolla el marco conceptual que orienta la comprensión de la Economía Popular y de sus principales categorías de análisis. La cuarta sección expone el diagnóstico, organizado alrededor de los cuatro ejes problemáticos que explican el limitado desarrollo de la Economía Popular. La quinta sección define la política, incluyendo el objetivo general, los objetivos específicos, el plan de acción, el esquema de seguimiento y el financiamiento. Finalmente, la sexta sección presenta las recomendaciones dirigidas a las entidades responsables de la implementación.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes normativos y de política

El marco normativo que respalda la Economía Popular en Colombia ha evolucionado de manera gradual y fragmentada, por medio de regulaciones orientadas históricamente a proteger a poblaciones vulnerables, fortalecer unidades productivas de pequeña escala y promover la inclusión económica y productiva en diversos sectores. Aunque la categoría de *Economía Popular* es reciente en el ordenamiento jurídico, múltiples leyes, decretos y políticas han reconocido, por separado, a los actores que la integran, entre los que se encuentran trabajadores informales, micronegocios barriales, recicladores, trabajadores domésticos, unidades artesanales, organizaciones comunitarias, organizaciones de recicladores de oficio, esquemas asociativos y agentes culturales, configurando un cuerpo normativo que hoy sirve de base para su reconocimiento integral como sujeto de política pública.

En conjunto, este acervo normativo establece las bases para un enfoque integral que reconoce la diversidad de actores de la Economía Popular, sus dinámicas territoriales y sus condiciones estructurales de vulnerabilidad, pero también su aporte fundamental al tejido productivo, social y cultural del país. No obstante, la dispersión normativa, las

brechas de implementación y la ausencia histórica de una política articulada hacen necesario un instrumento como este Documento CONPES, que consolide, coordine y oriente los esfuerzos institucionales hacia un marco coherente de fortalecimiento, dignificación e inclusión económica.

2.1.1. Marco normativo

Aunque la Economía Popular constituye una categoría reciente en el marco normativo, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce y protege a varios de los actores que la integran mediante disposiciones orientadas a garantizar derechos, reducir desigualdades y promover la inclusión productiva de poblaciones históricamente excluidas. En este sentido, el país cuenta con un marco amplio y progresivo en materia de reconocimiento de derechos e implementación de acciones diferenciadas en favor de grupos vulnerables y poblaciones históricamente invisibilizadas. Si bien la noción de Economía Popular no ha sido incorporada de manera expresa en la mayoría de los instrumentos normativos, salvo en algunos desarrollos recientes impulsados por el PND 2022-2026 y lineamientos sectoriales, dichos instrumentos sí amparan a los actores que hoy se reconocen como parte de este segmento. Así, pese a la novedad de la categoría conceptual, su población objetivo ha sido incluida en normas orientadas a la garantía de derechos económicos y sociales y a la superación de desigualdades estructurales. No obstante, el país aún no cuenta con un marco normativo unificado lo que limita la integralidad y efectividad de la intervención pública.

En primer lugar, el ordenamiento jurídico reconoce el papel de actores culturales y productivos tradicionales desde finales del siglo XX. La ley 397 de 1997⁵ otorgó un lugar central a las y los portadores de saberes tradicionales, artesanos, creadores y agentes culturales dentro del patrimonio cultural material e inmaterial de la Nación, estableciendo obligaciones para promover su desarrollo económico, social y territorial, así como su acceso a programas e incentivos estatales. Este instrumento constituye uno de los primeros antecedentes en el reconocimiento de actividades propias de la Economía Popular como parte del desarrollo del país. No obstante, el reconocimiento cultural y patrimonial se ha dado sin desarrollar instrumentos suficientes para garantizar la sostenibilidad económica, la formalización productiva y la protección social de estos actores dentro de la Economía Popular.

La Ley 590 de 2000 constituyó el primer marco normativo integral para fortalecer a las MiPymes como actores estratégicos del desarrollo económico, al reconocerlas como destinatarias prioritarias de política pública y de acciones diferenciales para su

⁵ Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

protección. Esta ley estableció un conjunto de medidas orientadas a impulsar la creación, consolidación y sostenibilidad de las MiPymes mediante acciones para mejorar el entorno institucional, ampliar el acceso a factores productivos, promover la asociatividad y facilitar la inclusión financiera, tecnológica y comercial. La norma representó un avance al visibilizar y formalizar algunas unidades económicas que la normativa vigente para ese momento no lo reconocía, integrándolas en estrategias de desarrollo productivo nacional, permitiéndoles acceder a jornadas de asistencia técnica, financiamiento, capacitación y esquemas de fortalecimiento empresarial. Asimismo, contribuyó a dinamizar economías regionales y rurales, generar empleo local y promover alianzas y esquemas asociativos, contribuyendo a la cohesión social y económica.

Aunque la Ley 590 de 2000 fue un instrumento esencial para impulsar la inclusión productiva y el desarrollo empresarial del país, su alcance resulta insuficiente para atender las particularidades y necesidades específicas de la Economía Popular. En efecto, esta norma se consolidó como un pilar en la formulación de políticas públicas orientadas a promover la equidad económica, fortalecer las capacidades empresariales y contribuir al crecimiento sostenido de la economía nacional. No obstante, la aplicabilidad de esta norma no cubre de manera integral las particularidades y necesidades específicas de la Economía Popular, dado que no la integra completamente, lo que genera desafíos en materia de alcance, pertinencia y efectividad de la política pública en este segmento, especialmente en relación con unidades económicas de subsistencia, baja productividad e informalidad estructural.

En desarrollo de este marco, la Ley 905 de 2004⁶ introdujo ajustes sustanciales al marco normativo de las MiPymes, fortaleciendo su promoción y consolidando mercados más competitivos mediante el fomento de la creación y operación sostenida de estas unidades empresariales. Esta norma actualizó las definiciones de micro, pequeña y mediana empresa con parámetros objetivos, incluyó el concepto de famiempresa⁷, integrando a otros actores, para mejorar la coordinación interinstitucional. Sin embargo, estos ajustes se mantuvieron dentro de un enfoque empresarial formal, sin incorporar instrumentos diferenciales para unidades productivas de menor escala, lo que limita su aplicabilidad en contextos de Economía Popular.

Desde el ámbito de protección constitucional, la Corte Constitucional reconoció mediante las Sentencias T-724 de 2003 y T-291 de 2009 a la población recicladora de oficio como sujeto de especial protección constitucional, ordenando la adopción de acciones afirmativas para garantizar condiciones dignas en el ejercicio de su actividad, lo que

⁶ Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.

⁷ Extensivo a artesanos y mujeres empresarias y reconfiguró el Sistema Nacional de MiPymes (posteriormente derogado por la Ley 2069 de 2020)

constituye un hito en el reconocimiento jurídico de actores históricamente excluidos. A pesar de este reconocimiento jurisprudencial, la materialización de estas garantías en política pública ha sido gradual, evidenciando brechas entre el mandato constitucional y su implementación efectiva.

En el periodo siguiente, se consolidaron instrumentos sectoriales que ampliaron el reconocimiento de diversos grupos de la Economía Popular, incorporando dimensiones laborales, culturales y sociales. En lo que tiene que ver con las trabajadoras y trabajadores domésticos se destaca el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en 2011, el cual constituye el principal marco jurídico vinculante para dignificar el trabajo doméstico en Colombia, al reconocerlo como trabajo con derechos y exigir acciones afirmativas para garantizar condiciones laborales dignas y protección integral. Este Convenio transformó el estatus jurídico del trabajo doméstico al obligar al Estado a garantizar condiciones de empleo dignas, igualdad de trato, protección social, seguridad y salud en el trabajo, y mecanismos contra la discriminación, la violencia y la explotación. Su incorporación al ordenamiento interno constituye el principal marco jurídico vinculante para abordar las históricas brechas que afectan a este sector y exige la adopción de acciones afirmativas que aseguren el acceso real a derechos laborales, formalización progresiva, protección social y ambientes de trabajo seguros. En este sentido, el Convenio 189 brinda un fundamento normativo sólido para que un instrumento de política pública incorpore medidas robustas para dignificar el trabajo doméstico. No obstante, la implementación de estas disposiciones ha enfrentado limitaciones en términos de formalización efectiva y acceso a protección social, particularmente en contextos de alta informalidad laboral.

Complementariamente, la Ley 1493 de 2011⁸ avanzó en la formalización gradual de las economías vinculadas a las artes escénicas. Esto mediante el acceso a recursos, simplificación de trámites para realización de eventos, creación de incentivos tributarios y destinación de recursos para infraestructura cultural pública. Este marco fortalece las capacidades productivas de trabajadores culturales y comunitarios, promoviendo la sostenibilidad de expresiones culturales que históricamente han hecho parte de la Economía Popular. Gran parte de estas intervenciones ha priorizado la formalización registral y el acceso al crédito, resultando insuficiente para abordar causas estructurales de la precariedad, como la sobrecarga de cuidados, la ausencia de protección social y las barreras territoriales. En este sentido, las políticas existentes han mostrado limitaciones para garantizar derechos de manera integral más allá del fomento empresarial.

⁸ Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.

Adicionalmente, la Ley 1450 de 2011⁹ facultó al Gobierno nacional para reglamentar la clasificación del tamaño empresarial, lo que se materializó en el Decreto 957 de 2019. Este instrumento normativo estableció una clasificación basada exclusivamente en los ingresos anuales y definió rangos diferenciados por sector económico. Este decreto simplificó la clasificación empresarial, eliminó la medición por empleados y activos y fortaleció la calidad de la información mediante el reporte obligatorio en el Registro Único Empresarial y Social, consolidando un entorno normativo más claro y útil para la política pública dirigida a las MiPymes. Sin embargo, estos instrumentos se enfocan en unidades empresariales formalizadas, dejando por fuera una proporción significativa de actores de la Economía Popular que no cumplen con estos criterios de registro e información.

En relación con la población recicladora, el desarrollo normativo ha continuado en el tiempo, consolidando progresivamente su reconocimiento. En particular, el Decreto 596 de 2016¹⁰ reformó el esquema de aprovechamiento del servicio público de aseo y estableció un régimen transitorio para la formalización de los recicladores, reglamentando actividades como recolección, transporte, clasificación y pesaje de residuos aprovechables. Su implementación representó un hito en la dignificación de esta población históricamente invisibilizada, al reconocer formalmente su rol en el sistema de aseo y generar oportunidades de protección jurídica, formalización y acceso a derechos sociales.

Pese de la reorientación normativa introducida por el Decreto 596 de 2016, con el tiempo se evidenciaron problemáticas estructurales en el sistema de manejo de residuos y en la situación socioeconómica de esta población. Persistieron vacíos en la inclusión efectiva de sus organizaciones dentro del esquema de aprovechamiento, así como en la consolidación de mecanismos robustos de protección social y económica. Esta situación afecta de manera particular a madres cabeza de hogar, adultos mayores y personas migrantes, quienes continúan desempeñando su labor en condiciones de precariedad. Estas limitaciones evidencian la necesidad de instrumentos más integrales que articulen formalización, protección social y fortalecimiento productivo para esta población.

Otro de los grupos poblacionales que conforma la Economía Popular son los vendedores informales quienes han obtenido un reconocimiento jurídico reciente que obliga al Estado a diseñar acciones legales y de política pública para garantizar sus derechos y mejorar sus condiciones laborales y sociales. El avance más significativo se dio con la Ley 1988 de 2019¹¹, que reconoció formalmente a los vendedores informales y definió

⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

¹⁰ Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.

instrumentos de política pública para armonizar sus derechos al trabajo y al mínimo vital con la protección del espacio público como derecho colectivo. Esta normativa estableció lineamientos para la formulación de una política pública, incluyendo programas para garantizar el mínimo vital y promover la formalización, capacitación, fomento de proyectos productivos, estudios periódicos sobre la población, registros y mecanismos de identificación, así como la adecuación de espacios seguros para el ejercicio de la actividad. Además, la ley asignó responsabilidades diferenciadas a múltiples entidades públicas, las cuales han venido avanzando en el cumplimiento de las disposiciones establecidas. Esta ley fue el primer paso para reconocer la “informalidad” como fuente de subsistencia y dignificar esta actividad, promover la formalización económica y social, sin criminalizar la actividad en espacio público y buscar un equilibrio entre la recuperación del espacio público y la protección de derechos del vendedor informal. Sin embargo, su implementación ha evidenciado la necesidad de una articulación y gestión financiera y administrativa permanente, que permita a las entidades territoriales ejecutar adecuadamente los lineamientos establecidos.

En este marco, la Ley 2069 de 2020¹² modernizó el régimen de emprendimiento en el país, orientándolo hacia la sostenibilidad empresarial mediante medidas transversales que facilitan el acceso de las MiPymes a los mercados públicos. La norma avanzó en la simplificación de trámites y tarifas; creó el Sistema de Información de Actividades Económicas Informales, a cargo del DANE, como insumo para la política de formalización; fortaleció los instrumentos de financiamiento e inclusión financiera y; amplió las herramientas de educación y capacitación para el emprendimiento, la innovación y los esquemas asociativos. De igual manera, redujo cargas administrativas, mejoró las condiciones de libre competencia y amplió las preferencias para MiPymes en procesos de contratación pública, contribuyendo a su participación efectiva. En articulación con la Ley 590 de 2000, la Ley 905 de 2004 y el Decreto 957 de 2019¹³, este marco normativo reforzó los pilares de inclusión productiva, competitividad regional y equidad económica, fortaleciendo el tejido empresarial de menor escala. No obstante, se mantiene un enfoque orientado principalmente al emprendimiento formal, sin incorporar de manera suficiente medidas adaptadas a las condiciones de informalidad, subsistencia y vulnerabilidad propias de la Economía Popular.

Un punto de inflexión en el reconocimiento de la Economía Popular se presenta con la Ley 2294 de 2023, que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia, potencia mundial de la vida*, al incorporar explícitamente este segmento como sujeto de

¹² Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

¹³ Por el cual se adiciona el capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo y se reglamenta el artículo 2º de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011.

política pública. El PND 2022-2026 constituye el primer marco estratégico que incorpora la Economía Popular como sujeto de política pública, orientando acciones para su reconocimiento, visibilización, fortalecimiento productivo e inclusión social. En las Bases del PND, dentro de la *Transformación 2: Seguridad humana y justicia social*, se establece que la Economía Popular debe ser visibilizada mediante estrategias que incrementen su productividad y mejore las condiciones de vida. Para ello plantea apuestas como: (i) creación de un sistema de protección social universal y adaptativo; (ii) acceso a servicios esenciales y habilitadores estructurales; (iii) inclusión financiera, educación pertinente y asistencia técnica; (iv) fomento de la asociatividad y consolidación de un sistema de información, entre otros.

Bajo estas premisas, la Ley 2294 de 2023, incorpora disposiciones para fortalecer la Economía Popular, entre las cuales destaca la creación del Consejo Nacional de la Economía Popular. A la par de la creación de dicha instancia como órgano consultivo para la formulación de políticas públicas, se dio el reconocimiento de la economía del cuidado en el ámbito rural como actividad productiva (art. 84); y la participación de la Economía Popular en las juntas directivas de las Cámaras de Comercio (art. 87). Asimismo, los artículos 88, 89 y 104 impulsan la inclusión financiera y acceso al crédito mediante instrumentos del Grupo Bicentenario, esquemas de datos y sistemas de pago inmediato. Finalmente, para los actores populares del sector de las culturas, las artes y los saberes se busca el reconocimiento y fomento de procesos culturales comunitarios como fuente de sostenibilidad y dignificación. En ese sentido, se crea el Consejo Nacional de Economías Culturales y Creativas (art. 186) como instancia encargada de fortalecer las capacidades institucionales, organizativas, técnicas y productivas del sector.

En materia de datos, el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023 crea el SIEP, complementado por el artículo 95 que ordena su inclusión en el Censo Económico Nacional Urbano (CENU). El SIEP busca la articulación con el Sistema de Información de Actividades Económicas Informales previsto en la Ley 2069 de 2020, con el fin de asegurar coherencia metodológica, evitar duplicidades y fortalecer la toma de decisiones basada en datos. Finalmente, los artículos 99 a 102 fortalecen la interoperabilidad entre el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) y el Registro Único de Proponentes y crean el Sistema Dinámico de Adquisición, facilitando la participación de unidades de la Economía Popular en proyectos de menor cuantía.

El Decreto 2185 de 2023¹⁴ consolidó la arquitectura institucional para la Economía Popular al reglamentar la conformación, funciones y mecanismos de articulación del CNEP, garantizando su participación efectiva en la definición de políticas públicas. En cumplimiento del artículo 74 de la Ley 2294 de 2023, este decreto establece al CNEP como

¹⁴ Por el cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y se reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de la Economía Popular.

instancia consultiva y asesora del Gobierno nacional para la formulación y seguimiento de políticas públicas orientadas al reconocimiento, defensa, libre asociación y fortalecimiento de la Economía Popular. La norma define las competencias necesarias para asegurar la coordinación intersectorial y la participación de sus actores en la definición de lineamientos estratégicos. Este decreto constituye un instrumento jurídico esencial para avanzar en la institucionalización de la Economía Popular, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos del PND 2022-2026 y a la materialización de los principios de seguridad humana, justicia social, desarrollo productivo e inclusión económica de sectores históricamente marginados. No obstante, persisten retos en la operativización efectiva de esta instancia, particularmente en la coordinación intersectorial y en la incidencia real en la formulación e implementación de políticas públicas.

En este mismo periodo, el Estado colombiano reconoció como sujeto de derechos al campesinado, mediante el Acto Legislativo 001 de 2023¹⁵. Este Acto Legislativo introduce una reforma al artículo 64 de la Constitución Política de Colombia para reconocer al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, destacando su papel fundamental en la producción de alimentos y la soberanía alimentaria. Establece que el Estado debe promover el acceso progresivo a la tierra y garantizar los derechos individuales y colectivos del campesinado desde un enfoque integral (económico, social, cultural, político y ambiental), incluyendo acceso a servicios básicos, educación, salud, infraestructura rural, conectividad, recursos naturales y participación. Asimismo, prohíbe la discriminación contra esta población, ordena crear mecanismos institucionales y presupuestales para materializar estos derechos, y dispone herramientas como un trazador presupuestal para hacer seguimiento a la inversión pública dirigida al sector rural.

De otra parte, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 se expidió el Decreto Reglamentario 874 de 2024¹⁶ para establecer las condiciones para el funcionamiento de las Asociaciones Público-Populares (APPo) en el país. Las APPo permiten contratar de forma directa, hasta por mínima cuantía de cada entidad estatal, con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro de la Economía Popular para ejecutar obras o proveer bienes o servicios al Estado. El Decreto establece un marco regulatorio para las APPo, definiendo su régimen de contratación, finalidad, procedencia, requisitos y buenas prácticas, con el fin de promover la inclusión económica y fortalecimiento de lo local. Bajo esta figura quedan amparadas actividades como infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura social, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental, compra de productos agropecuarios, entre otros. No obstante, esta disposición fue declarada inexecutable por la

¹⁵ Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional

¹⁶ Por el cual se adiciona el Título 16 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares"

Corte Constitucional, lo que implica su retiro del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, la imposibilidad de continuar aplicando los mecanismos previstos en dicho artículo.

De manera complementaria, el Decreto 1381 de 2024¹⁷ incorporó medidas decisivas para la formalización y visibilización de los recicladores de oficio, incluyendo protección jurídica, fortalecimiento organizativo y remuneración justa. Esta norma surge para superar las limitaciones persistentes tras la implementación del Decreto 596 de 2016, y establece herramientas clave para garantizar la inclusión plena de los recicladores en el sistema de aseo. Entre sus principales disposiciones se destaca la exclusividad por 15 años en la prestación del servicio de aprovechamiento para las organizaciones de recicladores, otorgándoles seguridad jurídica, previsibilidad operativa y fortalecimiento institucional. Asimismo, incorpora mecanismos para la regularización organizativa, acceso equitativo a materiales reciclables y un esquema tarifario justo que asegura la remuneración de los costos reales de la actividad. Este nuevo marco normativo refuerza un enfoque de derechos que articula la informalidad laboral y la perspectiva productiva con políticas públicas orientadas a superar la pobreza y garantizar trabajo decente. En síntesis, las disposiciones adoptadas fortalecen el vínculo entre el reciclaje y las estrategias de impulso a la Economía Popular, contribuyendo simultáneamente a la sostenibilidad social y ambiental del país mediante la dignificación de la actividad, la protección de los recicladores y la articulación con objetivos de desarrollo territorial. No obstante, su implementación plantea retos asociados a la capacidad institucional y la articulación con otros instrumentos de política social y productiva.

Finalmente, en el periodo más reciente, se han expedido instrumentos orientados a profundizar la inclusión de la Economía Popular en distintos ámbitos. En concordancia con el Artículo 102 de la Ley 2294 de 2023, la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE) expidió la Resolución 358 de 2025¹⁸, por la cual se organizan los Sistemas Dinámicos de Adquisición (SDA). Los SDA como instrumentos novedosos en el Sistema de Compra Pública permiten facilitar la entrada de proveedores de la economía a los mecanismos de agregación de demanda estructurados por la Agencia Nacional de Contratación Pública. La resolución establece lineamientos de procedencia, atributos, etapas y condiciones de funcionamiento para potenciar el efecto de los SDA en las unidades de la Economía Popular.

En el marco de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria en Colombia, se expidió la Resolución 0456 de 2025¹⁹, la cual actualiza los lineamientos para fortalecer el desarrollo rural integral. En línea con el Acto Legislativo

¹⁷ Por el cual se modifica el Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 y se dictan otras disposiciones

¹⁸ Por la cual se diseñan y organizan los Sistemas Dinámicos de Adquisición

¹⁹ Por la cual se modifica la Resolución número 464 de 2017 y se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar Étnica y Comunitaria y se dictan otras disposiciones

001 de 2023, esta Resolución expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incorpora un enfoque de derechos que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, integra principios de soberanía alimentaria, enfoque territorial e intercultural, y articula la política con compromisos como la Reforma Rural Integral y el derecho humano a la alimentación, fortaleciendo la coordinación institucional y los instrumentos de implementación de la política pública rural.

Por su parte, el Decreto 1317 de 2025²⁰ introduce una tipología preferencial de zonas francas orientada a ampliar su acceso a incentivos productivos mediante requisitos ajustados y mecanismos específicos de vinculación laboral y empresarial. Esta norma establece las condiciones para la declaratoria de zonas francas permanentes especiales incorporando requisitos diferenciales, especialmente en inversión y empleo, frente a otros tipos de zonas francas. Adicionalmente, esta norma modifica el régimen de zonas francas²¹, para incluir a los actores de la a través de: (i) la priorización en la vinculación de asociaciones, empresas, personas y unidades de actores de la Economía Popular para que presten servicios de apoyo a los operadores de las zonas francas; (ii) la facilitación para la vinculación de actores de la Economía Popular para desarrollar actividades parciales en las zonas francas, para las cuales fueron calificados los usuarios; y (iii) la incorporación de un porcentaje de mano de obra perteneciente a la Economía Popular, dentro de los compromisos de generación de empleo para algunas tipologías de zonas francas permanente especiales. De esta manera se promueve la instalación de emprendimientos de base popular en zonas francas, posibilitando su articulación al desarrollo regional y al fortalecimiento productivo.

De otra parte, el Decreto 960 de 2025²² reglamenta el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 y establece la Política Pública de Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico (PGCASB), con el fin de reconocer, fortalecer y dar un marco jurídico propio a los gestores comunitarios del agua (acueductos comunitarios y otras organizaciones sin ánimo de lucro que garantizan el acceso al agua y saneamiento, especialmente en zonas rurales y apartadas). Entre sus aspectos más importantes, el decreto reconoce la autonomía de estas organizaciones, crea mecanismos de participación como la Mesa de Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico, establece reglas diferenciales de regulación, inspección y vigilancia, simplifica trámites y requisitos, crea

²⁰ Por el cual se modifica el Decreto número 2147 de 2016 y se integran los actores de la Economía Popular al régimen de zonas francas.”

²¹ El régimen de zonas francas está contenido principalmente en la Ley 1004 de 2005 “Por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones” y por los Decretos 2147 de 2016 “Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones”, 659 de 2018 “Por el cual se modifican los Decretos 2685 de 1999 y 2147 de 2016”, y 278 de 2021 “Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016”.

²² Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 y se subroga el Título 8 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico.

instrumentos de financiamiento y fortalecimiento institucional, incorpora un subsidio comunitario para usuarios de menores ingresos, facilita el acceso a recursos públicos para proyectos de infraestructura y sostenibilidad, y define responsabilidades concretas para la Nación, departamentos y municipios con el propósito de avanzar en el acceso universal al agua y al saneamiento desde una perspectiva comunitaria, solidaria y territorial. Bajo este contexto, el Decreto reconoce a estos actores como parte integral de la Economía popular. De manera que su valor trasciende de una simple prestación técnica a un modelo de "Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico (GCASB)" basado en la defensa del agua como bien común. El Decreto reconoce a los Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico (GC) como sujetos de la economía popular y comunitaria y actores clave en el propósito de ordenar el territorio alrededor del agua.

El último desarrollo normativo relevante es la Ley 2470 de 2025²³, que reconoce y regula los micronegocios barriales y vecinales como actores estratégicos de la Economía Popular y comunitaria. La norma define estas unidades económicas con base en criterios objetivos de tamaño y capacidad productiva y ordena la formulación de una política pública nacional orientada a su inclusión en programas de promoción, asistencia técnica, fortalecimiento empresarial y generación de empleo. Asimismo, establece la obligación de implementar sistemas de información y censos específicos para su caracterización y crea sistemas de asociatividad a pequeña escala liderado por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, complementados con programas de formación y certificación de competencias. También, adopta una ruta especial de formalización simplificada, acompañada de garantías financieras y esquemas de inclusión crediticia. Su importancia radica en que reconoce jurídicamente a estos micronegocios, asegura su visibilidad en la política pública y establece condiciones preferenciales para la formalización, financiamiento, capacitación y asociatividad, contribuyendo al fortalecimiento del tejido productivo local. En conjunto, este marco de normativo evidencia un desarrollo progresivo pero fragmentado, caracterizado por la incorporación de diferentes poblaciones y sectores a través de instrumentos sectoriales y dispersos.

Si bien se han logrado avances significativos en el reconocimiento de derechos y en la creación de instrumentos de política, persisten vacíos estructurales asociados a la ausencia de un enfoque integral, la débil articulación interinstitucional, la dispersión de mecanismos de información y la limitada incorporación de esquemas de protección social adaptados a las condiciones de la Economía Popular. En este contexto, la formulación de la Política Nacional de Economía Popular se justifica como un instrumento de intervención integral de política pública orientado a cerrar las brechas identificadas, consolidar un marco

²³ Por medio de la cual se formulan lineamientos para la política pública a favor de los Micronegocios Barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

de política coherente y garantizar la inclusión productiva y social de este segmento de la población.

2.1.2. Marco de política pública

Durante la última década, Colombia ha orientado sus esfuerzos de política pública hacia el fortalecimiento de la productividad y la competitividad empresarial como mecanismos para promover el crecimiento económico y la generación de ingresos. En este contexto, el Documento CONPES 3866 *Política Nacional de Desarrollo Productivo*²⁴, aprobado en 2016, estableció una estrategia de largo plazo para superar fallas de mercado, de gobierno y de articulación que limitaban el desempeño productivo del país. La política promovió instrumentos relacionados con innovación, transferencia tecnológica, acceso a financiamiento, calidad y sofisticación productiva, que beneficiaron indirectamente a micro y pequeñas empresas. Sin embargo, su enfoque se concentró en aumentar la productividad empresarial y la diversificación productiva, sin reconocer las particularidades de las unidades económicas de subsistencia o de baja escala que hoy se identifican como parte de la Economía Popular. En consecuencia, aunque constituyó un antecedente importante para el fortalecimiento productivo, dejó sin resolver las barreras estructurales asociadas a la informalidad, la vulnerabilidad económica y la exclusión productiva.

Posteriormente, la respuesta institucional incorporó la sostenibilidad ambiental como un elemento fundamental del desarrollo económico. En 2018, el Documento CONPES 3934 *Política de Crecimiento Verde*²⁵, promovió la transición hacia modelos productivos sostenibles mediante el fortalecimiento de sectores asociados a la bioeconomía, los negocios verdes, la economía forestal y la agricultura sostenible. Para ello, incorporó mecanismos de asistencia técnica, financiamiento y fortalecimiento empresarial dirigidos, entre otros actores, a pequeñas y medianas empresas y productores rurales. No obstante, aunque la política reconoció el papel de actores productivos de pequeña escala, su alcance estuvo enfocado en la sostenibilidad ambiental y el aprovechamiento sostenible del capital natural, sin desarrollar estrategias integrales para fortalecer las capacidades económicas y organizativas de la Economía Popular.

A medida que avanzó la agenda de desarrollo productivo, el país reconoció la necesidad de enfrentar de manera explícita la informalidad empresarial como una de las principales restricciones para el crecimiento económico inclusivo. En este sentido, el Documento CONPES 3956 *Política de Formalización Empresarial*²⁶, aprobado en 2019, marcó un hito al definir la formalización como un proceso multidimensional que involucra aspectos regulatorios, productivos, tributarios y comerciales. La política impulsó instrumentos

²⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3866.pdf>.

²⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3934.pdf>.

²⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3956.pdf>.

como la Ventanilla Única Empresarial, el Régimen Simple de Tributación y programas de fortalecimiento empresarial orientados a facilitar el tránsito hacia la formalidad. Sin embargo, sus acciones se dirigieron principalmente a empresas con capacidad de vincularse progresivamente a los esquemas formales de producción y mercado, por lo que no abordaron de manera suficiente las realidades de trabajadores por cuenta propia, vendedores informales, recicladores, pequeños productores familiares y otras formas organizativas características de la Economía Popular.

De manera complementaria, el Gobierno nacional fortaleció los instrumentos orientados a mejorar el acceso de las unidades productivas a servicios financieros, capacidades empresariales y oportunidades de emprendimiento. En 2020, el Documento CONPES 4005 *Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera*²⁷, buscó reducir barreras de acceso al sistema financiero mediante el fortalecimiento de la educación financiera, la ampliación de productos financieros y el impulso al microcrédito. Asimismo, el Documento CONPES 4011 *Política Nacional de Emprendimiento*²⁸, aprobado durante la misma vigencia, promovió la creación, crecimiento y consolidación de empresas mediante instrumentos de financiamiento, innovación, asociatividad e internacionalización. Aunque ambas políticas incorporaron acciones que benefician a segmentos de la Economía Popular, su diseño partió de una lógica empresarial orientada al crecimiento económico, dejando en un segundo plano las necesidades de protección social, fortalecimiento comunitario y generación de capacidades de las unidades económicas más vulnerables.

La transformación digital también fue reconocida como un factor determinante para mejorar la competitividad y sostenibilidad de las unidades productivas. En este contexto, el Documento CONPES 4012 *Política Nacional de Comercio Electrónico*²⁹, promovió el fortalecimiento de capacidades digitales, la adopción de medios de pago electrónicos y la participación de las MiPymes en mercados digitales. De manera complementaria, el Documento CONPES 3982 *Política Nacional Logística*³⁰, incorporó acciones para reducir barreras regulatorias que limitaban la formalización y competitividad de pequeños prestadores de servicios de transporte. Aunque estas iniciativas ampliaron las oportunidades de inclusión económica para algunos segmentos empresariales, persistieron brechas significativas en materia de conectividad, capacidades digitales y acceso a mercados para amplios grupos de la Economía Popular.

Posteriormente, la política pública avanzó hacia el fortalecimiento de capacidades de innovación y generación de conocimiento como mecanismos para mejorar la competitividad de las unidades productivas. En 2021, el Documento CONPES 4069

²⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4005.pdf>.

²⁸ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4011.pdf>.

²⁹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4012.pdf>.

³⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3982.pdf>.

*Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031*³¹, promovió la adopción tecnológica y la innovación en las MiPymes mediante incentivos, financiamiento y programas de transferencia de conocimiento. Asimismo, el Documento CONPES 4090 *Política Nacional de Economía Naranja*³², aprobado en 2022, impulsó el fortalecimiento de emprendimientos culturales y creativos a través de mecanismos de financiación y asistencia técnica. No obstante, estas políticas continuaron focalizadas en sectores específicos y en empresas con cierto nivel de capacidades instaladas, por lo que sus beneficios resultaron limitados para amplios segmentos de la Economía Popular que enfrentan restricciones más profundas de acceso a activos, conocimiento y redes de apoyo.

De forma paralela, la respuesta institucional comenzó a incorporar enfoques poblacionales y territoriales para promover la inclusión económica de grupos históricamente vulnerables. En 2022, el Documento CONPES 4100 *Estrategia para la Integración de la Población Migrante Venezolana como Factor de Desarrollo para el País*³³, impulsó acciones orientadas al emprendimiento y fortalecimiento productivo de la población migrante. Posteriormente, en 2024, el Documento CONPES 4180 *Política de Soluciones Duraderas para la Población Desplazada y Vulnerable*³⁴, profundizó en la necesidad de generar oportunidades sostenibles de inclusión económica para poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad. Estos instrumentos representaron avances importantes en la incorporación de enfoques diferenciales; sin embargo, mantuvieron una aproximación fragmentada que no logró consolidar una estrategia integral para la Economía Popular.

Más recientemente, el Documento CONPES 4129 *Política Nacional de Reindustrialización*³⁵, aprobado en 2023, reconoció explícitamente la importancia de las unidades económicas de la Economía Popular dentro de la estructura productiva nacional. La política identificó como principales barreras la baja productividad, las dificultades de acceso a financiamiento, la limitada adopción tecnológica, la débil articulación a cadenas de valor y los elevados niveles de informalidad. En respuesta, incorporó acciones orientadas al extensionismo, la asociatividad, el fortalecimiento de capacidades y la inclusión productiva. Sin embargo, dado que su objetivo principal es impulsar la transformación productiva y la reindustrialización del país, no desarrolla de manera integral componentes relacionados con protección social, organización comunitaria, participación, sistemas de información o acceso a servicios esenciales que resultan fundamentales para la sostenibilidad de la Economía Popular.

³¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4069.pdf>.

³² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4090.pdf>

³³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4100.pdf>

³⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4180.pdf>

³⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4129.pdf>

De manera complementaria, el Documento CONPES 4189 *Política Nacional de Trabajo Digno y Decente*³⁶, reconoce a los trabajadores de la Economía Popular como uno de los grupos poblacionales que enfrentan brechas estructurales de acceso a trabajos decentes. Este documento, aprobado en el 2026, señala que los trabajadores de la Economía Popular, junto con jóvenes, vendedores informales, personas en actividades sexuales pagadas, población LGBTIQ+, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos, se encuentran en condiciones de precariedad laboral, con bajos niveles de formalización, ausencia de protección social (especialmente en riesgos laborales y protección al desempleo) y limitado acceso a derechos fundamentales del trabajo. La política establece acciones específicas orientadas a: (i) la implementación de una ruta tipo de reconversión laboral; (ii) el diseño de una estrategia específica de inspección, vigilancia y control en unidades económicas de vendedores informales y de la Economía Popular; (iii) la suscripción de pactos por el empleo con medianas y grandes empresas; (iv) la elaboración de una propuesta de modelo de aseguramiento y protección en riesgos laborales para trabajadores de la Economía Popular; (v) el diseño de un modelo de protección al cesante que vincule a trabajadores de la economía informal; y (vi) la promoción de empleos verdes como oportunidad de generación de ingresos para los trabajadores de la Economía Popular en el marco de la transición energética y digital.

La evolución de la política pública en Colombia evidencia una ampliación progresiva de los instrumentos orientados a fortalecer la productividad, la formalización, el emprendimiento, la inclusión financiera y la innovación de las unidades productivas. Entre los principales avances se encuentran la expansión de la Ventanilla Única Empresarial, la implementación del Régimen Simple de Tributación, los programas de extensionismo empresarial, las estrategias de desarrollo de proveedores y los instrumentos de financiamiento sectorial. Sin embargo, estos esfuerzos han sido diseñados principalmente desde una lógica empresarial y sectorial, lo que ha limitado su capacidad para atender las particularidades de las unidades económicas de menor escala que conforman una parte importante de la Economía Popular. En consecuencia, persisten barreras relacionadas con los requisitos de acceso a la oferta institucional, la fragmentación de las intervenciones, la limitada articulación entre actores públicos y privados, la baja pertinencia territorial de algunos instrumentos y las dificultades para incorporar de manera efectiva la información generada por el Sistema de Información de la Economía Popular (SIEP) en los procesos de focalización, seguimiento y evaluación de las políticas.

La evolución de la política pública en Colombia evidencia una ampliación progresiva de los instrumentos orientados a fortalecer la productividad, la formalización, el emprendimiento, la inclusión financiera y la innovación de las unidades productivas. Entre los principales avances se encuentran la expansión de la Ventanilla Única Empresarial,

³⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4189.pdf>

la implementación del Régimen Simple de Tributación, los programas de extensionismo empresarial, las estrategias de desarrollo de proveedores y los instrumentos de financiamiento sectorial. Sin embargo, estos esfuerzos han sido diseñados principalmente desde una lógica empresarial y sectorial, lo que ha limitado su capacidad para atender las particularidades de las unidades económicas de menor escala que conforman una parte importante de la Economía Popular. En consecuencia, persisten barreras relacionadas con los requisitos de acceso a la oferta institucional, la fragmentación de las intervenciones, la limitada articulación entre actores públicos y privados, la baja pertinencia territorial de algunos instrumentos y las dificultades para incorporar de manera efectiva la información generada por el Sistema de Información de la Economía Popular (SIEP) en los procesos de focalización, seguimiento y evaluación de las políticas.

2.2. Justificación

La evidencia académica y los análisis recientes coinciden en que la Economía Popular constituye un fenómeno estructural de la economía colombiana y no una condición transitoria asociada exclusivamente a la informalidad. Desde una perspectiva socio productiva, las actividades desarrolladas por la Economía Popular cumplen funciones esenciales para el bienestar de la población, al contribuir al abastecimiento de bienes y servicios, el aprovechamiento y reciclaje de materiales, las actividades de cuidado, los oficios urbanos y rurales, así como la preservación de conocimientos tradicionales y prácticas culturales en los territorios. No obstante, su aporte económico y social continúa subestimado debido a limitaciones en los sistemas de información y en los mecanismos de registro estadístico.

A pesar de los avances alcanzados mediante las diferentes políticas sectoriales, el país aún carece de una respuesta integral que reconozca la heterogeneidad, las dinámicas organizativas y las necesidades específicas de la Economía Popular. Como resultado, persisten brechas relacionadas con la articulación institucional, el acceso a activos productivos, la protección social, la asociatividad, la generación y uso de información, la inclusión financiera y la vinculación efectiva a mercados. Estos desafíos evidencian la necesidad de una política pública específica que articule los instrumentos existentes, cierre las brechas de atención identificadas y establezca una estrategia integral para fortalecer la sostenibilidad económica y social de la Economía Popular, reconociendo su papel como actor fundamental en la generación de ingresos, empleo y cohesión territorial.

Con este contexto, la Política Nacional de Economía Popular tiene como diferenciador programático la consolidación del enfoque socioproductivo y de derechos. A la par de lo anterior, se busca brindar legitimidad y seguridad jurídica a los actores de la Economía Popular mediante la protección y garantía de sus derechos reconociendo que ámbitos como la regulación de las actividades de los vendedores informales, los recicladores

de oficio, el trabajo doméstico y la contratación pública inclusiva requieren un diseño institucional claro, respetuoso de las competencias de las entidades involucradas y con mecanismos verificables de implementación

De forma general, la presente política responde a cuatro desafíos estructurales, siendo el primero la necesidad de consolidar un marco integral que ordene las disposiciones existentes sobre la Economía Popular. Si bien el país ya cuenta con leyes, decretos e instrumentos CONPES relevantes como los referenciados en los antecedentes, estos se encuentran dispersos y no han considerado de manera suficiente a los actores de la Economía Popular³⁷. Sin una política unificada que converja en el SIEP, aclare competencias y alinee metas y financiamiento, los resultados seguirán fragmentados y de baja escala. El presente Documento CONPES es el vehículo idóneo para coordinar sectores, definir la ruta integral y asegurar seguimiento con cortes semestrales.

En segundo lugar, es necesario establecer un enfoque socio productivo y de derechos para transformar la precariedad. La Economía Popular no es residual; sostiene ingresos, cohesión social y saberes. Para dignificar el trabajo y elevar productividad se requieren rutas progresivas que integren capacidad, medios de producción, finanzas inclusivas, mercados y protección social adaptativa, con seguridad humana y participación efectiva. Ningún instrumento vigente por sí solo logra esta convergencia.

En tercer lugar, se requiere establecer mecanismos que generen evidencia y medición estandarizada para decidir mejor. El SIEP, el CENU y las encuestas del DANE proveen una línea base para caracterizar y priorizar; la política propone usarlos operativamente para focalizar, asignar recursos, medir desempeño y cerrar brechas territoriales, superando el subregistro y la discrecionalidad.

En cuarto lugar, esta política permite dar cumplimiento al mandato del PND 2022–2026 *Colombia Potencia mundial de la vida* en relación con el reconocimiento y fortalecimiento de la Economía Popular. La política materializa los mandatos del en materia del SIEP, inclusión financiera, compras públicas inclusivas y reconocimiento de las actividades de cuidado. Asimismo, fortalece el CNEP como instancia de coordinación y seguimiento, dotándolo de instrumentos, metas y mecanismos de articulación interinstitucional tanto vertical como horizontal.

Por último, la Política Nacional de Economía Popular busca articular los lineamientos allí establecidos con hitos de política previos. De manera particular, la política se articula con el Documento CONPES 4129 al promover encadenamientos productivos, el desarrollo de proveedores, la transformación digital, los seguros inclusivos, la inclusión

³⁷ Dentro de estos instrumentos se encuentran el Decreto 801 de 2022 del Ministerio del Trabajo – Política Pública de Vendedores Informales y el Decreto 271 de 2026 del Ministerio del Trabajo - Red de Protección Social para la Vida de las Personas Recicladoras de Oficio

financiera y la formación para el trabajo. Su valor agregado consiste en ampliar y complementar estos lineamientos mediante la definición de rutas diferenciadas según el tipo de unidad económica y las particularidades territoriales, e incorpora instrumentos de apoyo no crediticio, como capital semilla, dotación y equipamiento, así como mecanismos de compras públicas inclusivas que facilitan la vinculación de unidades productivas de muy baja escala a los procesos de desarrollo económico. Además, esta política se articula con el Documento CONPES 3956 y con el Documento CONPES 4005, al mantener incentivos de formalización y educación financiera. Su valor agregado consiste en ajustar el umbral de acceso con acompañamiento preformalización, simplificación progresiva y microfinanzas solidarias, reduciendo el sesgo pro-empresa formal, lo que permite reducir las barreras de acceso para las unidades de la Economía Popular y mitigar el énfasis tradicional en las empresas ya formalizadas.

De igual manera, la política recoge los lineamientos de transformación digital y comercio electrónico contenidos en el Documento CONPES 3975 y el Documento CONPES 4012. Lo anterior su busca a partir de la adaptación de estos a las capacidades y necesidades de la Economía Popular, priorizando la adopción de herramientas digitales básicas para la gestión de pagos, el registro de ventas y la visibilidad de las unidades productivas, antes de promover procesos más complejos de comercio electrónico. Para ello, contempla mecanismos como capacitaciones de corta duración, alfabetización digital mediante dispositivos móviles y asistencia técnica en territorio, con el fin de facilitar una adopción gradual y efectiva de las tecnologías digitales.

3. MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual de la Política Nacional de Economía Popular se organiza en torno a tres ejes analíticos. El primero presenta la definición de la Economía Popular. El segundo describe las dinámicas económicas, sociales y organizativas que caracterizan este ámbito productivo. El tercero analiza su articulación con temas estratégicos para la política pública, particularmente el trabajo de las mujeres y la reproducción social, los derechos laborales y la protección social, así como las condiciones de precarización y los riesgos psicosociales que enfrentan los actores de la Economía Popular.

3.1. Economía Popular, enfoque socio productivo y aproximación a lo popular

El reconocimiento del papel central de la Economía Popular en la sociedad se puede abordar desde el enfoque socioproductivo, según el cual esta se define como **el conjunto de actividades económicas no asalariadas mediante las cuales una parte mayoritaria de la población latinoamericana genera ingresos monetarios para garantizar su supervivencia y la de sus hogares** (Giraldo, 2022). Estas actividades abarcan, entre otras, el comercio callejero, el reciclaje, los servicios personales, las labores de cuidado, el transporte informal,

la producción artesanal, las reparaciones y diversos oficios desarrollados tanto en contextos urbanos como rurales.

De acuerdo con este enfoque, estas actividades se caracterizan por una inserción directa en el mercado sin mediación de un contrato laboral, por la ausencia de derechos sociales como salud, pensión, riesgos laborales entre otros; y por una vinculación económica que suele desarrollarse al margen de los esquemas tradicionales del contrato social, siendo sustituida en muchos casos por mecanismos de control social o asistencia estatal. Asimismo, cuenta con formas propias de organización, expresadas en normas, jerarquías, liderazgos y reglas territoriales que regulan su funcionamiento, lo que cuestiona la idea de que se trata de un sector carente de estructura u organización (Giraldo, 2022). Adicionalmente, estas actividades desempeñan un papel fundamental en la provisión de bienes y servicios esenciales para amplios sectores de la población, constituyéndose en un componente relevante de la dinámica económica y social (WIEGO, 2020)

3.2. Economía Popular en el PND 2022 - 2026 *Colombia Potencia mundial de la Vida*

El Programa de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (DNP, 2023) recoge la Economía Popular desde un enfoque conceptual que considera cuatro dimensiones:

En primer lugar, la Economía Popular se reconoce como base del reconocimiento social y productivo. El enfoque conceptual del programa plantea la Economía Popular como un pilar para la construcción de una sociedad más justa e incluyente. Se reconoce que al menos dos tercios de la población económicamente activa se desempeñan en este ámbito, muchas veces en condiciones de informalidad y precariedad. Desde esta perspectiva, la Economía Popular no se concibe como marginal, sino como generadora de valor social y económico, cuya visibilización en las cuentas nacionales es fundamental para superar la exclusión histórica. Este reconocimiento implica un cambio cultural y político: pasar de la estigmatización a la integración, otorgando derechos y garantías que permitan dignificar el trabajo, fortalecer la organización comunitaria y profundizar la gestión social integral.

El concepto de Economía Popular se articula también con la idea de democratización del crédito, el saber y el espacio, lo que supone la creación de condiciones estructurales para su desarrollo. En este sentido, el Gobierno nacional asume un rol activo en la promoción de alianzas público-populares, la formalización de oficios y la generación de mecanismos de financiamiento flexibles que sustituyan prácticas usureras como el “gota a gota”. Esta visión rompe con el paradigma neoliberal que reduce la política económica a la lógica del mercado, proponiendo en su lugar un modelo que garantice acceso a recursos, formación técnica y participación vinculante en la definición de políticas públicas. Así, la Economía Popular se convierte en un actor estratégico para la transición hacia una economía productiva y sostenible.

Por otro lado, el enfoque conceptual vincula la Economía Popular con la sostenibilidad social, entendida como la capacidad de generar bienestar colectivo y cohesión comunitaria. Se plantea que esta economía debe integrarse a cadenas productivas, compras públicas y sistemas de abastecimiento alimentario, fortaleciendo circuitos cortos y prácticas asociativas. También desde la estrategia de Gestión social Integral, que busca abordar las problemáticas sociales de manera integral y territorial, para garantizar los derechos, el desarrollo de capacidades sociales y la construcción de respuestas integrales con las comunidades, para avanzar hacia la "potencia mundial de la vida". De este modo, la Economía Popular no solo contribuye a la generación de ingresos, sino también a la soberanía alimentaria, la resiliencia territorial y la reducción de desigualdades. El pacto con la Economía Popular se orienta a garantizar derechos laborales, acceso a pensión y protección frente a riesgos, reconociendo la diversidad de oficios y saberes que sostienen la vida cotidiana en barrios y veredas.

Finalmente, el concepto de Economía Popular se proyecta como un espacio de innovación social y cultural, donde convergen saberes ancestrales, prácticas comunitarias y tecnologías emergentes. El fortalecimiento de esta economía implica no solo medidas financieras y regulatorias, sino también la construcción de una narrativa que la ubique en el centro de la economía para la vida. Esto supone superar la visión extractivista y avanzar hacia un modelo productivo intensivo en conocimiento, que reconozca la creatividad, la asociatividad y la solidaridad como motores de desarrollo. En este sentido, la Economía Popular se convierte en un componente esencial para la democratización del trabajo, la redistribución de la riqueza y la consolidación de un nuevo pacto social orientado al buen vivir.

3.3. Articulación de la Economía Popular con el trabajo de las mujeres, los derechos laborales, la precarización y los riesgos psicosociales

Trabajo de las mujeres y reproducción social

La relación entre la Economía Popular y la sostenibilidad social se muestra a partir de las aproximaciones teóricas al trabajo de las mujeres y la reproducción social. Las mujeres, especialmente afrodescendientes e indígenas, están sobrerrepresentadas en los segmentos más precarios no por "fallas" individuales, sino por estructuras de desigualdad. Ramírez-Suárez y Tovar (2021) evidencian que la Economía Popular se muestra como un espacio central de la reproducción social, lejos de cualquier carácter marginal o residual. Las actividades desarrolladas por mujeres populares (ventas callejeras, preparación de alimentos, comercio barrial, cuidados directos) sostienen cotidianamente la vida en los barrios y permiten la reproducción de la fuerza de trabajo formal e informal. Estas prácticas no son excepcionales ni transitorias, sino parte estructural del funcionamiento del capitalismo

latinoamericano, en la medida en que garantizan bienes y servicios esenciales allí donde el mercado formal y el Estado no llegan o lo hacen de manera insuficiente.

En relación con el trabajo remunerado y no remunerado, la Economía Popular cumple una función clave en la reducción del costo de reproducción social, lo cual beneficia indirectamente al capital. El trabajo femenino en la Economía Popular abarata la alimentación, el cuidado y el sostenimiento cotidiano de los trabajadores urbanos, permitiendo que sectores formales e informales puedan reproducirse con ingresos precarios. Este ahorro estructural no es reconocido ni redistribuido: por el contrario, se traduce en una forma de explotación indirecta, donde el excedente generado por el trabajo popular es transferido hacia el capital financiero, inmobiliario y comercial (Ramírez-Suárez & Tovar, 2021).

La superposición entre las esferas productiva y reproductiva constituye un mecanismo de riesgo psicosocial con impacto diferencial sobre la salud de las mujeres trabajadoras de la Economía Popular. Investigaciones de la organización Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por sus siglas en inglés) han documentado que los desalojos forzados, la confiscación de mercancías y la violencia policial contra comerciantes informales constituyen fuentes sistémicas de estrés en América Latina (WIEGO, 2020). La intersección entre informalidad, género, carga reproductiva y violencia configura un circuito de vulnerabilidad psicosocial que demanda intervenciones de salud pública con enfoque diferencial (Ramírez-Suárez & Tovar, 2021; Gugliamelli, 2024; Ministerio de Salud, 2025).

Derechos laborales

La Economía Popular incluye actividades económicas que no cuentan con garantías plenas de derechos laborales. Por estas razones, aun en el marco de una política que reconoce y valora la Economía Popular, es necesario contar con rutas institucionales de reconversión laboral voluntaria. Esta reconversión consiste en el proceso a través del cual, mediante el diagnóstico de brechas, la formación y certificación de competencias, la intermediación laboral efectiva y la garantía de protección social progresiva, se promueve el goce de derechos en el trabajo para actores de la economía informal. La reconversión no puede ser una imposición que desconozca las trayectorias y los saberes de los trabajadores populares, pero tampoco puede ser una omisión que condene a quienes desean cambiar de actividad a permanecer en oficios riesgosos, explotadores o indeseables.

Precariedad y riesgos psicosociales

La precariedad en la Economía Popular no se limita a la falta de ingresos estables o de protección social; se extiende a la exposición a riesgos psicosociales y a la violencia estructural que afecta la salud y la integridad de los trabajadores. Gugliamelli (2024) documentó que la auto explotación, entendida como la sobre exigencia física autoimpuesta

en ausencia de límites contractuales, constituye un mecanismo específico de desgaste en los procesos de trabajo autogestionados. Por otro lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que los riesgos psicosociales laborales pueden derivar en trastornos mentales y que más de la mitad de la fuerza laboral mundial trabaja en la economía informal sin protección regulatoria en salud y seguridad (OMS, 2024).

4. DIAGNÓSTICO

El desarrollo de la Economía Popular en Colombia se encuentra limitado debido a débiles capacidades institucionales; baja capacidad productiva y económica de sus unidades; limitadas oportunidades de inclusión laboral; y riesgos de seguridad y psicosociales, que afectan su reconocimiento como parte de la economía del país. La Economía Popular se configura como una oportunidad que, aunque contribuye a la generación de ingresos de familias y unidades productivas de baja escala, su aporte al desarrollo económico del país no está completamente visibilizado. En 2024, de acuerdo con el SIEP, se identificaron 4,8 millones de micronegocios pertenecientes a la Economía Popular. Estas unidades económicas generaron ventas e ingresos por aproximadamente 155,5 billones de pesos, equivalentes al 9,1 % del Producto Interno Bruto (PIB). Asimismo, aportaron un valor agregado de 68,1 billones de pesos, correspondiente al 4,4 % del valor agregado de la economía nacional, considerando únicamente la porción mercantil y observable de la Economía Popular (DANE, 2025c). Estas cifras reflejan exclusivamente la dimensión observable de la Economía Popular, para la cual existe información estadística disponible únicamente desde 2022.

En este contexto, la insuficiencia de información y la ausencia de definiciones unificadas sobre la Economía Popular han limitado de manera significativa la capacidad del Estado para diseñar, implementar y dar seguimiento a políticas e instrumentos dirigidos a este segmento. Aunque el DANE reportó en 2025 la existencia de más de cinco millones de micronegocios, que ocupan a millones de personas y constituyen una base relevante de ingresos y cohesión social, la dispersión normativa y la falta de un marco conceptual consolidado han generado vacíos en la caracterización de sus actores, en la identificación de sus dinámicas territoriales y en la medición de sus aportes al tejido productivo y social del país. Esta situación se refleja en diagnósticos fragmentados y en la imposibilidad de integrar de manera sistemática información proveniente de encuestas como la Encuesta de Micronegocios (Emicron) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), lo que restringe la focalización de la oferta institucional y la construcción de estrategias integrales de inclusión laboral, protección social y fortalecimiento productivo. Por lo anterior, la ausencia de estándares de información y definiciones comunes obstaculiza el avance hacia una política coherente y articulada que reconozca plenamente a los actores de la Economía Popular y su papel en la economía nacional.

Adicionalmente, las unidades productivas de la economía popular enfrentan restricciones para mejorar su productividad debido a la limitada incorporación de herramientas digitales y a su baja inclusión financiera. La Emicron evidencia que el 87 % de los micronegocios considera innecesario utilizar herramientas digitales para el desarrollo de su actividad económica, lo que refleja una baja apropiación tecnológica (DANE, 2025b). Aunque el 39 % acepta pagos mediante transferencias bancarias o internet, persisten importantes brechas en materia de digitalización. Asimismo, la inclusión financiera de los micronegocios es limitada (DANE, 2025b). El 74 % no accede a crédito, principalmente porque considera que no lo necesita o por temor al endeudamiento. Adicionalmente, el 23 % recurre a mecanismos informales de financiación, como los préstamos "gota a gota", lo que incrementa su vulnerabilidad económica y financiera (Banca de las Oportunidades, 2024; DANE, 2025b).

En términos de empleo, la Economía Popular constituye una fuente importante de ocupación en el país; sin embargo, su estructura productiva se caracteriza por el predominio del autoempleo y de unidades de subsistencia, lo que limita su capacidad para generar empleo remunerado y crecer de manera sostenible. En 2024, los micronegocios ocuparon alrededor de 6,1 millones de personas, equivalentes al 26,5 % de la población ocupada del país. No obstante, de ese total, únicamente cerca de 724 mil correspondieron a empleos remunerados, mientras que la mayor parte estuvo conformada por propietarios (4,8 millones), trabajadores sin remuneración (393.000) y socios (196.000) (DANE, 2025c). Esta situación se explica, en parte, porque una proporción significativa de las unidades productivas desarrolla sus actividades en condiciones de autosubsistencia, lo que restringe sus posibilidades de acumulación, crecimiento y generación de empleo. En este sentido, la Emicron evidencia que el 90 % de los micronegocios corresponde a trabajadores por cuenta propia y que el 67 % inició su actividad económica por no contar con otra alternativa de generación de ingresos o por identificar una oportunidad de mercado (DANE, 2025b). Estos resultados muestran que una parte importante de las unidades productivas surge como un mecanismo de supervivencia económica, más que como resultado de procesos de emprendimiento orientados al crecimiento.

Además, los micronegocios de la economía popular presentan elevados niveles de informalidad, situación que restringe su acceso a mecanismos de protección social, financiamiento, programas de fortalecimiento empresarial y mercados formales. Según la Emicron, en 2024 únicamente el 9,2 % de los micronegocios realizó aportes a salud y pensión de sus propietarios, mientras que el 68 % no llevaba registros contables (DANE, 2025b). En Bogotá, por ejemplo, las unidades de la economía popular presentan bajos niveles educativos y registran altas tasas de informalidad, especialmente aquellas que desarrollan su actividad en el espacio público, donde el 74,3 % no cuenta con registro mercantil (Cámara de Comercio de Bogotá, 2024).

Finalmente, las personas que integran la economía popular desarrollan, en muchos casos, sus actividades económicas en contextos que comprometen su seguridad e integridad. Entre los principales riesgos se encuentran la extorsión, las presiones ejercidas por actores armados y otras formas de violencia que afectan el desarrollo de sus actividades productivas. A ello se suman condiciones de inestabilidad económica, extensas jornadas laborales, estigmatización social y otros factores que incrementan los riesgos psicosociales de esta población (Pega, y otros, 2021; EU-OSHA, 2022; Galvis Arcila & Muñoz, 2022).

Las problemáticas descritas anteriormente constituyen las principales causas que explican el problema central de la política. En consecuencia, el diagnóstico se estructura en cuatro ejes problemáticos, cada uno de los cuales desarrolla los factores estructurales que limitan el fortalecimiento de la economía popular y orienta la definición de las líneas de acción e intervenciones propuestas en el presente documento.

4.1. Débiles capacidades institucionales asociadas a la insuficiente información, la ausencia de definiciones unificadas y los débiles mecanismos de gobernanza institucional, que limitan el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular

La formulación de políticas dirigidas a la economía popular se ve limitada por la fragmentación y dispersión de la información disponible, así como por la ausencia de un marco conceptual común que permita delimitar de manera homogénea a su población objetivo. Si bien el país ha avanzado en la construcción de sistemas de información como el SIEP, su reciente implementación y su diseño con fines principalmente estadísticos, más que de focalización, limitan su utilidad para la gestión pública. Esta situación se evidencia también en otros ámbitos sectoriales (DANE, 2025c). Por ejemplo, el sector artesanal carece de caracterizaciones actualizadas y validadas (Artesanías de Colombia, 2025b); las herramientas de compra pública no cuentan con módulos específicos para identificar a los actores de la Economía Popular (ANCP-CCE, s.f.); los negocios verdes enfrentan vacíos conceptuales que dificultan la identificación y focalización de las unidades productivas de este segmento (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022); y las caracterizaciones energéticas de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) no distinguen las actividades de la Economía Popular ni, en la mayoría de los casos, diferencian entre las Zonas No Interconectadas y el Sistema Interconectado Nacional (SIN) (UPME, S.f.a).

A estas limitaciones se suma la ausencia de una definición homogénea de la Economía Popular. Aunque el PND 2022-2026 estableció una definición general del segmento, las entidades han adoptado criterios propios para su delimitación (desde la logística de última milla en el sector transporte, hasta la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en el sector agropecuario), lo que ha generado interpretaciones heterogéneas y, en muchos casos, ha llevado a equiparar la Economía Popular exclusivamente con la

informalidad. En conjunto, estas brechas conceptuales y de información restringen la capacidad del Estado para identificar, focalizar, diseñar, implementar y evaluar de manera efectiva las intervenciones dirigidas a este segmento.

Además de las brechas de información, la política pública dirigida a la economía popular enfrenta debilidades en sus mecanismos de gobernanza y coordinación institucional, que dificultan su implementación efectiva en los territorios. Los Encuentros Territoriales evidenciaron que trabajadores y unidades productivas frecuentemente desconocen las rutas de acceso a servicios de fortalecimiento productivo, inclusión financiera y protección social, en un contexto de oferta institucional sectorizada y con bajos niveles de coordinación entre entidades nacionales y territoriales (DNP, 2025a). Esta desarticulación se manifiesta en ámbitos concretos como el turismo comunitario, donde el Plan Sectorial de Turismo 2022-2026 reconoce la ausencia de procesos asociativos y mecanismos de representación (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022), así como en instrumentos de política nacional como el Plan Decenal de Economías para la Vida, que carece de esquemas de socialización y seguimiento que permitan monitorear su implementación. A esto se suma que los instrumentos de planificación territorial, como los planes de ordenamiento territorial, no siempre incorporan de manera explícita las dinámicas de aprovechamiento económico del espacio público por parte de actores de la economía popular, lo que se traduce en prácticas como desalojos y decomisos sin alternativas de reubicación. En conjunto, estas debilidades de gobernanza perpetúan la exclusión de la economía popular de las decisiones públicas que afectan su desarrollo.

4.1.1. Insuficiente información y ausencia de definiciones unificadas que limitan el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular

La ausencia de un marco conceptual e institucional común para la economía popular limita la generación de información consistente y la articulación de las políticas públicas dirigidas a este segmento. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 define la economía popular como el conjunto de oficios y ocupaciones mercantiles y no mercantiles desarrollados por unidades económicas de baja escala, aún no existe un marco compartido que establezca criterios homogéneos para delimitar la población objetivo, orientar las intervenciones públicas y coordinar la acción de las entidades. Como resultado, cada sector ha adoptado aproximaciones distintas. El sector transporte la relaciona con la logística de última milla y actividades informales de transporte; el sector energético con las comunidades energéticas; el sector cultura con la economía informal y el emprendimiento creativo; el sector agropecuario con la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC); el sector TIC con actividades de baja escala y bajos niveles de adopción digital; mientras que los sectores de comercio, industria, turismo y financiero emplean criterios

asociados al tamaño, las ventas o el número de trabajadores (Tabla 1). Esta heterogeneidad ha dificultado la identificación de la población de la economía popular y ha propiciado que, en muchos casos, esta se equipare únicamente con la informalidad.

Tabla 1. Definición de la Economía Popular en algunos sectores

Sector	Enfoque principal	Criterios de definición y características
Cultura	Oficios tradicionales y prácticas comunitarias	No posee una definición unificada; oscila entre economía informal, solidaria y emprendimiento creativo.
Transporte e infraestructura Logística	Servicios auxiliares en corredores viales/férreos. Redes de distribución y abastecimiento	Unidades de baja escala en zonas de influencia; incluye logística de "última milla" y servicios informales (ej. bicitaxismo). Sistema de prácticas de pequeña escala (MiPymes y unipersonales) fundamentales para la soberanía alimentaria.
Energía y minas	Desarrollo territorial y ciudadanía activa	Se materializa en "Comunidades Energéticas"; integra a poblaciones vulnerables que dependen de combustibles ineficientes (leña).
Financiero	Sustento familiar y capitalización	Unidades que operan de forma artesanal con bajo nivel de capitalización, vitales donde no llega la banca tradicional. Encuesta Emicron del DANE; unidades de hasta 9 empleados. No usa la escolaridad como criterio.
Comercio, industria y turismo	Micronegocios subsistencia y	Actividades personales, familiares o asociativas de producción y comercio en barrios y veredas. Enfoque diferencial.
Agricultura	Reproducción de la vida (subsistencia)	Lógica de vida digna sobre el lucro; incluye trabajo familiar no remunerado y trueque. Clasificación ACFC.
TIC	Inclusión y transformación digital	Actividades con acceso restringido a tecnologías, conectividad limitada y baja adopción de habilidades digitales. Índice de Pobreza Digital (IPD) (IPD, 2025) y Estrategia Nacional Digital.
Estadísticas (DANE)	Medición transversal	Se divide en componente mercantil (unidades de pequeña escala) y no mercantil (instituciones sin fines de lucro).
Agua y saneamiento básico	Gestión comunitaria	Sistema de Información de Economía Popular (SIEP): Economía Observada vs. No Observada. Se reconoce a los Gestores Comunitarios sujetos de la economía popular y comunitaria y actores

Sector	Enfoque principal	Criterios de definición y características
		clave en el propósito de ordenar el territorio alrededor del agua.

Fuente: elaboración DNP con base en insumos de las direcciones técnicas de la Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional del DNP (2026).

Además, la fragmentación de las fuentes de información, la limitada interoperabilidad entre registros administrativos y la ausencia de una instancia especializada para integrar, analizar y producir conocimiento restringen la capacidad del Estado para formular, implementar y evaluar políticas públicas dirigidas a la economía popular. Aunque el país cuenta con diversas operaciones estadísticas, registros administrativos y sistemas de información, estos permanecen dispersos entre entidades y presentan escasa articulación, lo que dificulta construir una visión integral sobre las dinámicas de la economía popular y realizar un seguimiento sistemático a las intervenciones públicas (DANE, Resolución 2158, 2023). Adicionalmente, la información disponible incorpora de manera limitada dimensiones sociales, culturales y territoriales, restringiendo la comprensión de las distintas formas de trabajo, organización y producción que caracterizan este segmento desde el enfoque de las Economías para la Vida (DNP, 2025b). Estas limitaciones se profundizan debido a que el país no cuenta con una instancia técnica encargada de integrar información estadística y cualitativa, generar análisis, producir conocimiento y realizar el monitoreo permanente de la economía popular. En este contexto, el Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria 2026-2036 (Unidad Solidaria, 2026; Unidad Solidaria, 2026a) reafirma la importancia de fortalecer las capacidades institucionales para la implementación de la política pública y la articulación de los actores del sector, lo que pone de manifiesto la necesidad de consolidar mecanismos permanentes para la producción, integración y gestión del conocimiento como soporte para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a este sector.

Asimismo, si bien el SIEP constituye un avance en la medición y caracterización estadística del sector, su alcance es insuficiente para integrar la información requerida para la formulación, focalización, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Bajo el liderazgo del DANE, el SIEP fue concebido como un marco de referencia para la caracterización y clasificación de la economía popular (DANE, 2025c). En su componente mercantil clasifica las unidades económicas en cinco niveles, considerando variables como el tamaño de la unidad productiva (hasta diez personas ocupadas), la naturaleza jurídica de la empresa (sociedad de capital o empresa no constituida en sociedad de capital) y el nivel educativo de las personas ocupadas. Sin embargo, el sistema fue diseñado con fines estadísticos y de medición. Es decir, el SIEP es fuente de información oficial técnica para orientar el análisis, unificar criterios y facilitar toma de decisiones, por lo que no funciona como un instrumento de focalización o articulación de la gestión pública o como registro de

asignación individual de intervenciones como subsidios. Esta responsabilidad recae en las entidades ejecutoras de políticas públicas. Asimismo, el SIEP permite la inclusión de registros administrativos de las entidades públicas. No obstante, su inclusión se ve limitada por la calidad de la información o por la falta de continuidad o actualización, lo que conlleva a que buena parte de las necesidades presentadas ante la Mesa Estadística de Economía Popular (DANE, s.f.a) no sean viables para su ingreso al SIEP.

Adicionalmente, persiste una baja adopción de los estándares estadísticos definidos por el DANE a través del SIEP en diferentes instituciones del nivel nacional. El SIEP ha adelantado un trabajo de medición de las dos grandes ramas de la Economía Popular, la rama mercantil y la no mercantil, en la rama mercantil la entidad propuso 5 niveles para clasificar las personas ocupadas y unidades económicas, basadas en ocupados en empresas no constituidas en sociedad de capital y nivel educativo. Y la parte no mercantil, el DANE usa la clasificación internacional de organizaciones sin fines de lucro (DANE, 2026b). El sistema de información, si bien, fue promulgado por el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023, fue lanzado, luego de varias mesas de trabajo en la Mesa Estadística de Economía Popular (DANE, s.f.b), en septiembre de 2025. Razón por la cual, estas clasificaciones no han sido lo suficientemente usadas y desplegadas por las entidades del gobierno nacional para la ejecución de diferentes programas y políticas. Adicionalmente, la existencia de la discrecionalidad en los criterios en las entidades hace que los mecanismos de selección y aptitud para programas no sea uniforme.

En cuanto al sector artesanal, la disponibilidad de información estadística actualizada, validada y consistente continúa siendo limitada, lo que dificulta su adecuada caracterización y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Aunque Colombia ha desarrollado distintos ejercicios para cuantificar la actividad artesanal, los cambios en la definición de artesanías y artesanos, así como las limitaciones metodológicas de las fuentes existentes, han restringido la comparabilidad y confiabilidad de la información. El principal antecedente de caracterización del subsector, realizado entre 1992 y 1994, registró 58.821 artesanos (Artesanías de Colombia, 2021); sin embargo, actualmente no se dispone de los soportes conceptuales, metodológicos y estadísticos necesarios para validar dichos resultados. De manera similar, el Sistema de Información Estadístico de la Actividad Artesanal, que para marzo de 2023 contaba con 33.291 registros en 32 departamentos y 609 municipios, no ha sido objeto de procesos de validación que permitan verificar la condición de artesano de la totalidad de las personas inscritas. Esta situación limita la generación de diagnósticos precisos y la focalización efectiva de las intervenciones dirigidas al fortalecimiento del sector artesanal (Artesanías de Colombia, 2025b).

Las unidades productivas de la economía popular con potencial para contribuir a la sostenibilidad ambiental enfrentan limitaciones para acceder a instrumentos de fortalecimiento y desarrollo productivo, debido a la insuficiente información y a la

ausencia de definiciones y criterios conceptuales unificados que permitan su adecuada identificación, caracterización y focalización en el marco de los Negocios Verdes. De acuerdo con el Plan Nacional de Negocios Verdes 2022 - 2030, el tejido empresarial de los negocios verdes en Colombia está compuesto principalmente por micro y pequeñas unidades productivas (74 %), con características y niveles de desarrollo heterogéneos, lo que demanda criterios claros para su clasificación y para la formulación de instrumentos diferenciados (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022). Adicionalmente, el Plan identifica brechas en acceso a mercados, encadenamientos productivos y escalamiento empresarial; sin embargo, la inexistencia de información estandarizada y de definiciones unificadas dificulta la focalización, el seguimiento y el diseño de intervenciones públicas de los negocios verdes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022). A esto se suma que solo una parte de los negocios ha logrado implementar estrategias de comercialización o insertarse en canales formales, así como la generación de ingresos y su capacidad de crecimiento sostenido.

Las caracterizaciones energéticas realizadas por la Unidad de Planeación Minero Energética no permiten una diferenciación en actividades de la economía popular y, en su mayoría, no distinguen entre Zonas No Interconectadas y el SIN. El sector de energía cuenta con caracterizaciones energéticas realizadas por la UPME en cada uno de los sectores de consumo: residencial, terciario, que incluye comercio, servicios y sector oficial, industria, agropecuario y transporte, además de varios estudios más destinados a conocer el comportamiento de consumo energético del país (UPME, S.f.a). Estos documentos contienen un análisis a nivel nacional que no está diseñado para actividades de la economía popular. Por ejemplo, en los documentos de caracterización energética de agroindustria, manufactura y transporte de carga y pasajeros no se emplea la categoría de economía popular como criterio de análisis (UPME, 2010; 2014; 2024). Además, sus metodologías se basan en unidades productivas formalmente estructuradas: encuestas a empresas de transporte constituidas, marcos muestrales de empresas registradas bajo códigos de Clasificación Industrial Internacional Uniforme, y grupos homogéneos de producción agroindustrial clasificados por tamaño de empresa.

4.1.2. Débiles mecanismos de gobernanza y articulación institucional que limitan la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular

La población vinculada a la Economía Popular se enfrenta a débiles mecanismos de gobernanza y articulación institucional que limitan su desarrollo. Los hallazgos de los Encuentros Territoriales evidenciaron que trabajadores y unidades productivas de la Economía Popular desconocen frecuentemente las rutas existentes para acceder a servicios de fortalecimiento productivo, inclusión financiera, formación, protección social,

empleabilidad y acompañamiento empresarial (DNP, 2025c). Asimismo, se identificó que la oferta institucional suele operar de manera sectorial, con bajos niveles de coordinación entre entidades nacionales y territoriales y sin considerar adecuadamente las particularidades de los diferentes actores de la Economía Popular (DNP, 2025c). Esta situación se profundiza en territorios con mayores niveles de pobreza, ruralidad, presencia de población vulnerable y limitaciones institucionales. Como consecuencia, se generan duplicidades, vacíos de atención y barreras de acceso que reducen la efectividad de las intervenciones públicas, limitan las oportunidades de inclusión socioeconómica y dificultan la construcción de trayectorias integrales de superación de pobreza para la población sujeto de atención de Prosperidad Social. Los hallazgos territoriales muestran además una demanda recurrente por mecanismos de coordinación institucional que faciliten el acceso a derechos, servicios y oportunidades de fortalecimiento económico mediante esquemas de atención articulados y diferenciados.

Por su parte, el turismo comunitario vinculado a la economía popular en Colombia enfrenta debilidades en su gobernanza derivadas de la limitada articulación institucional y la ausencia de mecanismos que orienten la coordinación entre los actores involucrados. Aunque las iniciativas, organizaciones y unidades productivas comunitarias han crecido en los territorios, este proceso no ha estado acompañado por el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para ordenar su operación, definir reglas de participación, establecer mecanismos de representación, distribuir de manera equitativa los beneficios y articular a los actores de la cadena de valor. En este sentido, el Plan Sectorial de Turismo 2022 - 2026: *Turismo en Armonía con la Vida* reconoce la falta de procesos asociativos y de formas de organización comunitaria, el escaso diálogo en torno al turismo comunitario, la ausencia de acuerdos para el acceso, la vinculación, la permanencia, la gestión de la operación y la distribución de beneficios, así como las debilidades en la planificación de los territorios y de las iniciativas de turismo comunitario (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022). Estas condiciones evidencian una gobernanza institucional insuficiente que limita la coordinación de las intervenciones públicas y el fortalecimiento del turismo comunitario como expresión de la economía popular.

Además, a pesar de contar con instrumentos de política pública sectoriales orientados a mejorar las condiciones de vida y laborales de las personas trabajadoras de la economía popular, como el Plan Decenal de Economías para la Vida, estos aún carecen de mecanismos de socialización y seguimiento que permitan monitorear su implementación y promover la articulación entre las entidades responsables y los actores involucrados. Esta situación limita la coordinación institucional y la formulación de acciones de política articuladas y acordes con las necesidades de la economía popular. En particular, el Plan Decenal de Economías para la Vida, presentado en mayo de 2026 por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (Unidad Solidaria, 2026), con el propósito de establecer acciones, desde el sector Trabajo, orientadas a dignificar la

economía popular como una forma de trabajo. No obstante, este instrumento no define los mecanismos para su socialización con los actores involucrados ni establece un esquema de seguimiento que permita monitorear el nivel de implementación de las acciones previstas durante su periodo de vigencia.

Finalmente, los instrumentos de planificación territorial como los planes de ordenamiento territorial, los planes parciales y planes de desarrollo no siempre incorporan de manera explícita o suficiente las dinámicas de aprovechamiento económico del espacio público por parte de actores de la Economía Popular. La regulación vigente sobre el uso y aprovechamiento del espacio público no reconoce ni se articula con las dinámicas reales de la Economía Popular, lo que genera tensiones persistentes entre la institucionalidad y quienes desarrollan allí sus actividades productivas, al tiempo que los excluye de ser reconocidos como actores económicos legítimos. En muchos casos, no establecen con claridad dónde puede operar, en qué condiciones, qué infraestructura mínima requiere, ni cómo debe articularse con la movilidad peatonal, el equipamiento urbano o la gestión del riesgo. Esto quedó en evidencia en los encuentros territoriales, donde los participantes manifestaron desconexión entre la normatividad y las dinámicas de la Economía Popular en el uso del espacio público (DNP, 2025c). Esta situación se traduce en prácticas institucionales como desalojos sin garantías, decomisos y ausencia de alternativas de reubicación, que profundizan la precariedad laboral y refuerzan la criminalización del trabajo informal. Asimismo, la falta de incorporación de la Economía Popular en los instrumentos de planificación territorial perpetúa su exclusión del desarrollo urbano, dejándolos al margen de decisiones sobre el espacio que habitan y exponiéndolos a condiciones de incertidumbre, inseguridad y falta de garantías para ejercer su actividad en condiciones dignas.

4.2. Baja capacidad productiva y económica de las unidades de la economía popular, asociada a las limitaciones en el acceso a medios de producción, la insuficiente cobertura y pertinencia de los programas de fortalecimiento de capacidades, las débiles capacidades de sus organizaciones y los escasos mecanismos de acceso al mercado de compras públicas

En este eje se evidencia que la baja capacidad productiva y económica de las unidades de la Economía Popular no es resultado exclusivo de déficits individuales, sino la expresión concreta de falencias estructurales que condicionan la manera en que las unidades de la Economía Popular desarrollan, mantienen o incluso pueden poner en práctica sus capacidades. Por un lado, la exclusión financiera y las restricciones en el acceso a medios de producción y asistencia técnica que impiden la articulación con cadenas de valor impiden la vinculación de las unidades productivas de la Economía Popular en procesos de comercialización y generación de valor. Además, los trabajadores de la Economía

Popular no acceden a programas de generación de capacidades adecuados y pertinentes que les permitan formalizar y certificar sus conocimientos y oficios. Aunque la asociatividad es percibida como una buena estrategia para generar valor, en la Economía Popular es necesario reforzar su desarrollo. Finalmente, las unidades de la Economía Popular no acceden de manera sencilla al mercado de compras públicas, aunque este es un segmento relevante de la economía nacional.

4.2.1. Limitado acceso a medios de producción por parte de las unidades de la economía popular, que restringe su vinculación a cadenas productivas

La inclusión financiera de las unidades de la Economía Popular enfrenta barreras de acceso estructurales. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Micronegocios del DANE, solo el 14,2 % de los micronegocios accedió a un crédito el año anterior (DANE, 2025b). De este porcentaje el 35,8 % de estas unidades productivas solicitó crédito con entidades no formales (prestamistas gota a gota o familiares y amigos). Esta desconexión responde a un marcado desajuste entre las condiciones de la oferta bancaria tradicional y las realidades del sector, donde predominan determinantes como el miedo al endeudamiento (42,5 %) y la imposibilidad de cumplir con requisitos de elegibilidad comerciales como la presentación de garantías tangibles o avales (14,6 %) (DANE, 2025b).

La oferta de financiamiento para la economía popular continúa concentrándose en instrumentos tradicionales que no responden plenamente a las características, capacidades y necesidades de este segmento, lo que limita su acceso efectivo a recursos para fortalecer sus actividades productivas. Aunque en los últimos años se han implementado programas orientados a ampliar la inclusión financiera, persisten barreras relacionadas con la baja educación financiera, la escasa capacidad para demostrar ingresos, la ausencia de garantías, el temor al endeudamiento, la complejidad de los requisitos y la debilidad organizativa de una parte importante de las unidades de la economía popular. Estas limitaciones se reflejan en la baja utilización de algunos instrumentos existentes; por ejemplo, el programa Crédito para la Economía Popular "*Creo, un crédito para conocernos*" ejecutó, a diciembre de 2024, únicamente el 5,8 % de los recursos destinados al subsidio de tasa de interés, al desembolsar 1.715 millones de pesos de los 29.000 millones programados (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024). Lo anterior evidencia una brecha entre la oferta institucional de financiamiento y la capacidad real de acceso por parte de la población objetivo.

La ausencia de mecanismos de financiamiento diferenciados y adaptados a las dinámicas de la economía popular perpetúa la dependencia de fuentes informales de recursos y restringe las posibilidades de inversión, crecimiento y articulación productiva de estas unidades económicas. Los ejercicios de participación territorial realizados por el DNP (2025c) evidencian que la oferta institucional es percibida como insuficiente,

fragmentada y poco accesible, debido a la tramitología, el desconocimiento de los instrumentos disponibles y la falta de acompañamiento técnico para acceder a ellos. A ello se suma el limitado uso de herramientas financieras digitales y la persistencia del efectivo como principal medio de pago, reflejado en la Emicron (DANE, 2025b), lo que reduce la trazabilidad financiera y dificulta la construcción de historiales que faciliten el acceso al sistema financiero formal. En este contexto, la inexistencia de instrumentos flexibles (como mecanismos de financiamiento alternativos, garantías diferenciadas, esquemas de financiamiento colectivo o productos adaptados a las condiciones de la economía popular) limita la capacidad de las entidades financieras públicas para atender las particularidades de este segmento y fortalecer su inclusión financiera y productiva.

Además, la falta de acceso a medios de producción, capital semilla e insumos básicos también constituye un obstáculo estructural para el desarrollo de la Economía Popular. En territorios como Santa Marta, Florencia y Leticia, esta limitación se expresa en la ausencia de equipos, maquinaria, herramientas adecuadas, espacios de comercialización y condiciones mínimas de infraestructura para los oficios artesanales, agrícolas y de servicios (DNP, 2025c). En el caso amazónico y caqueteño, el déficit de infraestructura vial y los altos costos de transporte para insumos elevan sustancialmente los precios de producción, lo que reduce la competitividad y restringe la capacidad de crecimiento de las unidades económicas. Para artesanos y pequeños productores, la falta de acceso a insumos y a medios de transformación de productos bloquea cualquier posibilidad de expansión productiva o formalización gradual.

Asimismo, los mecanismos tradicionales de evaluación crediticia limitan el acceso al financiamiento formal de una parte importante de las unidades productivas del país. Aunque las MiPymes representan aproximadamente entre el 98 % y el 99 % del tejido empresarial colombiano y generan cerca del 80 % del empleo nacional, su acceso al financiamiento formal continúa siendo limitado, especialmente para las unidades económicas de menor escala y las empresas intensivas en conocimiento (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2024). Las empresas grandes presentan mejores condiciones de acceso al crédito que las micro y pequeñas empresas, las cuales continúan enfrentando mayores restricciones para obtener recursos financieros que les permitan invertir, innovar y consolidarse productivamente (Banco de la República, 2025; OECD, 2024). Esta situación se ve acentuada por el hecho de que los modelos convencionales de análisis de riesgo continúan concentrándose principalmente en garantías reales, historial financiero y activos físicos, pese a que la economía muestra una creciente dependencia de activos basados en conocimiento, innovación y capacidades tecnológicas. En Colombia, según el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT), la inversión nacional en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación alcanzó aproximadamente el 0,7 % del PIB y la inversión en Investigación y Desarrollo se ubicó alrededor del 0,3 % del PIB (OCyT, 2024). Sin embargo, gran parte del valor generado por

estas actividades se materializa en activos cuya valoración financiera presenta limitaciones metodológicas, como la propiedad intelectual, el software, las marcas, los datos, los contratos comerciales y las capacidades organizacionales. Como resultado, se generan limitaciones para el crecimiento empresarial, la formalización, la generación de empleo de calidad y el acceso equitativo al capital, al tiempo que persisten dificultades para valorar adecuadamente la capacidad de generación de valor de empresas cuyo potencial productivo se sustenta en activos intangibles.

Atado a lo anterior, en los territorios se refleja la exclusión financiera sistemática que enfrentan los trabajadores de la Economía Popular, quienes no cumplen con los requisitos exigidos por el sector bancario formal, como garantías, historial crediticio, o documentación legal. Esta situación está ampliamente documentada en ciudades como Cúcuta, Barranquilla, Popayán, Valledupar y Riohacha (DNP, 2025c), donde las entidades financieras no reconocen las dinámicas económicas del sector y los trabajadores quedan por fuera de créditos de bajo costo o programas de bancarización.

Una limitación adicional para el fortalecimiento productivo de la Economía Popular corresponde a la débil articulación entre los instrumentos de planeación y priorización nacional y territorial, como la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANCI) y las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI), y las fuentes de financiación para la implementación de proyectos estratégicos. Aunque el marco normativo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, establece mecanismos de coordinación entre la Nación, los departamentos y los actores territoriales a través de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, persisten dificultades para materializar las iniciativas priorizadas en las ADCI y, en el futuro, de la ANCI. En particular, los actores territoriales señalan la ausencia de esquemas estables de cofinanciación y asistencia técnica que permitan estructurar, gestionar y ejecutar proyectos orientados al fortalecimiento de las unidades productivas de la Economía Popular (DNP, 2025c).

De esta forma, se genera una brecha entre los ejercicios de planeación participativa y la implementación efectiva de intervenciones en los territorios. Si bien las ADCI constituyen instrumentos para identificar apuestas productivas, proyectos estratégicos y necesidades específicas de cada región, muchas de las iniciativas relacionadas con Economía Popular no logran avanzar hacia etapas de estructuración o ejecución debido a limitaciones técnicas, financieras e institucionales. Como resultado, se reduce la capacidad de los territorios para desarrollar proyectos de fortalecimiento productivo, asociatividad, innovación, comercialización y acceso a mercados, especialmente en zonas rurales, dispersas y con menores capacidades institucionales. Lo anterior limita la territorialización de la política pública y restringe las oportunidades para que las unidades de Economía Popular se integren a procesos de desarrollo productivo de mayor escala y sostenibilidad.

Adicionalmente, los actores de la Economía Popular que acceden a crédito no necesariamente utilizan estos recursos para mejorar sus actividades de comercialización. Adicional a las dificultades de acceso que tienen los actores de la Economía Popular a instrumentos de financiamiento, se suma que, aquellos que acceden, según la Emicron (DANE, 2025b), únicamente el 7,7 % utiliza los recursos en adecuaciones para ampliar o mejorar la capacidad productiva de comercialización. Asimismo, de acuerdo con la caracterización de la Economía Popular de Confecámaras (2024) el 68 % de las unidades productivas analizadas se encuentran en niveles de existencia y supervivencia en la dimensión de comercialización. Es decir, son empresas con pocas herramientas de control y procesos y que tienden a improvisar en su operación. El 31 % de las unidades cuenta con mayor conciencia del negocio y de acciones de mejora que se deben tomar. Lo anterior evidencia la necesidad de realizar intervenciones para que los recursos a los que acceden las unidades de la Economía Popular se usen efectivamente en campos como la comercialización.

Además, las organizaciones de la economía popular enfrentan limitaciones estructurales para acceder a mecanismos de financiación formal destinados a proyectos de construcción o de mejoramiento de vivienda para sus comunidades, debido a los exigentes requisitos de acceso al crédito y a la limitada articulación entre los instrumentos disponibles, lo que dificulta el cierre financiero de este tipo de proyectos. De acuerdo con el Diagnóstico de las organizaciones comunitarias (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2024), solo el 13,7 % de las 51 organizaciones consultadas logró acceder a crédito para financiar la construcción de vivienda y apenas el 7,8 % lo hizo para mejoramiento, siendo las principales barreras, en orden de importancia, el historial crediticio, la informalidad laboral y los costos elevados de los productos financieros, entre otros. Datos más recientes de la Superintendencia de la Economía Solidaria (Navarro, 2026) confirman que este rezago persiste: de los más de 4 millones de asociados de las 175 cooperativas de ahorro y crédito del país, solo el 34 % mantiene una relación crediticia activa, con una cartera concentrada en crédito de consumo, lo que confirma la escasez de productos financieros ajustados a proyectos productivos y habitacionales asociativos. Si bien, en noviembre de 2025 el Ministerio de Vivienda, la Supersolidaria, Findeter y el Fondo Nacional de Garantías lanzaron una línea de crédito para mejoramiento sin garantía hipotecaria (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025a) —vinculando inicialmente solo 13 nuevos intermediarios financieros—, su reciente puesta en marcha y su alcance aún limitado evidencian que persisten brechas relevantes para que Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), Juntas de Acción Comunal y cooperativas logren estructurar el cierre financiero de proyectos de construcción o mejoramiento de vivienda bajo esquemas de gestión social y alianza comunitaria.

Por su parte, los micronegocios, como parte de la Economía Popular, presentan dificultades en términos de formalización empresarial y habilidades digitales que les

impiden insertarse en las cadenas globales de valor. La limitada inserción de los micronegocios en las cadenas globales de valor se explica, en primer lugar, por debilidades estructurales en su nivel de formalización. La Emicron en 2024 estimó la existencia de aproximadamente 5,3 millones de micronegocios a nivel nacional, de los cuales una proporción mayoritaria de estas unidades productivas opera al margen del marco institucional (DANE, 2025b). El 77,6 % no cuenta con Registro Único Tributario y el 89,7 % no está inscrito en la Cámara de Comercio, lo que restringe su reconocimiento legal y su acceso a servicios financieros formales, programas de apoyo y esquemas de encadenamiento productivo. Esta situación se profundiza por la ausencia de prácticas básicas de gestión, dado que el 68,2 % de los micronegocios no lleva ningún tipo de registro contable, lo que limita la trazabilidad de sus operaciones, la evaluación de su desempeño y el cumplimiento de estándares mínimos exigidos por mercados más sofisticados. Estas condiciones configuran un patrón de informalidad persistente que dificulta el escalamiento productivo y la articulación con actores empresariales de mayor tamaño.

Adicionalmente, las unidades productivas unipersonales y familiares de la Economía Popular enfrentan importantes restricciones para su fortalecimiento y sostenibilidad económica. Esta situación se evidenció en los Encuentros Territoriales realizados en distintas regiones del país. Los participantes señalaron que gran parte de estas iniciativas productivas operan en condiciones de informalidad, con limitaciones para acceder a financiamiento, asistencia técnica, infraestructura productiva, entre otros (DNP, 2025c). Esta situación afecta especialmente a vendedores ambulantes, pequeños productores agropecuarios, recicladores, artesanos, comerciantes de barrio y unidades familiares que dependen del autoempleo como principal fuente de ingresos. Entre las causas identificadas se encuentran la exclusión financiera, la falta de programas diferenciados acordes con las características de estas actividades económicas, la limitada articulación institucional y las dificultades para acceder a activos productivos y tecnologías apropiadas. Como consecuencia, estas unidades presentan bajos niveles de productividad, escasa capacidad de generación de ingresos, alta vulnerabilidad frente a choques económicos y dificultades para superar condiciones de pobreza y exclusión social, afectando particularmente a hogares sujetos de atención del Departamento para la Prosperidad Social que encuentran en la Economía Popular una estrategia fundamental de subsistencia y movilidad socioeconómica.

De igual manera, los actores de la Economía Popular también enfrentan barreras significativas para acceder y mantenerse en mercados estables que les permitan comercializar sus bienes y servicios en condiciones favorables. En los Encuentros Territoriales se evidenció que vendedores ambulantes, artesanos, productores rurales, recicladores, pequeños comerciantes y organizaciones comunitarias presentan dificultades para acceder a canales de comercialización, espacios adecuados de venta y mecanismos de articulación con mercados institucionales y privados (DNP, 2025c). Estas limitaciones

están asociadas a la insuficiente infraestructura comercial, la falta de capacidades para la gestión empresarial y comercial, entre otros. Como resultado, las unidades productivas operan en circuitos económicos de baja rentabilidad, con limitada expansión de mercados y escasas posibilidades de mejorar sus condiciones económicas, perpetuando situaciones de vulnerabilidad para los hogares que dependen de estas actividades como principal fuente de sustento.

Sumado a lo anterior, aunque se han desarrollado herramientas dirigidas a garantizar la generación de ingresos impulsadas desde el gobierno nacional, tal como la Ruta Emprendedora del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), estas aún son insuficientes en cuanto a la atención e incorporación de actores de la economía popular a la misma. la Ruta emprendedora, es una estrategia desarrollada por el SENA que tiene como objetivo el fortalecimiento a las actividades empresariales y de emprendimiento para los colombianos. A través del fondo Emprender se busca prestar servicios de asistencia técnica, asignación de impulsos económicos y formación para las personas solicitantes. Para el año 2025 el SENA se orientó un total de 556.024 personas, se formularon un total de 11.262 planes de negocios, se iniciaron 2.649 de estos planes (SENA, 2025). Sin embargo, esta ruta no tiene una focalización dirigida a la difusión, orientación e inclusión de trabajadores de la economía popular, lo que no resulta en la inclusión de esta población en estas estrategias.

Por su parte, las limitaciones en las capacidades productivas de las organizaciones de recicladores de oficio en términos de infraestructura, operatividad y logística restringen el volumen de materiales que se pueden aprovechar. Como lo informa la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la mayoría de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento (ECA) operativas se concentran en el segmento de baja capacidad. Se observa que el 56,08 % de las ECA inscritas y activas tienen una capacidad operativa inferior a 300 toneladas-mes. En contraste, solo el 3,97 % de las ECA registran una capacidad de procesamiento superior a 1.500 toneladas-mes (SSPD, 2025). Este panorama hace evidente la necesidad de robustecer la infraestructura para elevar la escala de aprovechamiento de materiales a nivel nacional.

A su vez, la ausencia de criterios estandarizados para la identificación, clasificación, marcación y trazabilidad de los residuos plásticos limita la capacidad de los actores de la Economía Popular vinculados a las actividades de recuperación, clasificación y aprovechamiento de materiales reciclables para integrarse de manera efectiva a cadenas de valor circulares de mayor valor agregado. De acuerdo con el estudio en el que participó el Departamento Nacional de Planeación, elaborado en el marco del Proyecto “Fomento del Subsistema Nacional de la Calidad, SICAL para promover la Economía Circular (EC) en Colombia”, ARTICAL III (DNP, 2026), una de las principales brechas identificadas en la cadena de valor circular del polipropileno (PP) para empaques

en contacto con alimentos corresponde a la falta de definiciones armonizadas, criterios de clasificación y guías técnicas que orienten la identificación y separación de los materiales reciclados. Esta situación genera asimetrías de información entre recicladores, gestores de residuos, transformadores y productores, dificulta la trazabilidad de los materiales recuperados, reduce la confianza en la calidad de los insumos reciclados y limita las oportunidades de comercialización e incorporación de estos materiales en procesos industriales más sofisticados. Estas barreras afectan especialmente a los recicladores de oficio y demás actores de la Economía Popular, quienes desempeñan un papel fundamental en la recuperación de materiales y en el suministro de materias primas secundarias para la economía circular, pero que enfrentan dificultades para cumplir con los requerimientos técnicos y de calidad exigidos por los mercados. En consecuencia, se requiere desarrollar y divulgar una guía técnica que armonice el lenguaje, los criterios de identificación y clasificación, y las prácticas de marcación y trazabilidad de los plásticos, con el fin de fortalecer las capacidades de estos actores, mejorar la calidad de los materiales recuperados, facilitar su reincorporación a nuevos ciclos productivos y aumentar su participación en cadenas de valor circulares.

Por otra parte, las unidades productivas de la Economía Popular del sector de las culturas, las artes y los saberes enfrentan limitadas capacidades para la circulación y comercialización de bienes, servicios y expresiones culturales, entendida como su capacidad para promover, visibilizar, distribuir, presentar y posicionar su oferta en circuitos culturales, comunitarios, institucionales y de mercado, lo que restringe su sostenibilidad económica y su acceso a oportunidades de generación de ingresos. De acuerdo con el diagnóstico elaborado por Ipsos Napoleón Franco para el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes (Franco, 2024), a partir de una caracterización realizada en 32 departamentos, 37 municipios y 800 agentes del sector, estas limitaciones están asociadas a brechas en fortalecimiento organizativo, asociatividad, visibilización y valoración de las expresiones culturales, así como al acceso desigual a programas de fortalecimiento sectorial. Como resultado, una parte importante de estas unidades productivas enfrenta dificultades para posicionar sus bienes, servicios y expresiones culturales en circuitos culturales, acceder a nuevos públicos, participar en espacios de circulación y consolidar procesos sostenibles de comercialización. Estas barreras son más profundas en los territorios rurales, periféricos y afectados por el conflicto armado, donde la menor disponibilidad de redes, infraestructura, espacios de circulación, acompañamiento institucional y canales de comercialización limita la participación de los agentes culturales en circuitos culturales y mercados. Mientras las economías populares culturales ubicadas en grandes ciudades concentran mayores oportunidades para promover, circular y comercializar sus bienes y servicios, aquellas presentes en territorios con menores capacidades institucionales enfrentan mayores dificultades para ampliar sus oportunidades económicas, lo que profundiza las brechas territoriales y restringe el ejercicio de los derechos culturales.

Sumado a lo anterior, la persistencia de la pobreza energética en Colombia, especialmente en los hogares que realizan actividades dentro de la Economía Popular o ejercen actividades económicas en el marco de la informalidad, restringe sus oportunidades de desarrollo económico. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) y los diagnósticos del Plan Nacional de Sustitución de Leña formulado por la UPME, más de 1,6 millones de hogares colombianos aún dependen de Combustibles de uso Ineficiente y Altamente Contaminantes (CIAC), tales como la leña, el carbón, el kerosene y los desechos, para la cocción de sus alimentos (UPME, 2026a). Esta carencia en el acceso a tecnologías de cocción limpia no solo genera cerca de 7,9 millones de toneladas de CO₂ al año e incentiva la degradación de los bosques, sino que impone una grave carga económica y de salud pública. Asimismo, la privación energética intensifica la pobreza de tiempo y perpetúa el trabajo doméstico no remunerado; se estima que la superación de esta barrera liberaría cientos de millones de horas que las familias destinan hoy a la recolección de leña, tiempo que es restado de la posibilidad de integrarse a actividades productivas en la economía popular.

Aunque los Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento básico han sido reconocidos, no acceden a Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) para la prestación de sus servicios. Los GC fueron reconocidos por el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 como sujetos de la economía popular y comunitaria, en tanto su actividad de prestación autogestionada de los servicios de agua y saneamiento constituye una unidad productiva que sostiene tarifas, empleo local y encadenamientos técnicos y operativos en el territorio. Sin embargo, esta unidad económica carece de acceso a un medio de producción clave para sostener y adaptar su capacidad operativa: las SbN, frente a las cuales no existe un protocolo formal de asistencia técnica y acompañamiento territorial que oriente su incorporación en los sistemas comunitarios de agua potable y saneamiento básico. Esta limitación restringe la capacidad de los más de 16 mil GC del país para prestar los servicios en zonas rurales del país (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025). De acuerdo con datos aportados por los propios gestores en el formulario Comuniagua, su infraestructura se ha visto afectada de forma recurrente por inundaciones y remociones en masa (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025), lo que evidencia la exposición de su capital productivo a la variabilidad y el cambio climático. Esta amenaza se superpone a una brecha estructural que limita aún más la capacidad instalada de estas unidades productivas rurales: el Ideam proyecta fluctuaciones severas en el caudal de las principales cuencas del país, incluidas las del Magdalena y el Cauca, mientras que la SSPD (2024) reporta una cobertura urbana de acueducto (85 %) muy superior a la rural (39 %), y aún más marcada en alcantarillado (82 % frente a 18 %), con un 86 % de los municipios rurales presentando algún riesgo en la calidad del agua que producen y distribuyen estas organizaciones (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM], 2024).

La incorporación de SbN como medio de producción en los sistemas comunitarios de agua sigue dependiendo de iniciativas aisladas y del impulso de la cooperación internacional, ante la ausencia de una ruta metodológica que oriente su selección, financiación y réplica dentro de la institucionalidad del sector. El Decreto 960 de 2025, que adopta la Política Pública de Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico, reconoció el agua como bien común y encontró en las SbN una oportunidad para reducir riesgos climáticos y fortalecer la resiliencia operativa de estas unidades productivas, aunque sin desarrollar aún su aplicación operativa. Experiencias piloto como la infraestructura natural para el abastecimiento de agua en zonas rurales del Chocó (Castro et al., 2023) y estrategias de paisaje sostenible en cuencas abastecedoras han demostrado que las SbN reducen costos de producción y generan beneficios ambientales y sociales, pero han sido impulsadas puntualmente por cooperación internacional u organizaciones ambientales, sin mecanismos que permitan replicarlas de forma sistemática. A esto se suma que las organizaciones comunitarias prestadoras carecen, en general, de soporte técnico y financiamiento propio para acceder a estos medios de producción (Muñoz-Rodríguez & Estupiñán, 2025), lo que restringe su vinculación a cadenas productivas asociadas a la gestión del agua —desde la provisión de insumos hídricos a economías rurales locales hasta esquemas de pago por servicios ambientales—. Así, aunque la Ruta ComuniAgua avanza en el fortalecimiento organizativo, operativo y ambiental de los GC, ni esta ni la reglamentación técnica del sector definen una ruta metodológica que dote a estas unidades de economía popular de los medios de producción necesarios para incorporar SbN en la gestión de sus sistemas comunitarios.

Además, las unidades productivas de la Economía Popular y comunitaria vinculadas a la cadena de valor del turismo enfrentan limitadas capacidades empresariales que restringen su participación competitiva y sostenible en el crecimiento del sector. Esta situación resulta especialmente relevante considerando que en 2025 el gasto del turismo receptor alcanzó 54,7 billones de pesos, el gasto del turismo interno llegó a 23,7 billones de pesos y cerca de 995.709 personas estuvieron ocupadas en actividades turísticas (DANE, 2025a). No obstante, gran parte de las unidades productivas de menor escala enfrenta barreras técnicas, comerciales, digitales y de acceso a capital productivo que dificultan su inserción en esta dinámica económica. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reportó que, para 2020 el 67 % de los prestadores de servicios turísticos no cumplía las Normas Técnicas Sectoriales de Turismo Sostenible y que el 65 % carecía de certificaciones de calidad (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022). Adicionalmente, el 99,4 % de los prestadores activos inscritos en el Registro Nacional de Turismo corresponde a micro y pequeñas empresas, segmento que enfrenta mayores dificultades para acceder a mercados, innovar y consolidar su actividad económica (Registro Nacional de Turismo, 2026). En consecuencia, el fortalecimiento de capacidades empresariales, la sofisticación de la oferta, el acceso a mercados y a capital productivo se convierten en elementos fundamentales para

mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad de estas unidades dentro de la cadena de valor turística.

A ello se suma que las unidades de la economía popular vinculadas al sector turismo enfrentan limitadas capacidades para consolidarse y permanecer en la cadena de valor turística, debido a la fragmentación de los procesos de fortalecimiento institucional y empresarial. En particular, la ausencia de una ruta integral que articule asistencia técnica, orientación normativa, fortalecimiento de capacidades empresariales, acompañamiento institucional y acceso a oportunidades de encadenamiento productivo limita la consolidación y sostenibilidad de estos emprendimientos. Esta situación resulta especialmente relevante en un contexto de desaceleración de la demanda turística interna. En 2024, únicamente el 11,3 % de las personas de 10 años o más en 24 ciudades y áreas metropolitanas realizó turismo interno o excursionismo, frente al 14,6 % registrado en 2023 (DANE, 2024a). Asimismo, la Encuesta Mensual de Agencias de Viaje evidenció que, en marzo de 2026, los ingresos nominales del sector crecieron apenas un 0,6 % respecto al mismo mes del año anterior y el personal ocupado disminuyó un 4,5 %. Además, la venta de paquetes turísticos propios representó el 43,5 % de los ingresos de las agencias, lo que refleja la importancia de contar con capacidades para estructurar productos turísticos y acceder a canales de comercialización (DANE, 2026d). En este contexto, la falta de procesos de fortalecimiento articulados restringe la permanencia de las unidades de la economía popular en la actividad turística y limita su capacidad para generar ingresos sostenibles y aprovechar las oportunidades de desarrollo productivo del sector.

Además, las iniciativas de turismo comunitario vinculadas a la Economía Popular enfrentan una brecha significativa en la adopción de buenas prácticas, protocolos operativos y capacidades para gestionar su actividad productiva. En 2025, en el marco de la estrategia de Territorios turísticos responsables y seguros por el cuidado de la vida, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Fondo Nacional de Turismo y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito realizaron un diagnóstico en territorios priorizados, en el que encontraron que el 81 % de las personas encuestadas considera que los entornos turísticos presentan condiciones propicias para el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas, el 63 % desconoce los protocolos de actuación frente a posibles casos de trata de personas y el 39 % de los prestadores identifica como prioritaria la capacitación en prevención de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, trata de personas y consumo de sustancias (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2024). A ello se suman desafíos ambientales: según el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), en 2024 cerca del 47 % de las estaciones monitoreadas en San Andrés, Providencia, Atlántico y Magdalena registraron condiciones inadecuadas de calidad del agua (Invemar, 2025). Lo anterior evidencia la necesidad de fortalecer capacidades y

promover buenas prácticas que garanticen un desarrollo turístico responsable, seguro y sostenible en los territorios.

A su vez, el sector artesanal enfrenta limitaciones que afectan su productividad y competitividad, asociadas a las capacidades de comercialización, el acceso a financiamiento y la formación del capital humano. Esto se traduce en bajos ingresos que restringen su fortalecimiento productivo. Artesanías de Colombia evidencia que el sector artesanal forma parte integral de la Economía Popular al constituir un medio de vida fundamental para comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas y urbanas. La caracterización socioeconómica revela una marcada precariedad económica donde, en 2025, el 78,4 % de los artesanos percibió ingresos inferiores a un salario mínimo y el 46 % realizó sus actividades económicas al interior de su vivienda (Artesanías de Colombia, 2025a). En 2022, el 80 % de los artesanos comercializó sus productos directamente al consumidor, con una participación limitada en ferias y mercados especializados (Artesanías de Colombia, 2022)- Asimismo, solo el 22,5 % de los artesanos contaba con algún nivel de educación superior en 2025, y únicamente el 10,8 % había accedido a crédito para el desarrollo de su actividad productiva (Artesanías de Colombia, 2025a) (Artesanías de Colombia, 2022). Adicionalmente, persisten desafíos en la gestión ambiental de la actividad artesanal: el 73 % de los artesanos no ha recibido capacitación sobre el manejo de residuos, mientras que el 25 % los quema y el 20 % los entierra.

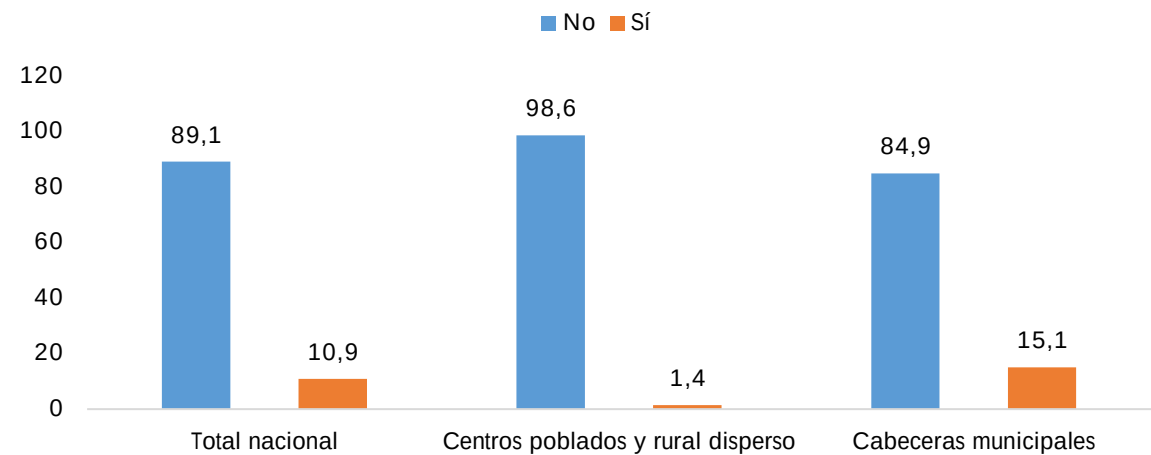
De igual forma, la ausencia de una cultura metrológica que se traduce en la débil adopción de estándares y certificaciones de calidad por parte del sector empresarial colombiano, en especial de las MiPymes, constituye un problema estructural que limita su productividad, competitividad y capacidad de inserción en mercados nacionales e internacionales (Martínez Marín et al, 2018). Este rezago es explicado, por un lado, en una aproximación instrumental a la certificación, motivada principalmente por exigencias externas de clientes o mercados específicos y no por la adopción interna de una cultura de la calidad, lo que dificulta su apropiación, continuidad y recertificación (Bravi et al., 2019). A ello se suman condiciones de mercado locales y regionales con bajos niveles de exigencia, que reducen los incentivos para diferenciarse mediante estándares certificados y refuerzan prácticas empresariales poco orientadas a la mejora continua. Como resultado, se generan impactos negativos directos sobre la productividad, la oferta exportable, la sostenibilidad económica y la protección al consumidor, así como efectos estructurales de mayor alcance que restringen la innovación, la diversificación productiva, el acceso a mercados y el avance de los procesos de reindustrialización e integración efectiva de las MiPymes en cadenas de valor más sofisticadas (Martínez Marín et al, 2018). Adicional a lo anterior, existen barreras internas que afectan la sostenibilidad de los procesos de certificación de calidad. La diversidad de criterios para la estandarización de procesos y las deficiencias en la formación gerencial y del capital humano en materia de estándares explican buena parte de las

dificultades que enfrentan las MiPymes para acceder y sostener certificaciones de calidad (Martínez Marín et al, 2018). Estas barreras internas se traducen en procesos ineficientes, mayores costos de implementación y una percepción de la certificación como una carga operativa, lo que conduce a decisiones empresariales orientadas a abandonar o no iniciar dichos procesos (Martínez Marín et al, 2018).

4.2.2. Insuficiente cobertura y pertinencia de los programas de fortalecimiento de capacidades para los actores de la economía popular

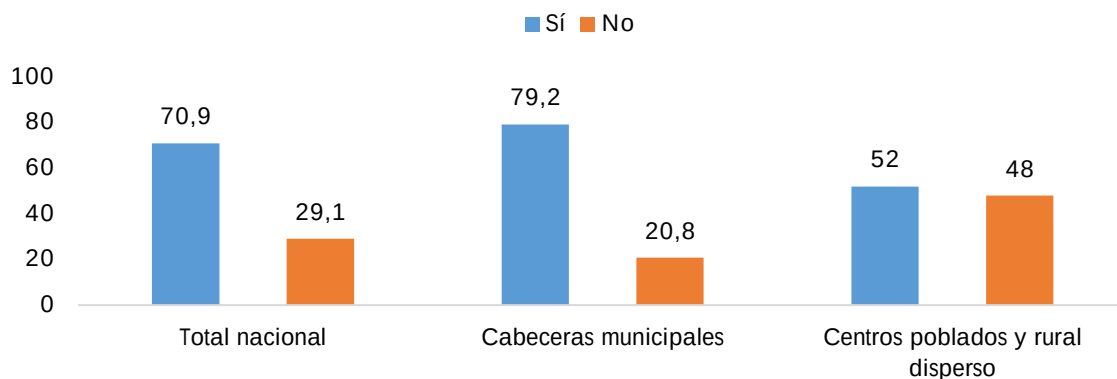
El acceso y uso de tecnologías digitales en los micronegocios de la Economía Popular continúa siendo limitado, lo que restringe su capacidad para mejorar su productividad e integrarse a la economía digital. En 2024, el 89,1 % de los micronegocios no utilizó dispositivos electrónicos para el desarrollo de sus actividades, esta proporción ascendió a 98,6 % en centros poblados y rural disperso, frente a 84,9 % en cabeceras municipales (Gráfico 1). Por su parte, el teléfono celular fue utilizado por el 70,9 % de los micronegocios a nivel nacional, con una brecha territorial que resalta: mientras su uso alcanzó el 79,2 % en cabeceras municipales, para centros poblados y rural disperso es del 52 % (Gráfico 2). Asimismo, como se puede apreciar en el Gráfico 3 , el 50,4 % de los micronegocios no utilizó internet para el desarrollo de sus actividades, esta proporción fue de 38,3 % en cabeceras municipales y de 77,6 % en centros poblados y rural disperso (DANE, 2025b). La evidencia internacional ha señalado que las capacidades digitales de trabajadores, propietarios y gestores constituyen un factor determinante para que los procesos de transformación digital de pequeñas unidades productivas se traduzcan en mejoras efectivas de productividad y competitividad (OECD, 2021).

Gráfico 1 Distribución de micronegocios según uso de dispositivos electrónicos



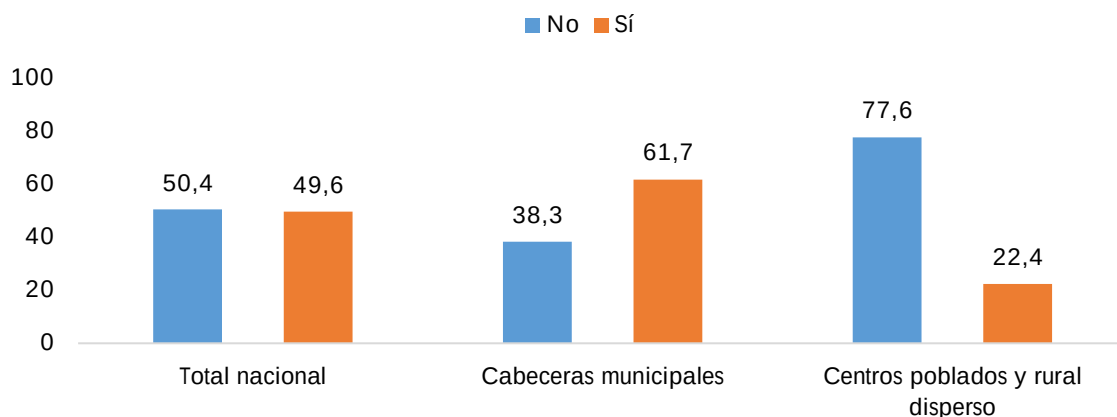
Fuente: DANE (2025b).

Gráfico 2 Distribución de micronegocios de acuerdo con el uso de celular



Fuente: DANE (2025b).

Gráfico 3 Distribución de micronegocios de acuerdo con el servicio de internet.



Fuente: DANE (2025b).

Por otra parte, la oferta de formación técnica, artística, empresarial y complementaria dirigida a los actores de la Economía Popular presenta limitaciones de acceso, cobertura territorial y pertinencia frente a sus condiciones reales de trabajo. Esta problemática fue identificada en los Encuentros Territoriales de Economía Popular realizados en Medellín, Popayán, Cúcuta, Barranquilla, Cali, Bogotá, Valledupar, Riohacha, Florencia, Santa Marta, Ibagué y Leticia, en los que se evidenció la necesidad de contar con procesos de formación más ajustados a los oficios, saberes previos, tiempos, niveles educativos, trayectorias productivas y condiciones laborales de esta población (DNP, 2025c). Esta situación también es consistente con los lineamientos del SENA, que reconocen que la identificación de oficios es un eje central para asegurar la pertinencia de la oferta de formación y capacitación dirigida a trabajadores de la Economía Popular (SENA, 2026).

Esta brecha se profundiza por la escasa territorialización de la oferta institucional y la falta de acompañamiento continuo, especialmente en zonas rurales, periféricas o dispersas. En los encuentros territoriales se evidenció que existen dificultades asociadas a la baja divulgación de convocatorias, la ausencia de espacios presenciales cercanos, la falta de rutas pedagógicas simples y la poca flexibilidad de horarios frente a jornadas laborales informales o de subsistencia (DNP, 2025c). Estas barreras afectan especialmente a mujeres, jóvenes rurales, artesanos, recicladores, pequeños comerciantes, productores rurales y trabajadores con baja escolaridad, quienes requieren procesos de formación orientados a técnicas propias del oficio, manejo de insumos, innovación de productos, gestión comercial, uso básico de tecnologías, educación financiera y asociatividad.

En cuanto al sector energético, si bien los principales instrumentos de política del sector reconocen que la transición energética requiere el fortalecimiento del talento humano y el desarrollo de capacidades para generar empleo, diversificar las actividades productivas y garantizar una transición justa en los territorios, estos esfuerzos no incorporan de manera estructurada a las organizaciones y unidades de la economía popular como actores del proceso. La Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa (Minsiterio de Minas y Energía, S.f.) plantea la necesidad de desarrollar procesos de reconversión laboral, fortalecimiento de capacidades y generación de empleo con enfoque territorial, diferencial y participativo, especialmente en zonas rurales, Zonas No Interconectadas (ZNI), territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y comunidades étnicas y reconoce que estos territorios enfrentan mayores dificultades para acceder a procesos de formación, asistencia técnica y fortalecimiento organizacional. En la misma línea, los Planes Energéticos Nacionales 2022-2052 y 2024-2054 (UPME, S.f.b) identifican el desarrollo de capacidades institucionales, tecnológicas y humanas como un habilitador de la transición energética, aunque sin establecer mecanismos específicos que permitan vincular a las organizaciones de la economía popular a los procesos de formación y desarrollo de talento humano requeridos por el sector. Aunque la UPME ha promovido iniciativas como el Pacto por una Transición Energética Justa Intensiva en Conocimiento para fortalecer capacidades mediante alianzas entre el Estado, la academia y los centros de investigación, estas no contemplan de manera explícita la participación de la economía popular como actor estratégico para la implementación territorial de la transición energética.

4.2.3. Débiles capacidades técnicas, asociativas y operativas de las organizaciones de la economía popular.

La asociatividad solidaria entre los actores de las economías populares, solidarias, comunitarias y sociales en Colombia continúa siendo limitada, lo que restringe su capacidad para acceder a mercados, mejorar su productividad, generar economías de escala y consolidar mecanismos de inclusión económica y social. De acuerdo con la

Emicron, de las 6.879.489 personas ocupadas en los micronegocios a nivel nacional, solo el 3,6 % hacían parte de una sociedad (DANE, 2025b). Esta cifra evidencia que la gran mayoría de estos micronegocios operan de manera individual y no bajo esquemas asociativos, lo que refleja las brechas existentes en la articulación y el trabajo colaborativo dentro de la economía popular. Asimismo, en el marco de los encuentros territoriales se identificó la débil asociatividad como una de las principales limitaciones para el fortalecimiento de la Economía Popular, al restringir la capacidad de negociación, organización e incidencia de sus actores, así como su acceso a mercados, programas institucionales y políticas públicas. En ciudades como Leticia, Santa Marta, Florencia y Riohacha se evidenció que el predominio del trabajo individual, la desconfianza entre actores, la baja cultura organizativa, el desconocimiento de los beneficios de la acción colectiva y la insuficiente asistencia técnica para la creación y fortalecimiento de asociaciones dificultan la consolidación de redes, encadenamientos productivos y organizaciones sostenibles, especialmente en territorios rurales, fronterizos y dispersos (DNP, 2025c). Como resultado, se debilita la capacidad del sector para construir agendas comunes, participar en convocatorias institucionales y consolidarse como un actor colectivo con mayor autonomía económica e incidencia en las políticas públicas.

Por su parte, las organizaciones de recicladores de oficio tienen capacidades limitadas en buenas prácticas operativas y gestión organizativa, lo que dificulta incrementar las tasas de aprovechamiento de materiales, mejorar la calidad de estos y fortalecer su posición en la cadena de valor. Un hecho que evidencia esta problemática es la multifiliación de miembros de organizaciones de recicladores. De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para la vigencia 2024, de los 997 prestadores en régimen de progresividad que reportaron miembros, 882 presentan recicladores con multifiliación, es decir, que un reciclador se encuentra registrado por más de un prestador. La entidad advierte como un signo de alerta en el hecho de que 311 prestadores reportan que más del 60 % de sus recicladores están prestando la actividad simultáneamente con otros prestadores. Esta situación puede derivar en que las Organizaciones de Recicladores de Oficio (Oro) pierdan la capacidad real de coordinar sus rutas y, en consecuencia, no puedan garantizar la regularidad del servicio ni el control operativo, ya que sus miembros carecen de exclusividad o compromisos claros con la estructura logística de la Oro. Esta alta concentración de multifiliación exige una atención especial, dado que los prestadores tienen la obligación de garantizar la prestación integral del servicio con sus miembros registrados y de apoyar su proceso de formalización (SSPD, 2025). Lo anterior, refleja la necesidad prioritaria de fortalecer las capacidades de las citadas organizaciones.

Los Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico enfrentan desafíos para asegurar la sostenibilidad de sus sistemas y requieren apoyo institucional para

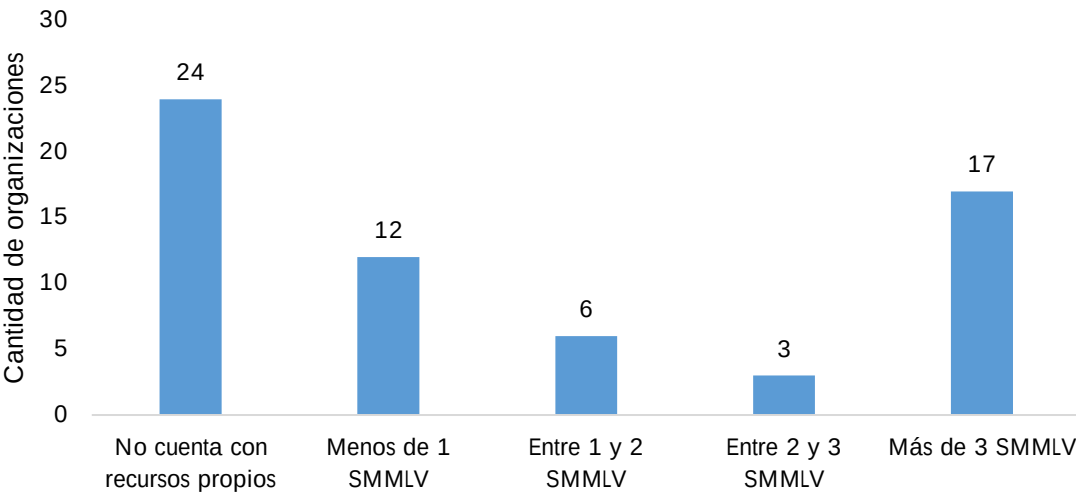
fortalecer sus capacidades técnicas, organizativas y financieras. Lo anterior restringe su consolidación como organizaciones de la Economía Popular con capacidad de gestión, prestación de servicios, generación de valor comunitario e incidencia en el desarrollo productivo de sus territorios (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025). Esta problemática es especialmente relevante en las zonas rurales, donde se concentran las mayores brechas de acceso a agua potable y saneamiento básico. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, más de 5,2 millones de personas no cuentan con cobertura de acueducto, de las cuales cerca de 4,5 millones habitan en áreas rurales (DANE, 2025d), donde los gestores comunitarios desempeñan un papel fundamental en la administración y sostenibilidad de los sistemas que garantizan el acceso al agua. Estas limitaciones no solo se relacionan con la garantía del acceso al agua y al saneamiento básico, sino también con la sostenibilidad técnica, organizativa, operativa y financiera de los Gestores Comunitarios como actores de la Economía Popular. Lo anterior obedece a que estas organizaciones enfrentan limitadas capacidades para formular proyectos, acceder a asistencia técnica, gestionar información, movilizar recursos y sostener la operación de los sistemas comunitarios. Esta situación restringe su consolidación como prestadores comunitarios sostenibles y limita su contribución a la generación de condiciones habilitantes para el desarrollo de las actividades productivas rurales y comunitarias. Si bien el Decreto 960 de 2025 estableció un marco institucional para la Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico, aún es necesario fortalecer los instrumentos orientados a articular la asistencia técnica, la gestión de información y los mecanismos de apoyo financiero, con el fin de mejorar su desempeño organizativo y operativo y consolidar su papel en el desarrollo territorial (Presidencia de la República de Colombia, 2025).

En cuanto al sector vivienda, las organizaciones de la economía popular que promueven procesos de autogestión de vivienda nueva urbana presentan limitadas capacidades organizativas, asociativas y de gestión, lo que restringe su capacidad para estructurar, presentar y ejecutar proyectos de vivienda y aprovechar los instrumentos de apoyo institucional. De acuerdo con el Diagnóstico de las organizaciones comunitarias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las OPV, las cooperativas de vivienda, los organismos de acción comunal y otras organizaciones con menos de cinco años de experiencia enfrentan barreras relacionadas con la formulación y gestión de proyectos, la complejidad de los trámites y las dificultades para acceder a fuentes de financiamiento (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2024). Asimismo, los talleres realizados por Build Change en el Caribe y Antioquia durante 2024 evidenciaron la necesidad de fortalecer capacidades en gerencia de proyectos, gestión de recursos y trabajo asociativo (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2024). Estas limitaciones se acentúan porque, de las 51 organizaciones encuestadas, 23 reportaron experiencia en vivienda nueva y mejoramiento; sin embargo, dicha experiencia corresponde principalmente a profesionales específicos vinculados a las organizaciones, como arquitectos, ingenieros o maestros de obra, y no a

capacidades institucionalizadas dentro de ellas. Esta situación limita la sostenibilidad organizacional, la articulación entre actores y la capacidad de las organizaciones de la economía popular para desarrollar procesos de autogestión de vivienda nueva urbana, lo que evidencia la necesidad de fortalecer sus capacidades asociativas, organizacionales y de gestión para consolidarlas como actores del desarrollo territorial.

La limitada disponibilidad de información representativa y actualizada sobre las organizaciones comunitarias y populares del sector vivienda dificulta estimar su potencial de generación de ingresos y su posible vinculación como ejecutoras de proyectos de mejoramiento y autogestión de vivienda. En concreto, no se cuenta con suficiente evidencia sobre su participación en este tipo de proyectos, sus capacidades de gestión, sus condiciones financiero-contractuales y las barreras que enfrentan para consolidarse como actores ejecutores en el sector. Esta limitación restringe el diseño de estrategias de fortalecimiento y vinculación acordes con sus capacidades y necesidades. Lo anterior resulta relevante si se considera que, de acuerdo con el Diagnóstico de las Organizaciones Comunitarias, una parte importante de estas organizaciones opera con recursos limitados para su gestión: 24 organizaciones reportaron no contar con recursos propios y 12 indicaron disponer de menos de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), mientras que 17 reportaron contar con más de 3 SMMLV (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2024). Esta heterogeneidad evidencia la necesidad de profundizar en el análisis de su potencial de participación, generación de ingresos y sostenibilidad como ejecutoras de proyectos de vivienda.

Gráfico 4 Recursos de las organizaciones del sector vivienda para su gestión



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2024)

La participación de las organizaciones de la economía popular en actividades asociadas a la gestión, mantenimiento, apoyo operativo y prestación de servicios

auxiliares de la infraestructura de transporte continúa siendo limitada, pese a su potencial para contribuir al empleo local, la dinamización económica de los territorios y la sostenibilidad de la infraestructura pública. Si bien el Gobierno nacional ha avanzado en el reconocimiento normativo de la economía popular mediante la Ley 2294 de 2023 y en la creación de instrumentos para permitir el acceso de esta a mercados como el de las compras públicas, aún no se cuenta con modelos operativos que permitan vincular de manera progresiva y diferenciada a estas organizaciones en actividades de baja complejidad, de acuerdo con las condiciones técnicas, jurídicas, operativas y de seguridad requeridas por el sector transporte. Esto se debe a que la acreditación de las capacidades técnicas, operativas, financieras y de seguridad no están discriminadas por escala o capacidades de las unidades económicas, haciendo inviable la contratación por ejemplo de mototaxistas o transportadores de baja sofisticación, en cuyas actividades no se ha logrado alcanzar mecanismos que permitan la contratación de forma compatible con los estándares de seguridad. Adicionalmente, los procesos de contratación y operación continúan privilegiando operadores con mayores capacidades financieras y técnicas, mientras persisten requisitos de experiencia, capacidad organizacional y cumplimiento contractual que dificultan la participación de organizaciones comunitarias y otras formas asociativas de la economía popular (Ministerio de Transporte, 2019; DNP, 2026; ANCP-CCE, 2025a).

Finalmente, las organizaciones y unidades de la economía popular ubicadas en las ZNI y en los territorios rurales dispersos enfrentan limitadas capacidades e instrumentos para aprovechar el potencial energético de la biomasa en el desarrollo de sus actividades productivas, lo que restringe las oportunidades para mejorar su productividad, reducir costos energéticos y fortalecer su autonomía económica. Esta situación es especialmente relevante en los territorios rurales, donde la cobertura del servicio de energía eléctrica alcanza el 75,9 %, frente al 93 % registrado a nivel nacional (UPME, 2026b). Aunque estos territorios disponen de una importante oferta de residuos agrícolas, pecuarios y forestales con potencial para la generación de bioenergía y bioinsumos, este recurso continúa ampliamente subutilizado debido a la ausencia de lineamientos técnicos que orienten su aprovechamiento mediante soluciones descentralizadas, como biodigestores familiares y comunitarios, y a la limitada promoción de esquemas asociativos que faciliten su implementación y sostenibilidad. Esta situación obedece, entre otros factores, a las limitadas capacidades técnicas y organizativas de las comunidades para promover iniciativas de bioenergía comunitaria (Ministerio de Minas y Energía, 2024). Como consecuencia, persiste la dependencia de fuentes energéticas convencionales e ineficientes, como la leña para cocción y la generación con diésel, mientras se desaprovechan oportunidades para transformar residuos orgánicos en energía y bioinsumos que contribuyan al fortalecimiento de las actividades productivas de la economía popular, la conformación de comunidades energéticas y el desarrollo de modelos asociativos que incrementen la sostenibilidad y la generación de ingresos en los territorios (Ministerio de Minas y Energía, 2025).

4.2.4. Escasos mecanismos de acceso al mercado de compras públicas para la economía popular.

Los instrumentos tradicionales de incorporación de proveedores en el Sistema de Compra Pública cuentan con una alta rigidez que limita la participación de la Economía Popular mientras que los instrumentos recientes aún están en fases primarias de implementación por lo cual cuentan con alto potencial de crecimiento. Previo al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, los Mecanismos de Agregación de Demanda exigían altos niveles de formalización y capacidades operativas que limitaban la participación de las unidades de la Economía Popular en las compras públicas. Para atender esta situación, el artículo 101 del PND creó los Sistemas Dinámicos de Adquisición, un mecanismo más flexible que dio origen a iniciativas como Mi Mercado Popular, orientadas a facilitar su vinculación como proveedores del Estado. Sin embargo, su implementación aún es limitada. En 2025, únicamente el 3,4 % del valor total de las compras públicas se realizó a través de mecanismos de agregación de demanda y solo el 20 % de los proveedores de la Tienda Virtual del Estado correspondieron a microempresas. Lo anterior evidencia que, pese a los avances normativos e institucionales, persisten desafíos para ampliar la cobertura de estos mecanismos, fortalecer su implementación en nuevos sectores y mejorar la información sobre su impacto en la inclusión y el desarrollo de proveedores de la Economía Popular (ANCP-CCE, 2024; 2026a).

Asimismo, la difusión de herramientas que facilitan la participación de la Economía Popular en el mercado de compras públicas es insuficiente. En 2025 Colombia Compra Eficiente capacitó a cerca de 61.824 personas entre funcionarios, proveedores, ciudadanos y actores de la Economía Popular sobre las herramientas para democratizar las compras públicas en 26 departamentos del país (ANCP-CCE, 2026). A pesar de estos resultados, persiste una baja capacidad en los territorios para conocer e implementar los instrumentos vigentes para fortalecer la Economía Popular (ANCP-CCE, 2025b).

Por su parte, las unidades de la economía popular enfrentan limitaciones para acceder de manera efectiva al mercado de compras públicas debido a la insuficiencia de mecanismos de acompañamiento y asistencia técnica durante la preparación y presentación de ofertas. Si bien el Estado colombiano ha desarrollado normativas, estrategias y plataformas orientadas a ampliar la participación de estos actores como proveedores del Estado, persisten barreras en el proceso de estructuración y postulación de propuestas que restringen el aprovechamiento de estas oportunidades. De acuerdo con el Banco Mundial, cerca del 63 % de los emprendedores y empresas beneficiarias de programas de desarrollo productivo en Colombia consideran que los requisitos y procedimientos para presentar ofertas son complejos y engorrosos, lo que dificulta su incorporación como proveedores del Estado (Banco Mundial, 2023). Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de acompañamiento durante las etapas de preparación y presentación de propuestas, con el fin de facilitar una participación más

amplia y efectiva de las unidades de la economía popular en el mercado de compras públicas.

Finalmente, aunque Colombia Compra Eficiente ha desarrollado herramientas de datos para hacer seguimiento al Sistema de Compra Pública, estas herramientas no cuentan con módulos o focalizaciones específicas en la Economía Popular. Colombia Compra Eficiente, como resultado de diversos ejercicios de análisis de datos para la toma de decisiones, cuenta con la sección de “Datos de Compra Pública” en su página web oficial (ANCP-CCE, s.f.). En dicha sección, cualquier ciudadano puede contar visualizaciones, insumos técnicos, lineamientos de abastecimiento estratégico e información del observatorio oficial de contratación estatal, todos con base en información de las plataformas del Secop. Toda esta información, aunque de gran valor para el seguimiento del desempeño del sistema de compra pública general, no permiten monitorear el desempeño de las políticas de inclusión de unidades de la Economía Popular al mercado y compras y contrataciones públicas, pues no cuenta con secciones dedicadas o indicadores específicos sobre la Economía Popular.

4.3. Persisten limitadas oportunidades de inclusión laboral para las personas trabajadoras de la economía popular, asociadas a la insuficiencia de rutas de reconversión e inserción laboral y al bajo acceso a mecanismos de protección social

Los trabajadores de la Economía Popular no acceden de manera eficiente a rutas de reconversión laboral, cuando se encuentran en condiciones precarias, así como tampoco gozan adecuados mecanismos de protección social. Para la población trabajadora de la Economía Popular es difícil acceder a rutas efectivas de reconversión laboral en los casos en que voluntariamente se desea ejercer otra actividad en condiciones más dignas. La falta de información, de integración entre programas públicos o la dificultad para cumplir con los requisitos, son parte de las principales causas de esta falta de acceso (OECD, 2026). Por otro lado, la Economía Popular se caracteriza por un bajo acceso a protección social como son la afiliación a sistemas de salud, pensión y riesgos laborales. En parte, por desconocimiento de sus beneficios, pero también por la falta de flexibilidad de estos sistemas de protección social (DNP, 2025b).

4.3.1. Ausencia de rutas de reconversión e inserción laboral para las personas trabajadoras de la economía popular

Los trabajadores de la Economía Popular enfrentan limitadas oportunidades de movilidad laboral debido a la ausencia de rutas de reconversión e inserción laboral articuladas con el mercado de trabajo formal. La ausencia de Rutas de Reconversión e Inserción Laboral que actúen como un puente institucional entre la Economía Popular y el mercado laboral generan que, la población dedicada a actividades como la venta ambulante, el reciclaje y el mototaxismo, entre otros, se encuentra atrapada en la

informalidad debido a la ausencia de programas específicos de acompañamiento, certificación de saberes y pedagogía sobre la oferta institucional en estos aspectos. Esta falta de mecanismos de transición se ve agravada por barreras de acceso estructurales en el mercado laboral formal, donde los bajos niveles de escolaridad, el desconocimiento de las plataformas de intermediación y los procesos de selección rígidos (o discriminatorios) terminan por excluir perfiles reales basándose en requisitos técnicos mínimos. En consecuencia, la creación de estas rutas resulta fundamental no solo para certificar trayectorias previas, sino para flexibilizar la intermediación y garantizar una movilidad laboral ascendente que transforme el trabajo en la Economía Popular de una trampa de exclusión a una elección productiva (DNP, 2025c).

Sumado a lo anterior, a pesar de existir rutas de reinserción y reconversión laboral implementadas por el Ministerio del Trabajo, estas no están dirigidas a facilitar la inserción y movilidad laboral de las y los trabajadores de la economía popular que deseen cambiar su actividad productiva. Si bien el Ministerio del Trabajo expidió en 2025 la Resolución 2824, mediante la cual se adopta una ruta tipo de reconversión laboral basada en la elaboración de diagnósticos, el diseño de planes, la ejecución de programas de cualificación y formación para el trabajo, la articulación con el Sistema de Seguridad Social y la inserción de los trabajadores en los ecosistemas de empleabilidad del Servicio Público de Empleo; esta ruta está dirigida principalmente a aquellos sectores que están siendo afectados por los cambios del mundo del trabajo, tales como aquellos de servicios tecnológicos, regulatorios o ambientales (Ministerio del Trabajo, 2025). Sin embargo, esta ruta no está dirigida a trabajadores de la economía popular, lo cual no permite que, quienes hacen parte de este tipo de economías logren ejercer una inserción y movilidad de estas personas hacia trabajos formalizados en los diferentes sectores de la economía.

Las personas trabajadoras de la economía popular que desarrollan actividades en condiciones de precariedad enfrentan limitadas oportunidades de transición hacia empleos de mayor calidad y un bajo acceso a mecanismos de protección laboral (Tabla 2). La mayor parte de los micronegocios en el país (36,1 %) se crearon al no tener otra alternativa de ingresos, este grupo representa la informalidad por subsistencia pura (el "rebusque" obligado). Al crecer a un ritmo alto, evidencia que el mercado formal no está absorbiendo mano de obra, empujando a las personas a crear negocios precarios. Este es el público objetivo principal para una ruta de reconversión laboral, ya que no están allí por vocación empresarial, sino por exclusión. Asimismo, quienes tienen una unidad productiva como una oportunidad de negocio o un negocio familiar (50,7%), no son de baja productividad, sino que la necesidad radica en la reconversión de procesos (tecnificación, asociatividad y adopción de estándares) para que la actividad productiva que desarrollan sea rentable y digno. En particular, la información sistematizada no muestra instrumentos claramente definidos que acompañen a las personas en la transición desde su perfil actual

hacia nuevas ocupaciones (diagnóstico de brechas, formación pertinente, certificación de competencias, intermediación y seguimiento), ni un componente operativo que conecte esa formación con oportunidades reales de empleo. Esto sugiere que, más que un problema de interés o demanda existe una limitación de diseño e implementación: la oferta disponible aparece fragmentada, con énfasis en acciones puntuales (orientación general o capacitación aislada) y sin una articulación verificable con el tejido empresarial y los sistemas de intermediación laboral (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021).

Tabla 2. Variación anual de la cantidad de micronegocios según motivo principal para la creación o constitución del negocio

Motivo principal para la constitución o creación del negocio	Cantidad de micronegocios 2023	Cantidad de micronegocios 2024	Variación anual de Micronegocios 2024/2023 (%)
No tiene otra alternativa de ingresos	1.842.964	1.912.070	3,7
Lo identificó como una oportunidad de negocio en el mercado	1.613.532	1.643.147	1,8
Por tradición familiar o lo heredó	530.741	573.428	8,0
Para complementar el ingreso familiar o mejorar el ingreso	467.673	447.824	-4,2
Para ejercer su oficio, carrera o profesión	606.573	612.802	1,0
No tenía la experiencia requerida, la escolaridad o capacitación para un empleo y otro	126.920	107.981	-14,9
Total	5.188.402	5.297.252	2,1

Fuente. DANE (2025b).

4.3.2. Bajo acceso a mecanismos de protección social de las personas trabajadoras de la economía popular

Los trabajadores de la economía popular enfrentan barreras para acceder al sistema de seguridad social, asociadas al desconocimiento de los mecanismos existentes y a la ausencia de esquemas de protección social flexibles acordes con sus condiciones laborales. Teniendo en cuenta los datos reportados por el DANE, para el año 2025, existe un total de 12.226.898 que se reconocen dentro de la Economía Popular, de estas solo 1.216.561 están incluidas dentro de la del sistema de seguridad social, es decir, que el 90,04 % de esta población no está incluida dentro de este sistema (DANE, 2025b). Esto se

encuentra representado por varias situaciones, dentro de las que se encuentran, la desinformación de los programas y normativa existente en el país frente a las facilidades de acceso al piso de protección social (DNP, 2025b).

Los problemas de información sobre seguridad social se traducen, por ejemplo, en la baja cobertura del sistema pensional en Colombia que constituye una de las principales barreras para que los trabajadores de la Economía Popular accedan a una protección adecuada en su vejez. De acuerdo con el DANE, para el trimestre móvil marzo – mayo de 2026, la proporción de personas ocupadas informales a nivel nacional fue del 54,7%, lo que equivale a que más de la mitad de la población trabajadora no cuenta con las condiciones para realizar aportes regulares al sistema de pensiones (DANE, 2026a). Esta situación es aún más crítica en las microempresas, donde el 84 % de la población ocupada se encuentra en informalidad (DANE, 2026a). Frente al Sistema General de Pensiones, la cobertura entre la población general alcanza solo el 26,3 %, lo que significa que apenas una de cada cuatro personas en Colombia tiene acceso a una pensión (Observatorio de Mercado Laboral, 2026). Esta baja cobertura implica que la mayoría de los trabajadores de la Economía Popular no está realizando aportes que le permitan acceder a una pensión en la vejez, profundizando las condiciones de vulnerabilidad en esta etapa del ciclo vital. En este contexto, el Ministerio del Trabajo ha señalado la necesidad de garantizar, al menos, salud, riesgos laborales y pensiones a todos los trabajadores de la Economía Popular. La estrategia de socialización y sensibilización sobre los beneficios de la afiliación al sistema general de pensiones resulta fundamental para avanzar hacia la construcción de un sistema de protección social universal que reconozca todas las formas de trabajo y garantice derechos.

Adicionalmente, se evidencia la baja afiliación de los actores de la Economía Popular del sistema de riesgos laborales. En el año 2025, el Sistema General de Riesgos Laborales registró 13.510.827 trabajadores afiliados, lo que representa una cobertura del 56,7 % de la población ocupada. Sin embargo, apenas el 4,1 % (554.000 personas aproximadamente) correspondió a independientes voluntarios (Consejo Colombiano de Seguridad, 2026), lo que evidencia una baja vinculación de los actores de la Economía Popular. Esta brecha refleja tanto el desconocimiento de los beneficios de afiliación y permanencia en el sistema, como la rigidez de los mecanismos de acceso, que limitan la protección frente a accidentes de trabajo, enfermedades laborales y mortalidad asociada, así como una escasa caracterización de riesgos laborales en actividades de la Economía Popular lo cual concuerda con lo señalado en el marco de los Encuentros Territoriales para la construcción del Documento CONPES de Economía Popular (DNP, 2025c).

4.4. Persisten riesgos de seguridad y psicosociales que afectan el bienestar, la integridad y el desarrollo seguro de los actores de la economía popular

Los actores que integran la Economía Popular enfrentan riesgos que trascienden lo económico y comprometen su integridad física y emocional. Su enfoque reconoce que la vulnerabilidad del sector no proviene solo de la precariedad laboral, sino también de la exposición cotidiana a extorsión, control territorial de actores armados, violencia institucional, discriminación y afectaciones psicosociales (DNP, 2025c). La Economía Popular se desarrolla en entornos donde el Estado no siempre garantiza protección, lo que profundiza desigualdades y limita la capacidad de estos trabajadores para sostener sus medios de vida. Se subraya la necesidad de políticas que no solo fortalezcan capacidades productivas, sino que aseguren condiciones mínimas de seguridad, dignidad y estabilidad emocional para que el ejercicio del trabajo popular sea posible y sostenible.

Este eje aborda las problemáticas asociadas a la seguridad humana que afectan a las personas trabajadoras de la Economía Popular, las cuales limitan el desarrollo de sus actividades productivas y afectan su bienestar. En particular, se analizan dos causas principales: (i) la exposición a riesgos de seguridad derivados de la presencia de actores armados y de prácticas de extorsión; y (ii) la existencia de riesgos psicosociales que inciden negativamente en sus condiciones de vida y trabajo.

4.4.1. Exposición de las personas trabajadoras de la economía popular a riesgos de seguridad por la presencia de actores armados y la extorsión

Los trabajadores de la economía popular enfrentan altos riesgos de seguridad y cuentan con limitados mecanismos de protección institucional, situación que afecta la continuidad de sus actividades productivas y la sostenibilidad de sus medios de vida, especialmente en territorios con presencia de economías ilegales. Vendedores informales, recicladores, transportadores informales y pequeños comerciantes desarrollan su actividad en espacio público o en zonas con débil control institucional, lo que incrementa su exposición a extorsión, amenazas y desplazamiento intraurbano. En los encuentros territoriales fue reiterativa la mención a que los riesgos no solo provienen de la extorsión económica, sino también de amenazas, agresiones físicas, desplazamientos forzados y violencia selectiva, especialmente en regiones fronterizas o con fuerte influencia de economías ilegales (DNP, 2025c).

Los trabajadores de la economía popular que desarrollan sus actividades en territorios con presencia de economías ilegales y conflictividad enfrentan mayores riesgos de seguridad. En Cúcuta y Riohacha, por ejemplo, la coexistencia con grupos armados y estructuras criminales vinculadas al contrabando, el narcotráfico o las redes de microtráfico expone a los trabajadores a escenarios de alto riesgo, mientras que en Florencia y municipios cercanos a Popayán los agricultores, productores locales y recicladores enfrentan amenazas asociadas a dinámicas armadas históricas que limitan su movilidad, acceso a mercados y sostenibilidad productiva. Esta situación encuentra respaldo en las estadísticas de

criminalidad. Según la Policía Nacional, entre el 1 de mayo de 2023 y el 31 de mayo de 2026 se registraron 848 casos de secuestro con 1.404 víctimas a nivel nacional, de las cuales 286 tenían ocupación de comerciante y 78 de agricultor. Estas cifras sugieren que algunas de las actividades económicas que integran la Economía Popular enfrentan riesgos de seguridad que pueden afectar el desarrollo de sus actividades productivas, su permanencia en los territorios y la sostenibilidad de sus medios de subsistencia.

La extorsión constituye uno de los principales mecanismos de captura de rentas ilegales sobre la Economía Popular. En múltiples territorios (DNP, 2025c) grupos armados organizados y estructuras de delincuencia común imponen cobros periódicos a comerciantes formales e informales, reduciendo sus ingresos, desincentivando la formalización y perpetuando ciclos de pobreza. La afectación es proporcionalmente mayor en micronegocios de subsistencia, pues, aunque los montos exigidos pueden parecer bajos, representan una fracción significativa del ingreso diario de estas unidades productivas. Lo anterior se sustenta en las estadísticas de la Policía Nacional, según las cuales entre el 1 de mayo de 2023 y el 31 de mayo de 2026 se registraron 40.574 denuncias por extorsión, de las cuales 4.141 correspondieron a comerciantes y 399 a agricultores, evidenciando la incidencia de este delito sobre actividades representativas de la Economía Popular y sus efectos sobre la generación de ingresos, la acumulación de capital y la sostenibilidad de las unidades productivas de menor escala. No obstante, la respuesta institucional desde el nivel territorial enfrenta limitaciones para incorporar estos fenómenos y afectaciones a la convivencia como una problemática específica que afecta la actividad económica de la población más vulnerable, por lo que resulta necesario fortalecer los lineamientos para que los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) incorporen un componente orientado a identificar los riesgos que enfrentan las unidades de la Economía Popular y definir acciones de prevención, protección y articulación interinstitucional acordes con las dinámicas criminales de cada territorio.

Las unidades de la economía popular ubicadas en los territorios PDET enfrentan mayores riesgos derivados de las condiciones de vulnerabilidad, conflictividad y presencia de economías ilegales, sin que los instrumentos de planeación territorial permitan identificarlas y focalizar acciones específicas para su protección y fortalecimiento. Actualmente, los PDET se instrumentalizan mediante 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que, aunque están en proceso de actualización, hoy cuentan con 6.101 iniciativas asociadas al pilar *1.6. Reactivación económica y producción agropecuaria*³⁸, de las cuales 4.372 cuentan con alguna gestión para su implementación, pero que no se encuentran aún asociadas a la Economía Popular. Lo anterior se explica porque este concepto no está contemplado explícitamente en el marco normativo que dio origen a los PDET, derivado del Acuerdo de Paz (DNP, 2017). Así, la formulación y el

³⁸ Las iniciativas PATR de los PDET se clasifican en 8 pilares.

seguimiento de las iniciativas de los PATR no incorporan una clasificación específica que permita identificar cuáles benefician directamente a la Economía Popular, medir su contribución a su fortalecimiento, determinar el número de personas impactadas o evaluar resultados diferenciados para este sector, si bien se reconoce su aporte fundamental para potenciar esta política en los territorios más afectados por el conflicto. Por lo anterior, y dada su relación con principios del Acuerdo de Paz, como bienestar y buen vivir, priorización, integralidad, participación, desarrollo sostenible; algunas de las iniciativas PDET pueden aportar a la implementación de la Economía Popular, donde existe un primer universo potencial de 6.101 iniciativas (18,41 % de las 33.007 iniciativas vinculadas a los PDET) que promueven la reactivación económica y la producción agropecuaria del país, donde 1.313 están priorizadas según ART.

Tabla 3. Potencial de iniciativas del pilar 1.6. de los PATR que pueden tener relación con la Economía Popular

Subregión	Número de iniciativas pilar 6 priorizadas
Alto Patía y Norte del Cauca	157
Arauca	46
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	84
Catatumbo	73
Chocó	113
Cuenca Del Caguán y Piedemonte Caqueteño	124
Macarena-Guaviare	77
Montes de María	90
Pacífico Medio	50
Pacífico y Frontera Nariñense	97
Putumayo	126
Sierra Nevada - Perijá	94
Sur de Bolívar	50
Sur de Córdoba	46
Sur del Tolima	31
Urabá Antioqueño	55

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (2026).

4.4.2. Existencia de riesgos psicosociales para actores de la Economía Popular

Los trabajadores de la economía popular enfrentan una alta exposición a riesgos psicosociales derivados de las condiciones precarias e informales en las que desarrollan sus actividades, situación que se intensifica en los territorios rurales. La prevalencia de sintomatología emocional entre trabajadores informales supera significativamente los niveles registrados en la población ocupada general, lo que constituye una alerta para la salud pública. Un estudio con 468 trabajadores informales rurales en Colombia reportó que el 38,17 % presentó sintomatología emocional compatible con malestar psicológico clínicamente significativo (Barrera Pachón, 2025). La edad promedio de los participantes fue

de 38 años, el 52,8 % se identificó como género femenino y el 44 % alcanzó únicamente el nivel de secundaria (Barrera Pachón, 2025). Esta prevalencia supera el 27,7 % de personas ocupadas que declararon haberse sentido solas, estresadas, preocupadas o deprimidas según el módulo de salud de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2021). La brecha de más de diez puntos porcentuales entre ambas poblaciones sugiere que la informalidad laboral opera como un factor de riesgo diferencial para la salud mental, hallazgo consistente con la evidencia que asocia la exclusión de protección social con menor bienestar subjetivo (Hurtado et al., 2017) y con la literatura que identifica la inseguridad laboral como determinante de malestar psicológico (Organización Mundial de la Salud, 2022).

De esta forma, los riesgos psicosociales en la Economía Popular se organizan en torno a factores estructurales que difieren cualitativamente de los descritos para el empleo formal. Entre los principales factores de riesgo psicosocial identificados en esta población se encuentran la incertidumbre económica derivada de la imposibilidad de prever ingresos, el estigma social y los conflictos con autoridades por el uso del espacio público (Galvis Arcila & Muñoz, 2022). Igualmente, la auto explotación³⁹, constituye un mecanismo específico de desgaste en los procesos de trabajo autogestionados (Gugliamelli, 2024). Asimismo, la convergencia entre estos estudios sugiere que los mecanismos de riesgo psicosocial en la Economía Popular comparten rasgos estructurales a escala regional, asociados a la naturaleza autogestionada, precaria y desprotegida de estos procesos de trabajo (Barrera Pachón, 2025) (Gugliamelli, 2024). La inestabilidad de ingresos, la sobrecarga laboral, la incertidumbre frente a la continuidad de apoyos institucionales y la precariedad de las condiciones de trabajo configuran escenarios de riesgo psicosocial (Barrera Pachón, 2025) (Gugliamelli, 2024). Estos factores impactan el bienestar integral de los actores de la Economía Popular y afectan la sostenibilidad de sus prácticas culturales y de sus proyectos de vida.

Por su parte, la superposición entre las esferas productiva y reproductiva constituye un mecanismo de riesgo psicosocial con impacto diferencial sobre la salud de las mujeres trabajadoras de la Economía Popular. Gugliamelli documentó que las emprendedoras textiles de la Economía Popular enfrentan una doble y, en algunos casos, triple jornada laboral: la confección de productos, las tareas domésticas y de cuidado de hijos, y en ocasiones un empleo adicional o actividades formativas (Gugliamelli, 2024). Esta superposición genera niveles elevados de estrés y agotamiento emocional, dado que el espacio doméstico funciona simultáneamente como taller productivo y como lugar de cuidado, sin delimitación temporal ni física entre ambas funciones (Gugliamelli, 2024). En Colombia, el 97 % de las mujeres ha enfrentado alguna forma de acoso sexual callejero,

³⁹ Entendida como la sobre exigencia física autoimpuesta en ausencia de límites contractuales empleador - trabajador

condición que se superpone a la carga productiva-reproductiva para aquellas cuyo lugar de trabajo es la calle y el transporte público (Plan Internacional Colombia, 2022). La intersección entre informalidad, género, carga reproductiva y violencia configura un circuito de vulnerabilidad psicosocial que demanda intervenciones de salud pública con enfoque diferencial, en línea con las directrices de la OMS que identifican a los trabajadores informales como una población insuficientemente investigada (OMS, 2022).

A su vez, en el sector artesanal las personas artesanas enfrentan situaciones de violencia, discriminación y debilidad organizativa que afectan su bienestar psicosocial. El diagnóstico de Artesanías de Colombia identifica retos en términos de bienestar psicosocial, violencias y baja participación juvenil: el 37,5 % de los artesanos reporta haber sufrido violencia psicológica, física o de género, y el 23,8 % discriminación étnica o por edad (Artesanías de Colombia, 2025a). La escasa presencia de jóvenes pone en riesgo la transmisión intergeneracional de saberes artesanales. La débil asociatividad y las limitadas capacidades organizativas reducen la capacidad del sector para negociar, acceder a oferta institucional y consolidar procesos de sostenibilidad.

Finalmente, la falta de acceso a apoyo profesional y servicios de atención psicosocial profundiza la vulnerabilidad del sector artesanal. El diagnóstico evidencia que la mayoría de los artesanos que experimentan violencia no han recibido acompañamiento especializado y, al mismo tiempo, desconocen la existencia de instituciones que podrían atenderlos. La ausencia de canales institucionales accesibles, especialmente en territorios rurales y dispersos, refuerza sentimientos de abandono y dificulta la gestión emocional de situaciones como el duelo, el estrés crónico, la ansiedad y la discriminación étnica (Artesanías de Colombia, 2025a). Estas limitaciones no solo deterioran la salud mental, sino que restringen la capacidad de participación, liderazgo y toma de decisiones dentro de las comunidades artesanales.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Promover el desarrollo de la economía popular a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales; el incremento de la capacidad productiva y económica de sus unidades; la ampliación de oportunidades de inclusión laboral; y la mejora de la seguridad y el bienestar psicosocial de sus actores, con el fin de consolidar su reconocimiento como parte de la economía del país.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Fortalecer las capacidades institucionales mediante la generación de información, la consolidación de definiciones unificadas y el fortalecimiento de los

mecanismos de gobernanza y articulación institucional para el mejoramiento del diseño, la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular.

OE2. Incrementar la capacidad productiva y económica de las unidades de la economía popular a través del mejoramiento del acceso a medios de producción, el desarrollo de programas pertinentes de fortalecimiento de capacidades y la generación de mecanismos de acceso a mercados de compras públicas.

OE3. Ampliar las oportunidades de inclusión laboral de las personas trabajadoras de la economía popular mediante el fortalecimiento de las rutas de reconversión e inserción laboral y el acceso a mecanismos de protección social.

OE4. Fortalecer el bienestar y el desarrollo seguro de los actores de la economía popular mediante la prevención y mitigación de riesgos de seguridad y afectaciones psicosociales.

5.3. Plan de acción

Mediante el plan de acción de la política nacional de Economía Popular se busca consolidar el reconocimiento de la economía popular como parte relevante de la economía del país. Esto, mediante acciones que pretenden mitigar la fragmentación institucional y garantizar un entorno de desarrollo productivo adaptado a las necesidades de las unidades de la Economía Popular. Asimismo, la política plantea un viraje hacia la protección social con perspectiva de provisión pública, alejándose de esquemas de aseguramiento privado que han demostrado ser insuficientes para la realidad de la Economía Popular. Al reconocer estas formas de trabajo como parte estructural del aparato productivo nacional y como sujetos legítimos de derechos, el CONPES busca garantizar seguridad frente a riesgos, promover reconversión laboral y fortalecer la productividad de las unidades económicas. De esta manera, se convierte en un instrumento estratégico para consolidar la Economía Popular dentro de las “Economías para la Vida”, asegurando que las políticas públicas no solo mitiguen la precariedad, sino que impulsen un modelo de desarrollo más justo, inclusivo y sostenible.

5.3.1. Fortalecer las capacidades institucionales mediante la generación de información, la consolidación de definiciones unificadas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza y articulación institucional para el mejoramiento del diseño, la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular

Línea de acción 1.1. Generar información y consolidar definiciones unificadas para fortalecer la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular

El Departamento Nacional de Planeación **diseñará e implementará el Observatorio de Economía Popular** donde se integrará y analizará información estadística y cualitativa sobre las dinámicas de la economía popular, fortaleciendo el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a este segmento. Esta acción se llevará a cabo entre el 2027 y el 2036.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, ejecutará una estrategia para incluir, en el Sistema de Información de Economía Popular, más registros administrativos para fortalecer la medición y difusión de información estadística. Esto se desarrollará entre 2027 y 2030.

Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación, con apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias brindará acompañamiento técnico a las entidades de la Mesa Estadística de Economía Popular para la implementación de iniciativas en la generación, sistematización, análisis y aprovechamiento de información sobre las unidades y formas asociativas de la economía popular entre 2027 y 2036.

Artesanías de Colombia incrementará la cobertura del Registro Único de Artesanos con el fin de mejorar la oferta institucional dirigida a esta población. Esto se realizará entre 2027 y 2036.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará la base conceptual para la identificación y verificación de economía popular sostenible en el marco del Plan Nacional de Negocios Verdes. Esto se realizará entre 2026 y 2028.

El Ministerio de Minas y Energía realizará un documento técnico de análisis de perfiles de consumo energético de unidades de la economía Popular para implementación de soluciones energéticas entre 2027 y 2028.

Línea de acción 1.2. Fortalecer los mecanismos de gobernanza y articulación institucional para promover la implementación y el seguimiento de políticas e instrumentos dirigidos a la economía popular

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, realizará un documento de análisis modelos de gobernanza de turismo comunitario dirigido a actores de la Economía Popular. Esta acción se desarrollará entre 2027 y 2028.

El Departamento Nacional de Planeación, con apoyo del Ministerio del Trabajo y de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, implementará un mecanismo de monitoreo y seguimiento a la implementación del Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria, en conjunto con el Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias entre 2027 y 2036.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio formulará y expedirá lineamientos para la inclusión de actividades económicas en el aprovechamiento económico del espacio público dirigido a entidades territoriales. Esta acción se desarrollará entre 2026 y 2027.

5.3.2. Incrementar la capacidad productiva y económica de las unidades de la economía popular a través del mejoramiento del acceso a medios de producción, el desarrollo de programas pertinentes de fortalecimiento de capacidades y la generación de mecanismos de acceso a mercados de compras públicas

Línea de acción 2.1. Incrementar el acceso a medios de producción por parte de las unidades de la economía popular, que faciliten su vinculación a cadenas productivas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, implementarán soluciones financieras con condiciones diferenciadas para la Economía Popular. Esta acción se ejecutará entre 2027 y 2036.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, diseñará e implementará mecanismos piloto de financiamiento alternativos para el fortalecimiento de la Economía Popular entre los años 2027 y 2036.

El Departamento Nacional de Planeación, con el acompañamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, implementará un *scoring* alternativo para establecimientos de crédito público para reducir las barreras para el acceso al financiamiento y fortalecer la sostenibilidad económica y capacidad de crecimiento. Esta acción se desarrollará entre 2026 y 2033.

Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementará mecanismos piloto de cofinanciación mediante convocatorias específicas orientadas a proyectos priorizados en la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANCI) y las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI) que involucren Economía Popular formalizada para fomentar la inclusión económica y financiera. Esta acción se llevará a cabo entre el 2027 y el 2031.

También, el **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** diseñará e implementará una estrategia de **inclusión productiva que vincula el acceso al crédito con canales de comercialización** para asegurar la venta o promoción de productos de la Economía Popular. Esta acción se desarrollará entre 2027 y 2036.

El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** diseñará e implementará lineamientos para la **articulación del Subsidio Familiar de Vivienda de Mejoramiento Urbano con actividades de la Economía Popular**. Esta acción se realizará entre 2027 y 2028.

El **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** implementará una estrategia de **formalización empresarial voluntaria** para actores de la economía popular entre los años 2027 y 2031.

El **Departamento para la Prosperidad Social** implementará una estrategia para el **fortalecimiento de unidades unipersonales y familiares** sujetos de atención de esta entidad. Asimismo, con apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, implementará **procesos de comercialización y conexión a mercados** para economías populares en territorios con población objeto de atención de Prosperidad Social. Ambas acciones se realizarán entre 2027 y 2036.

El **Servicio Nacional de Aprendizaje** brindará orientación a personas de la economía popular para que **accedan a los servicios de la Ruta Emprendedora del SENA** entre el 2026 y el 2036.

El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Servicio Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, elaborarán y divulgarán una Guía Técnica para la identificación y clasificación de plásticos que facilite la trazabilidad y la circularidad de materiales por parte de los actores de la economía popular y del sector. Esta acción se desarrollará entre 2026 y 2028.

El **Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes** brindará **asistencia técnica** para **unidades productivas de la Economía Popular del sector de las culturas, los artes y los saberes** para fortalecer sus capacidades de circulación de bienes y servicios. Esta acción se realizará entre 2027 y 2036.

El **Ministerio de Minas y Energía**, con la colaboración de la Unidad de Planeación Minero Energética y el Departamento Nacional de Planeación, formularán una **estrategia para la contribución a la reducción de pobreza energética en economías populares del sector gastronómico** en el marco de la sustitución de combustibles ineficientes y altamente contaminantes (CIAC). Esta acción se desarrollará entre 2027 y 2030.

El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el

Departamento para la Prosperidad Social, diseñarán e implementarán una **estrategia para el fortalecimiento de las capacidades productivas de organizaciones de recicladores de oficio**, especialmente en territorios de difícil acceso. Esta acción se realizará entre 2027 y 2036.

El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Educación Nacional, desarrollarán un **protocolo de asistencia técnica y acompañamiento territorial para promover soluciones basadas en la naturaleza** en sistemas comunitarios de agua potable y saneamiento básico operados por **Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico**. Esta acción se implementará entre 2026 y 2033.

El **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** desarrollará un programa de **fortalecimiento de capacidades empresariales de la cadena de valor del turismo** entre 2027 y 2030. Adicionalmente, implementará una **ruta de fortalecimiento para prestadores de servicios turísticos** de la economía popular para articular asistencia técnica, orientación normativa, gestión empresarial y encadenamientos productivos entre el 2026 y el 2036. Finalmente, el ministerio también implementará una estrategia para **fomentar la implementación de buenas prácticas de turismo responsable en iniciativas de turismo comunitario** entre los años 2027 y 2036.

Artesanías de Colombia implementará la estrategia de **gestión social integral para el fortalecimiento productivo** de artesanos y artesanas entre 2027 y 2036.

Línea de acción 2.2. Mejorar la cobertura y la pertinencia de los programas de fortalecimiento de capacidades para los actores de la economía popular

El **Instituto Nacional de Metrología** ejecutará una estrategia para el **fortalecimiento de cultura metrológica en las MiPymes**, mediante un programa de asistencia técnica dirigido a entidades territoriales y actores regionales que implementan iniciativas de fortalecimiento empresarial. La estrategia comprenderá el diseño metodológico del programa, la formación de líderes departamentales, distritales y consultores empresariales, la ejecución de un piloto, la evaluación y estandarización del modelo de intervención, así como su implementación progresiva en los territorios. Esta acción se desarrollará entre 2027 y 2036

El **Ministerio de Tecnologías para la Información y las Telecomunicaciones** implementará una **estrategia de formación en habilidades digitales para la innovación productiva y el uso de tecnologías digitales** que vincule a actores de la Economía Popular. Con ello, se busca mejorar la capacidad de los actores de la Economía Popular para

incorporar tecnologías digitales en sus actividades económicas, ampliar sus oportunidades de mercado y fortalecer su productividad. Esta acción se desarrollará entre 2027 y 2035.

El Servicio Nacional de Aprendizaje **ofertará cupos de formación titulada y complementaria orientada a oficios y ocupaciones para el fortalecimiento de capacidades de la Economía Popular** entre 2026 y 2036. Esta acción contribuirá a ampliar la cobertura de la oferta formativa dirigida a la Economía Popular y a mejorar la pertinencia de los procesos de formación frente a los oficios y ocupaciones asociados a este segmento. La acción se desarrollará entre 2026 y 2036.

El **Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía**, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje y el Departamento Nacional de Planeación, formularán e implementarán **programas de formación y transferencia tecnológica** dirigida a actores de la Economía Popular en los territorios para la operación, mantenimiento y administración de infraestructuras **para la transición energética**. Estos programas estarán orientados al fortalecimiento de capacidades para la operación, mantenimiento y administración de infraestructuras para la transición energética, a través de procesos de formación y transferencia de conocimientos técnicos aplicados. La intervención permitirá que los actores de la Economía Popular cuenten con mayores capacidades para vincularse a la gestión y sostenibilidad de infraestructuras energéticas en sus territorios, contribuyendo a su participación en nuevas oportunidades productivas asociadas a la transición energética. Esta acción se implementará entre 2027 y 2029.

Línea de acción 2.3. Fortalecer las capacidades técnicas, asociativas y operativas de las organizaciones de la economía popular

El **Departamento para la Prosperidad Social** implementará un programa para el **fortalecimiento de unidades productivas de la economía popular** a través de la **organización de formas asociativas** socioeconómicas entre 2026 y 2036.

El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Departamento para la Prosperidad Social y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, diseñará e implementará una estrategia para el fortalecimiento de capacidades productivas de las organizaciones de recicladores de oficio en infraestructura, operatividad y logística, especialmente, en territorios con mayores dificultades de acceso. Esta acción se desarrollará entre 2027 y 2036.

Asimismo, el **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, con la colaboración del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio del Interior, implementarán una estrategia de fortalecimiento de los Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico, mediante la gestión de información, la promoción de

mecanismos de apoyo financiero y la asistencia técnica, con el fin de contribuir a su sostenibilidad técnica, organizativa y operativa. Esta acción se ejecutará entre 2026 y 2033.

También, el **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** realizará **asistencias técnicas para fortalecer la asociatividad productiva y cooperativa en vivienda nueva urbana** en la presentación de proyectos de autogestión. Esta acción se implementará entre 2026 y 2035.

El **Departamento Nacional de Planeación** elaborará un **estudio técnico para evaluar el potencial de generación de ingresos** y vinculación de **organizaciones de la economía popular como ejecutores de proyectos de mejoramiento y autogestión de vivienda**. Esta acción se implementará entre 2027 y 2028.

El **Ministerio de Transporte** en conjunto con el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), diseñarán e implementarán esquemas piloto para la vinculación productiva, articulada y segura de organizaciones de economía popular en actividades de baja complejidad asociadas a la gestión, mantenimiento, apoyo operativo o servicios auxiliares de infraestructura de transporte del orden nacional. Esta acción se implementará entre 2027 y 2031.

El **Ministerio de Minas y Energía**, en conjunto con el Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la Unidad de Planeación Minero Energética, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formularán y socializarán una **estrategia para el aprovechamiento energético de biomasa en Zonas no Interconectadas** y territorios rurales dispersos para la **implementación de soluciones de bioenergía descentralizada bajo esquemas asociativos**. Esta acción se desarrollará entre 2027 y 2039.

Línea de acción 2.4. Fortalecer los mecanismos de acceso al mercado de compras públicas para la economía popular

La Agencia Nacional de Contratación Pública - **Colombia Compra Eficiente**, en conjunto con el **Departamento Nacional de Planeación**, diseñará e implementará **instrumentos de contratación pública inclusivos y flexibles** para permitir la participación de la economía popular. Esta acción se realizará entre 2026 y 2036.

Del mismo modo, la Agencia Nacional de Contratación Pública - **Colombia Compra Eficiente**, en colaboración con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, diseñarán e implementarán una **estrategia de despliegue regional de herramientas de democratización de compras públicas** para la economía popular. Esto entre los años 2026 y 2036.

El Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, diseñará e implementará un **proyecto piloto de asistencia técnica dirigido a unidades u organizaciones de la economía popular, solidaria y comunitaria, en los procesos de alistamiento, formulación, postulación y acompañamiento a ofertas de compras públicas, entre 2026 y 2028.**

La **Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, **diseñará e implementará, entre 2026 y 2036 un sistema de seguimiento y trazabilidad de la participación de la Economía Popular en compras públicas.**

5.3.3. Ampliar las oportunidades de inclusión laboral de las personas trabajadoras de la economía popular mediante el fortalecimiento de las rutas de reconversión e inserción laboral y el acceso a mecanismos de protección social

Línea de acción 3.1. Crear rutas de reconversión e inserción laboral para las personas trabajadoras de la economía popular

El **Ministerio del Trabajo**, en conjunto con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social **diseñará e implementará una estrategia para la protección laboral de trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular que se encuentren en condiciones de precariedad, que incluya reconversión laboral y la divulgación de los derechos fundamentales de los trabajadores. Esto, entre los años 2026 y 2029.**

Línea de acción 3.2. Aumentar el acceso a mecanismos de protección social de las personas trabajadoras de la economía popular

El **Ministerio de Salud y Protección Social**, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, diseñarán e implementarán una **estrategia de socialización y sensibilización sobre mecanismos de afiliación, permanencia y acceso al sistema general de seguridad social** dirigida a la población vinculada a la economía popular. Esta acción se desarrollará entre 2027 y 2028.

Del mismo modo, el **Ministerio del Trabajo** diseñará e implementará una **estrategia de socialización y sensibilización sobre los beneficios de afiliación, permanencia y acceso al sistema general de pensiones y los mecanismos de protección a la vejez dirigida a la población vinculada a la economía popular y comunitaria, en el marco de la cultura de la seguridad social entre 2027 y 2030.**

Asimismo, el **Ministerio del Trabajo** diseñará e implementará una **estrategia de socialización y sensibilización sobre los beneficios de afiliación, permanencia y acceso**

al sistema de riesgos laborales dirigida a la población vinculada a la economía popular y comunitaria, en el marco de la cultura de la seguridad social entre 2027 y 2030.

Adicionalmente, el **Ministerio del Trabajo** elaborará y socializará una **guía con la identificación de riesgos laborales** para actividades económicas de la Economía Popular entre el 2028 y el 2031.

5.3.4. Fortalecer el bienestar y el desarrollo seguro de los actores de la economía popular mediante la prevención y mitigación de riesgos de seguridad y afectaciones psicosociales

Línea de acción 4.1. Fortalecer la prevención y la respuesta institucional frente a los riesgos de seguridad que afectan a las personas trabajadoras de la economía popular en contextos de presencia de actores armados y extorsión

El **Ministerio de Defensa Nacional** actualizará e implementará la **estrategia integral de lucha contra el secuestro y la extorsión** de acuerdo con la dinámica criminal actual del delito, según afectación a las diferentes economías, entre ellas, la economía popular. entre los años 2027 y 2028.

El Ministerio del Interior, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación, **diseñará y socializará un documento orientador para las entidades territoriales**, de modo que se incluya un componente de Economía Popular en los próximos **Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)**. Esto se realizará entre 2027 y 2028.

La **Agencia de Renovación del Territorio** y el Departamento Nacional de Planeación implementarán espacios **de articulación nacional y territorial** del capítulo de programas y proyectos de **los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)** para identificar, caracterizar y priorizar **iniciativas subregionales vinculadas a la economía popular**. Lo anterior entre 2027 y 2036.

Línea de acción 4.2. Fortalecer los mecanismos de prevención, atención y acompañamiento frente a factores de riesgo psicosocial que afectan a los actores de la economía popular

El **Ministerio de Salud y Protección Social** diseñará guías metodológicas con enfoque diferencial para la **estrategia de protección y prevención de riesgos psicosociales orientado a** fortalecer el bienestar emocional y la salud mental y la salud mental frente a los entornos de alta vulnerabilidad socioeconómica, entre 2026 y 2031.

También, el **Ministerio de Salud y Protección Social** implementará la **estrategia de protección y prevención de riesgos psicosociales** para la Economía Popular con **mecanismos de acompañamiento de atención en salud mental**, entre 2026 y 2036.

Artesanías de Colombia **realizará la caracterización psicosocial dirigida a los artesanos del país a través de la estrategia de Gestión social integral** para mejorar las condiciones de bienestar de la población entre el 2027 y el 2036.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del presente documento se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A. En este se presenta el listado completo de las acciones de la Política Nacional de Economía Popular, las entidades responsables de su implementación, los indicadores asociados a su cumplimiento, así como los hitos de avance relacionados, y las respectivas metas de avance por año. El reporte periódico a la implementación del PAS será realizado semestralmente por parte de las entidades responsables de cada acción y será consolidado de acuerdo con los lineamientos que para ello defina el DNP, en la calidad de Secretaría Técnica del CONPES.

La presente política tiene un periodo de implementación de once años, entre 2026 y 2036 y su seguimiento se realizará entre diciembre de 2026 y diciembre de 2036. Tal y como se señala en la Tabla 4, lo anterior se traduce en un total de veintiún reportes semestrales correspondientes al periodo de implementación y un informe de cierre.

Tabla 4. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2026
Segundo corte	Junio de 2027
Tercer corte	Diciembre de 2027
Cuarto corte	Junio de 2028
Quinto corte	Diciembre de 2028
Sexto corte	Junio de 2029
Séptimo corte	Diciembre de 2029
Octavo corte	Junio de 2030
Noveno corte	Diciembre de 2030
Décimo corte	Junio de 2031
Undécimo corte	Diciembre de 2031
Duodécimo corte	Junio de 2032
Decimotercero corte	Diciembre de 2032
Decimocuarto corte	Junio de 2033
Decimoquinto corte	Diciembre de 2033
Decimosexto corte	Junio de 2034

Corte	Fecha
Decimoséptimo corte	Diciembre de 2034
Decimoctavo corte	Junio de 2035
Decimonoveno corte	Diciembre de 2035
Vigésimo corte	Junio de 2036
Vigésimo primer corte	Diciembre de 2036
Informe de cierre	Junio de 2037

Fuente: DNP (2026).

Igualmente, se tendrá en cuenta el comportamiento de los indicadores de resultado señalados en la Tabla 5 como medio para verificar la efectividad de las acciones en la promoción del desarrollo de la economía popular a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales; el incremento de la capacidad productiva y económica de sus unidades, la ampliación de oportunidades de inclusión laboral, y la mejora de la seguridad y el bienestar psicosocial de sus actores, con el fin de consolidar su reconocimiento como parte de la economía del país.

Tabla 5. Indicadores de resultado de la Política Nacional de Economía Popular

Indicador	Línea Base		Meta 2036	Fuente
	Valor	Año		
Productividad laboral: Aporte de los servicios laborales sobre el valor agregado bruto de la economía ^(a)	41,9 %	2025	59 %	Módulo de Cuentas Nacionales, DANE
Micronegocios de acuerdo con su creación: Micronegocios según motivo principal para la creación o constitución del negocio (24 ciudades) ^(b)	28,5 %	2025	16 %	Emicron (GEIH), DANE
Micronegocios y sus aportes: Micronegocios según aporte a salud y pensión del propietario (24 ciudades) ^(c)	81,6 %	2025	68 %	Emicron (GEIH), DANE

Fuente: DNP (2026).

Notas: (a) La fórmula de cálculo del indicador es: (Valor de los servicios laborales / Valor crecimiento valor agregado bruto) x 100; (b) La fórmula de cálculo del indicador es: (Cantidad de micronegocios cuyo motivo principal de creación es "No tiene otra alternativa de ingresos" / Cantidad total de micronegocios) x 100; (c) La fórmula de cálculo del indicador es: (Cantidad de micronegocios cuyo propietario no aporta a salud ni a pensión / Cantidad total de micronegocios).

5.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Economía Popular, las entidades responsables de la implementación de las acciones planteadas gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades conforme lo establecido en el PAS. Lo anterior, se realizará teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector. Esta política tiene una vigencia de once años, a partir del 2026 y hasta el 2036, con un costo total estimado de 1,48 billones de pesos. El costo desagregado de la política por objetivo estratégico se presenta en la Tabla 6, mientras que el costo indicativo por entidad puede ser consultado en la Tabla 7.

Tabla 6. Costo estimado de la política por objetivo específico

Millones de pesos

Objetivo específico	Costo indicativo
OE1. Desarticulación institucional y baja pertinencia de las intervenciones públicas	36.525
OE2. Baja productividad de unidades de la Economía Popular	1.411.481
OE3. Escasas oportunidades para la reconversión laboral de personas trabajadoras de la Economía Popular que se encuentran en condiciones precarias	1.585
OE4. Riesgos a la seguridad humana de las personas que hacen parte de la Economía Popular	33.148
Total	1.482.739

Fuente: DNP (2026).

Tabla 7. Presupuesto indicativo por entidad

Millones de pesos

Entidad	Presupuesto indicativo
SENA	766.871
Artesanías de Colombia S.A. BIC	290.904
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	204.157
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	112.825
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	69.213
Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente	9.759
Ministerio de Minas y Energía	6.578
Ministerio de Transporte	5.550
Instituto Nacional de Metrología	3.839

Entidad	Presupuesto indicativo
Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes	3.477
ART	2.550
Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía	2.400
DNP	2.309
DANE	1.548
Ministerio del Trabajo	1.470
Ministerio del Interior	514
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	622
Ministerio de Salud y Protección Social	590
Total	1.482.739

Fuente: DNP (2026).

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Ministerio del Trabajo; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Minas y Energía; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes; el Ministerio de Defensa Nacional; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Ministerio de Transporte; y el Ministerio del Interior recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política Nacional de Economía Popular planteada en el presente documento CONPES, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades involucradas en el presente documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.
3. Solicitar al DNP:
 - a. Consolidar y socializar la información del avance de las acciones de política contenidas en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). Esta información será proporcionada por las entidades involucradas en este documento en los tiempos concertados.
 - b. Diseñar e Implementar el Observatorio de Economía Popular para integrar y analizar información estadística y cualitativa sobre las dinámicas de la economía popular, fortaleciendo el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a este segmento (2036)
 - c. Brindar acompañamiento técnico a las entidades que hacen parte de la Mesa Estadística de Economía Popular para la implementación de iniciativas en la generación, sistematización, análisis y aprovechamiento de información sobre las unidades y formas asociativas de la economía popular (2036).
 - d. Diseñar e Implementar un mecanismo de monitoreo y seguimiento anual al Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria (2036).
 - e. Implementar un sistema alternativo de calificación de riesgo crediticio (*scoring*) por parte de establecimientos de crédito públicos, teniendo en cuenta activos intangibles, mobiliarios, marcas o contratos de suministro, entre otros, para evaluar la colocación de crédito formal dirigido a la economía popular (2036).
 - f. Elaborar un estudio técnico que evalúe el potencial de generación de ingresos y vinculación de las organizaciones de economía popular (Organizaciones

Populares de Vivienda, Juntas de Acción Comunal, cooperativas y otros actores comunitarios) como ejecutores en proyectos de mejoramiento y autogestión de vivienda. (2028).

4. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

- a. Elaborar un documento de análisis nacional de modelos de gobernanza en el turismo comunitario dirigido a actores de la economía popular de la cadena de valor del turismo (2028).
- b. Implementar mecanismos de cofinanciación dirigidos a la economía popular formalizada, mediante el diseño de convocatorias específicas orientadas a proyectos priorizados en la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANCI) y Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI) (2031).
- c. Diseñar e implementar una estrategia de inclusión productiva, que vincule el acceso al crédito, con canales de comercialización para actores de la economía popular (2036).
- d. Diseñar e implementar una estrategia de formalización empresarial para actores de la economía popular que voluntariamente deseen transitar hacia esquemas formales, mediante el uso de herramientas digitales interoperables para facilitación de los procesos de creación de empresa (2031).
- e. Desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades empresariales de las unidades productivas de la economía popular y comunitaria vinculadas a la cadena de valor del turismo (2030).
- f. Implementación de una ruta de fortalecimiento para prestadores de servicios turísticos de la economía popular que articule procesos de asistencia técnica, orientación normativa, fortalecimiento empresarial, gestión empresarial y encadenamientos productivos (2036).
- g. Implementar una estrategia de promoción de buenas prácticas de turismo responsable en iniciativas de turismo comunitario mediante procesos de sensibilización, acompañamiento técnico y protocolos dirigidos a actores de la economía popular (2036).

5. Solicitar al Ministerio del Trabajo:

- a. Diseñar e Implementar un proyecto piloto de acompañamiento y/o asistencia técnica dirigido a unidades u organizaciones de la economía popular, solidaria y comunitaria, en los procesos de alistamiento, formulación, postulación y acompañamiento a ofertas de compras públicas (2028).

- b. Diseñar e implementar una estrategia para la protección laboral de trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular que se encuentren en condiciones de precariedad, que incluya reconversión laboral y la divulgación de los derechos fundamentales de los trabajadores (2029).
 - c. Diseñar e implementar una estrategia de socialización y sensibilización sobre los beneficios de afiliación, permanencia y acceso al sistema general de pensiones y los mecanismos de protección a la vejez dirigida a la población vinculada a la economía popular y comunitaria, en el marco de la cultura de la seguridad social (2030).
 - d. Diseñar e implementar una estrategia de socialización y sensibilización sobre los beneficios de afiliación, permanencia y acceso al sistema de riesgos laborales dirigida a la población vinculada a la economía popular y comunitaria, en el marco de la cultura de la seguridad social (2030).
 - e. Elaborar una guía con la identificación de riesgos laborales para actividades económicas desarrolladas en el marco de la Economía Popular (2031).
6. Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:
- a. Formular y expedir lineamientos para la inclusión de las actividades económicas en el aprovechamiento económico del espacio público, para su adopción y reglamentación por parte de las entidades territoriales (2027).
 - b. Diseñar e implementar los lineamientos técnicos, operativos y normativos para la articulación del Subsidio Familiar de Vivienda de Mejoramiento Urbano con las actividades de la Economía Popular, promoviendo la identificación del uso mixto espacio-productivo en los instrumentos de postulación y su ejecución bajo esquemas de gestión social y alianza comunitaria (OPV, JAC y cooperativas) (2028).
 - c. Diseñar e implementar una estrategia para el fortalecimiento de capacidades productivas de las organizaciones de recicladores de oficio en infraestructura, operatividad y logística, especialmente en territorios con mayores dificultades de acceso (2036).
 - d. Desarrollar un protocolo de asistencia técnica y acompañamiento territorial para promover la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza (SbN) en los sistemas comunitarios de agua potable y saneamiento básico operados por los Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico (2033).
 - e. Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento de capacidades dirigida a organizaciones de recicladores de oficio, centros de acopio, estaciones de clasificación y aprovechamiento y plantas de transformación que

incluya capacitación en competencias técnicas adopción de buenas prácticas operativas y gestión organizativa (2036).

- f. Implementar una estrategia de fortalecimiento de los Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico, mediante la gestión de información, la promoción de mecanismos de apoyo financiero y la asistencia técnica, con el fin de contribuir a su sostenibilidad técnica, organizativa y operativa (2033).
- g. Realizar asistencias técnicas para el fortalecimiento de la asociatividad productiva y cooperativa en vivienda nueva urbana en los territorios para los actores de la economía popular (Organizaciones Populares de Vivienda [OPV], Cooperativas de vivienda, Organismos de acción comunal, entre otros) en la presentación de proyectos de autogestión (2035).

7. Solicitar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

- a. Implementar una estrategia para el fortalecimiento de las Unidades Productivas de la Economía Popular identificadas en los territorios, de carácter unipersonal y familiar conformadas por población sujeto de atención de Prosperidad Social mediante asistencia técnica y capacitaciones en producción y comercialización (2036).
- b. Implementar procesos de comercialización y conexión a mercados para las economías populares identificadas en los territorios que cuenten con población sujeto de atención de Prosperidad Social (2036).
- c. Implementar un programa para el fortalecimiento de las unidades productivas de la Economía Popular conformadas por población sujeto de atención de Prosperidad Social, a través de la organización de formas asociativas socioeconómicas (2036).

8. Solicitar a la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente:

- a. Diseñar e Implementar un sistema de seguimiento y trazabilidad de la participación de las organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria en las compras públicas, mediante la construcción de una batería de indicadores de gestión e impacto (2036).
- b. Diseñar e implementar instrumentos de contratación pública inclusivos y flexibles, que permitan la participación progresiva de la economía popular en la provisión de bienes y servicios y en el aprovechamiento de la inversión y el gasto público (2036).
- c. Diseñar e implementar una estrategia de socialización territorial de herramientas e instrumentos de compras públicas inclusivas, orientada a

fortalecer la participación de las organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria, mediante el desarrollo de sistemas de información, guías, manuales, asistencia técnica y mecanismos de agregación de demanda. (2036).

9. Solicitar al Ministerio de Minas y Energía:

- a. Realizar un documento técnico de análisis de perfiles de consumo energético, a partir de información secundaria, de las unidades productivas y actividades asociadas a la economía popular en municipios priorizados del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y/o de las Zonas No Interconectadas (ZNI) (2028).
- b. Formular una estrategia para la contribución a la reducción de la pobreza energética en las economías populares, en el marco de la sustitución de combustibles ineficientes y altamente contaminantes (CIAC) para cocción (2030)
- c. Formular e implementar programas integrales de formación y transferencia tecnológica a dirigida a los actores de la economía popular en los territorios para la operación, mantenimiento y administración de las infraestructuras para la Transición Energética (2029).
- d. Formular y socializar una estrategia para el aprovechamiento energético de biomasa en Zonas no Interconectadas (ZNI) y territorios rurales dispersos, que oriente la implementación de soluciones de bioenergía descentralizada -como biodigestores familiares y comunitarios- bajo esquemas asociativos, incluyendo el modelo de comunidades energéticas (2029).

10. Solicitar a Artesanías de Colombia S.A. BIC:

- a. Incrementar la cobertura del Registro Único de Artesanos (RUAC) que recopile las características socioproductivas, psicosociales y socio culturales de los artesanos (2036).
- b. Implementar la estrategia de gestión social integral para los artesanos de las economías populares para su fortalecimiento productivo (ámbito psicosocial; de rescate, codiseño y desarrollo de productos; territorio, materias primas y sostenibilidad; promoción, comercialización, reinversión y cooperativismo) (2036).
- c. Caracterizar psicosocialmente a los artesanos a través de la estrategia de Gestión social integral implementado por Artesanías de Colombia S.A. BIC para mejorar las condiciones de bienestar de la población (2036).

11. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social:

- a. Diseñar e implementar una estrategia de socialización y sensibilización sobre los mecanismos de afiliación, permanencia y acceso al sistema general de seguridad social dirigida a la población vinculada a la economía popular y comunitaria, en el marco de la cultura de la seguridad social (2028).
- b. Diseñar guías metodológicas con enfoque diferencial para la estrategia de Protección y Prevención de Riesgos Psicosociales para la Economía Popular, (mujeres, jóvenes, migrantes y víctimas), orientado a fortalecer el bienestar emocional y la salud mental frente a los entornos de alta vulnerabilidad socioeconómica (2031).
- c. Implementar la estrategia de Protección y Prevención de Riesgos Psicosociales para la Economía Popular que incorpore mecanismos de acompañamiento de atención en salud mental (2036).

12. Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a. Diseñar la base conceptual para identificación y verificación de economías populares sostenibles en el marco del Plan Nacional de Negocios Verdes sostenibles (2028).
- b. Elaborar y divulgar una Guía Técnica para la identificación y clasificación de plásticos que facilite la trazabilidad y la circularidad de materiales por parte de los actores de la economía popular y del sector. (2028).

13. Solicitar al Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes

- a. brindar asistencia técnica a las unidades productivas de la economía popular, en el sector de las culturas, las artes y los saberes, para el fortalecimiento de capacidades de circulación de bienes y servicios (2036).

14. Solicitar al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):

- a. Brindar orientación a actores de la economía popular para el acceso a los servicios de la Ruta Emprendedora del SENA (2036).
- b. Ofertar cupos para programas de formación titulada y complementaria orientada a oficios y ocupaciones para el fortalecimiento de capacidades de actores de la economía popular (2036).

15. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

- a. implementar soluciones financieras dirigidas a unidades de la economía popular con condiciones diferenciadas (2029).

- b. Diseñar e implementar mecanismos piloto de financiamiento alternativos para el fortalecimiento de la economía popular de las entidades del Grupo Bicentenario (Finagro, FNG) (2036).
- 16. Solicitar a la Agencia de Renovación del Territorio implementar una metodología de articulación a nivel nacional y territorial el Capítulo de Programas y Proyectos de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), con el fin de identificar, caracterizar y priorizar las iniciativas subregionales vinculadas a la economía popular (2036).
- 17. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística ejecutar una estrategia anual para incluir registros administrativos al SIEP que permitan la generación de indicadores estadísticos y la realización de caracterizaciones socioeconómicas y territoriales (2030).
- 18. Solicitar al Instituto Nacional de Metrología ejecutar una estrategia orientada al fortalecimiento de la cultura metrológica en las MiPymes, mediante la promoción e incorporación de sistemas de gestión de las mediciones (2036).
- 19. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional actualizar e implementar la estrategia integral de lucha contra el secuestro y la extorsión de acuerdo con la dinámica criminal actual del delito, según afectación a las diferentes economías, entre ellas, la economía popular (2028).
- 20. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones implementar una estrategia de formación en habilidades digitales para la innovación productiva y el uso de tecnologías digitales que vincule a actores de la economía popular (2035).
- 21. Solicitar al Ministerio de Transporte diseñar e implementar esquemas piloto para la vinculación productiva, articulada y segura de organizaciones de economía popular en actividades de baja complejidad asociadas a la gestión, mantenimiento, apoyo operativo o servicios auxiliares de infraestructura de transporte del orden nacional, de acuerdo con las competencias, prioridades, condiciones de seguridad, viabilidad técnica, jurídica, operativa y presupuestal de las entidades del Sector Transporte (2031).
- 22. Solicitar al Ministerio del Interior diseñar y socializar un documento orientador para las entidades territoriales para que se incluya un componente de Economía Popular en los próximos PISCC (2028).

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio. (30 de mayo de 2026). *Central de Información PDET*.
Obtenido de Avance en Iniciativas: <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/avance-en-iniciativas/>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2024). *Guía general de los acuerdos marco de precios (Versión 2; Código CCE-GAM-GI-63)*. Obtenido de https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-gam-gi-63-guia_general_de_los_acuerdo_marco_de_precioc_v2_23-05-2024_1.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2025a). *Guía para la celebración de convenios solidarios*. Obtenido de <https://colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/04/GUIA-CONVENIOS-SOLIDARIOS-PARA-COMENTARIOS.pdf>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2025b). *Análisis de la Implementación de la Política de Compras y Contratación Pública en Entidades Territoriales*. Obtenido de <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/12/ANALISIS-DE-LA-IMPLEMENTACION-DE-LA-POLITICA-DE-COMPRAS-Y-CONTRATACION-PUBLICA-1.pdf>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2026). *Informe de Rendición de Cuentas 2025*. Bogotá.
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Análisis de datos de compra pública*. Obtenido de <https://www.colombiacompra.gov.co/analisis-de-datos-de-compra-publica>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (12 de 06 de 2026a). *Mi Mercado Popular*. Obtenido de <https://mimercadopopular.gov.co/>
- ANC-CCE. (30 de 01 de 2026). *Colombia Compra Eficiente*. Obtenido de <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2026/01/INFORME-DE-GESTION-2025-VERSION-VF-1.pdf>
- Artesanías de Colombia. (2021). *Sistema de Información de Estadístico de la Actividad Artesanal*. Obtenido de Artesanías de Colombia:
https://artesaniasdecolombia.com.co/Documentos/Contenido/34396_informe_de_artesania%CC%81as_de_colombia_para_pa%CC%81gina_web.pdf
- Artesanías de Colombia. (2022). *Características socioeconómicas de la población artesana de Colombia*. Obtenido de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjk1MDljZWMTZDMxMi00NGVklTgxZDQ0NmM5N2FkZTlwOWJkIiwidCI6IjU3N2ZjMWQ4LTA5MjltNDU4ZS04N2JmLVVjNGY0NTVlYjYwMClsmMiOjR9&pageName=ReportSection>
- Artesanías de Colombia. (2025a). *Gestión Social Integral*. Obtenido de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYmRhMzdhdGEtNDdiOS00YjkyLWI4YjAtMDQ0N2JkYTE5NzBmIiwidCI6ImQ3N2M0NTZkLTliN2YtNDIyOC05OGUxLTc0OTdkYTJjZWE5ZSIsImMiOjR9>
- Artesanías de Colombia. (2025b). *Centro de Investigación y Documentación para la Artesanía - CENDAR*. Obtenido de RUAC Registro Único de Artesanos de Colombia. Visibilizamos a los artesanos con datos que transforman vidas:
<https://repositorio.artesaniasdecolombia.com.co/bitstream/001/14857/1/INST-D%202025.%202.pdf>
- Banca de las Oportunidades. (2024). *Reporte de inclusión financiera 2024*. Obtenido de Banca de las Oportunidades: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

- Banco de la República. (2025). *Reporte de la situación del crédito en Colombia – diciembre de 2024*. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/reportesituacion-credito/diciembre-2024>
- Banco Mundial. (2023). *Promoviendo la equidad en Colombia a través de la contratación pública*. Bogotá.
- Barrera Pachón, N. P. (2025). Fatiga laboral y salud mental en trabajadores informales de sectores rurales en Colombia. Un estudio descriptivo. *European Public & Social Innovation Review*(10), 1-16. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=29055>
- BID. (2023). *Consultoría en infraestructura de transporte para el acompañamiento en el componente social de la estructuración del programa Caminos Comunitarios de la Paz Total 2022-2026*. Bogotá D.C.
- Bravi, L., Murmura, F., & Santos, G. (2019). The ISO 9001:2015 Quality Management System Standard: Companies' Drivers, Benefits and Barriers to Its Implementation. *Quality Innovation Prosperit*, 23(2).
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2024). *Gran encuesta del empresariado, la economía popular y solidaria 2024*. Obtenido de <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/server/api/core/bitstreams/d89ce6f2-4e62-4699-a44a-41c26ac20810/content>
- Castro, D., Asprilla, Y., & Lizcano, J. (2023). SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA: ABASTECIMIENTO DE AGUA EN ZONAS RURALES DEL MEDIO ATRATO-CHOCÓ. *Tecnogestión: Una Mirada al Ambiente*(1). Obtenido de <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tecges/article/download/21343/19533/131812>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Confecámaras. (2024). *Panorama de la economía popular en Colombia. Caracterización, oportunidades y desafíos*. Obtenido de Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio: <https://confecamaras.org.co/wp-content/uploads/2024/10/panorama-de-la-economia-popular-en-colombia-caracterizacion-oportunidades-y-desafios.pdf>
- Confecámaras. (2024). *Panorama de la economía popular en Colombia: caracterización, oportunidades y desafíos*. Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. Obtenido de <https://confecamaras.org.co/images/Panorama-de-la-economia-popular-en-Colombia%20caracterizacion-oportunidades-desafios.pdf>
- Congreso de la República. (2025). *Ley 2460 de 2025, por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de salud mental*. Bogotá: Diario Oficial. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260636>
- Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Consejo Colombiano de Seguridad. (2026). *Siniestralidad Laboral en Colombia - Año 2025*. Bogotá D.C. Obtenido de https://ccs.org.co/observatorio/assets/boletin_fasecolda/6997727873dbe.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2026). *CONPES 4196. CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA OTORGAR GARANTÍA SOBERANA AL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO PARA EL DESARROLLO DEL PLAN TODOS SOMOS PAZCÍFICO PARA CONTRATAR EMPRÉSTITOS EXTERNOS CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 300 MILLONES, O SU EQUIVA.*

- DANE. (2023). Resolución 2158. *Resolución 2158 de 2023 "Por la cual se reglamenta e implementa el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023 sobre la construcción y operación del Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular-SIEP"*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/resoluciones/2023/res-2158-20nov2023.pdf>
- DANE. (2024). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Sistema de Información de Economía Popular: <https://siep.dane.gov.co/>
- DANE. (2024). *EMICRON - Vendedores ambulantes*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMICRON/bol-EMICRONVendedoresAmbulantes-2024.pdf>
- DANE. (2025). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Encuesta de Micronegocios (EMICRON): <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios/micronegocios-historicos>
- DANE. (2025). *Sistema de Información de Economía Popular - SIEP*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: [https://siep-data-explorer.dane.gov.co/vis?tm=seguridad%20social&pg=0&snb=48&df\[ds\]=SIEP_BY_TOPICS&df\[id\]=M_GEIH_SS_G&df\[ag\]=DANE&df\[vs\]=1.0&dq=.&to\[TIME_PERIOD\]=false&pd=%2C&vw=tb](https://siep-data-explorer.dane.gov.co/vis?tm=seguridad%20social&pg=0&snb=48&df[ds]=SIEP_BY_TOPICS&df[id]=M_GEIH_SS_G&df[ag]=DANE&df[vs]=1.0&dq=.&to[TIME_PERIOD]=false&pd=%2C&vw=tb)
- DANE. (2026a). *Empleo informal y seguridad social. Información marzo - mayo de 2026*. Bogotá D.C. Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social?highlight=Wyl0NSwwll0%3D&utm_source=copilot.com
- DANE. (2026c). *Informe de Empleo Informal y Seguridad Social*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2026). *Boletín Técnico: Empleo informal y seguridad social, trimestre octubre–diciembre 2025*. DANE. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH 2021*. Obtenido de <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/701>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024a). *Encuesta de Gasto Interno en Turismo (EGIT)*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025a). *Boletín Técnico: Cuenta Satélite de Turismo*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CST/bol-CST-2025.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025b). *Encuesta de Micronegocios (EMICRON) 2024 Total Nacional*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios/micronegocios-historicos>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025c). *Encuesta de Micronegocios - EMICRON*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios/micronegocios-historicos#2024>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025d). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2024>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026b). *Economía Popular mercantil en datos*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026d). *Encuesta Mensual de Agencias de Viaje (EMAV)*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/servicios/encuesta-mensual-de-agencias-de-viaje-emav>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.a). *Actas Mesa estadística Sectorial de Economía Popular*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.sen.gov.co/conozca-el-sen/instancias/comites-estadisticos-sectoriales>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.b). *Sistema Estadístico Nacional - Comité Estadístico de Economía - Mesa Estadística de Economía Popular*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.sen.gov.co/conozca-el-sen/instancias/comites-estadisticos-sectoriales>
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Obtenido de <https://siipo.dnp.gov.co/file/nuevoacuerdofinal24112016.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Mediciones de desempeño territorial*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2025b). *Sistematización de Resultados de los Encuentros Territoriales para la Construcción Participativa del Documento CONPES de Economía Popular*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Encuentros%20territoriales_Economia%20Popular.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2025c). *Encuentros de Economía Popular realizados en Medellín, Cúcuta, Barranquilla, Popayán, Bogotá, Florencia, Riohacha, Santa Marta, , Valledupar, Leticia (2024 – 2025)*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Encuentros%20territoriales_Economia%20Popular.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (31 de 07 de 2026). *Análisis de cadena de valor circular de plástico para empaques primarios de alimentos*. Obtenido de Desarrollo Productivo: <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/desarrollo-productivo.aspx>
- DNP. (2026). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de La economía popular y comunitaria tendrá Política pública y Plan Decenal: <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/economia-popular-comunitaria-politica-p%C3%BAblica-plan-decenal.aspx>
- EU-OSHA. (2022). *European Agency for Safety and Health at Work. Publications Office of the European Union*. Obtenido de The links between exposure to work-related psychosocial risk factors and cardiovascular disease.
- FDN. (2022). Plan Maestro Fluvial 2022.
- Franco, I. N. (2024). *Caracterización y diagnóstico de la economía popular en el sector de las culturas, las artes y los saberes tradicionales*. Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. Obtenido de https://www.mincultura.gov.co/direcciones/estrategia-desarrollo-y-emprendimiento/Documents/publicaciones/Investigaciones/DEDE/Diagnostico_Economia_Popular_2023_IPSOS.pdf
- Galvis Arcila, S., & Muñoz, C. F. (2022). El riesgo psicosocial en vendedores ambulantes: una reflexión situada. En E. S. (Ed.), *Ciencia transdisciplinar en la nueva era* (págs. 578–589). Instituto Antioqueño de Investigación. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8728293>

- Giraldo, C. (2022). *Lo popular. Dimensiones económicas, sociales y políticas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gugliamelli, M. M. (2024). Emprendedoras de la Economía Popular en Moreno: Un análisis de los riesgos psicosociales en el trabajo. *Trabajo y sociedad vol. 25 no. 43*.
- Gugliamelli, M. M. (2024). Emprendedoras de la Economía Popular en Moreno: Un análisis de los riesgos psicosociales en el trabajo. *Trabajo y sociedad, 25(43)*. Obtenido de https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712024000200202
- Hurtado, D. A., Hessel, P., & Avendano, M. (2017). The hidden costs of informal work: Lack of social protection and subjective well-being in Colombia. *International Journal of Public Health, 187-196*. Obtenido de <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27572493/>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM]. (2024). *El Ideam presenta nuevas proyecciones climáticas para Colombia: Escenarios de Cambio Climático al 2100*. Obtenido de Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales: <https://www.ideam.gov.co/sala-de-prensa/noticia/el-ideam-presenta-nuevas-proyecciones-climaticas-para-colombia-escenarios-de-cambio-climatico-al>
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras. (2025). *Boletín Estadístico - Índice de Calidad de las aguas marinas y costeras (ICAM)*.
- IPD. (2025). *DNP*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Digital/IPD/Indice%20de%20Pobreza%20Digital-DOC-TECNICO.pdf>
- Martínez Marín et al, S. J. (2018). Sistema de gestión de calidad y certificación ISO 9001:2008: limitantes y desafíos para las pymes. *Espacio, 39(9)*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Plan Nacional de Negocios Verdes 2022 - 2030*. Colombia: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/negocios-verdes/plan-nacional-de-negocios-verdes/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Plan Nacional de Negocios Verdes 2022 - 2030*. Colombia: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/negocios-verdes/plan-nacional-de-negocios-verdes/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2022). *Plan Sectorial de Turismo 2022-2026: Turismo en Armonía con la Vida*. Obtenido de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/participa/consulta-ciudadana/27-12-2022-plan-sectorial-de-turismo-rvdo-dvt.aspx>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2024). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Obtenido de Colombia avanza en la prevención de delitos en contextos de turismo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/colombia-prevencion-delitos-en-turismo-unodc>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). *En su primer año, gracias al programa CREO se han hecho más de 15.000 desembolsos por \$28.648 millones*. Obtenido de Ministerio de Hacienda y Crédito Público: <https://www.minhacienda.gov.co/w/en-su-primer-ano-gracias-al-programa-creo-se-han-hecho-mas-de-15.000-desembolsos-por-28.648-millones>
- Ministerio de Minas y Energía. (2024). *Estrategia Nacional Comunidades Energéticas*. Obtenido de Ministerio de Minas y Energía: <https://www.minenergia.gov.co/documents/13312/Methodologia-General-Estrategia-Nacional-Comunidades-Energeticas-2024.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (2025). *Informe sobre pobreza energética multidimensional en Colombia*. Obtenido de Ministerio de Minas y Energía: <https://www.minenergia.gov.co/documents/13267/Pobreza-energetica-MME-2025.pdf>

- Ministerio de Salud. (2025). *Boletín técnico: Mujer, Género y Salud*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletin-mujer-genero-salud-2024.pdf>
- Ministerio de Transporte. (30 de 1 de 2019). ANSV advierte que la motocicleta no está habilitada para ser usada como vehículo de transporte público. Obtenido de <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/7153/ansv-advierde-que-la-motocicleta-no-esta-habilitada-para-ser-usada-como-vehiculo-de-transporte-publico/>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2024). *Informe de avance y entregable No. 2. Convenio No. 1730 de 2023. Diagnóstico de las organizaciones comunitarias, clasificación en clave de las capacidades que conforman el esquema de asistencia técnica integral, e informe de las sesiones presenciales*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). *Memoria justificativa del Decreto 960 de 2025 (fuente SINAS)*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025a). *Gobierno nacional lanza línea de crédito para mejoramiento de vivienda a través de cooperativas y fondos de empleados*. Obtenido de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/gobierno-nacional-lanza-linea-de-credito-para-mejoramiento-de-vivienda-traves-de-cooperativas-y-fondos-de-empleados>
- Ministerio del Trabajo. (2025). Resolución 2824. Obtenido de https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/relaciones-laborales/cultura-de-la-legalidad-laboral/-/document_library/RkVvxijdJuzW/view_file/84712200?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_RkVvxijdJuzW_fileEntryId=84712200
- Minsiterio de Minas y Energía. (S.f.). *Transición Energética Justa*. Obtenido de Minsiterio de Minas y Energía: <https://www.minenergia.gov.co/es/micrositios/transicion-energetica-justa/>
- Moreno-Chaparro, J., Guzmán-Suárez, O. B., Bermúdez-Lugo, M., & Muñoz-González, J. S. (2024). Analysis of working and health conditions in street vendors of Bogotá, Colombia, in the context of the COVID-19 pandemic. *Revista Brasileira de Medicina do Trabalho*, 22(3). Obtenido de <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39606751/>
- Muñoz-Rodríguez, A., & Estupiñán, F. (2025). Acueductos rurales basados en la comunidad: una revisión de factores de gestión y administrativos que restringen su funcionamiento. *Bastcorp International Journal*, 4(2), 94–117. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10550903.pdf>
- Navarro, M. J. (2026). *Más allá del consumo: el reto de diversificar el crédito cooperativo*. Obtenido de Diario La República: <https://www.larepublica.co/analisis/maria-jose-navarro-4211181/mas-alla-del-consumo-el-reto-de-diversificar-el-credito-cooperativo-4392127>
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. (2024). *Indicadores de ciencia, tecnología e innovación Colombia 2023*. Obtenido de <https://ocyt.org.co/wp-content/uploads/2024/11/Informe-Indicadores-2023.pdf>
- Observatorio de Mercado Laboral. (2026). *Hechos destacados de la evolución de la seguridad social en el trimestre enero-marzo de 2026. Variación interanual enero-marzo 2025 vs enero-marzo 2026 total nacional*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de https://derlaboral.uexternado.edu.co/observatorio-de-mercado-de-trabajo/hechos-destacados-de-la-evolucion-de-la-seguridad-social-en-el-trimestre-enero-marzo-de-2026-variacion-interanual-enero-marzo-2025-vs-enero-marzo-2026-total-nacional/?utm_source=copil
- Organización Mundial de la Salud. (2022). *Directrices de la OMS sobre salud mental en el trabajo*. Organización Mundial de la Salud. Obtenido de <https://www.who.int/publications/i/item/9789240053052>

- Organización Mundial de la Salud. (2024). *La salud mental en el trabajo*. Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-at-work>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *The Digital Transformation of SMEs, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship*. OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/bdb9256a-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2024: An OECD Scoreboard*. Obtenido de https://www.oecd.org/en/publications/financing-smes-and-entrepreneurs-2024_fa521246-en.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2026). *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2026*. OECD Publishing. Obtenido de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/07/oecd-reviews-of-labour-market-and-social-policies-colombia-2026_a3d8f618/bf7ac38f-en.pdf
- Pega, F., Náfrádi, B., Momen, N. C., U. Y., S. K., Prüss-Üstün, A. M., & ... Woodruff, T. J. (2021). Global, regional, and national burdens of ischemic heart disease and stroke attributable to exposure to long working hours for 194 countries 2000–2016. *Environment International*(154). doi:<https://doi.org/10.1016/j.envint.2021.106595>
- Plan Internacional Colombia. (2022). *Estudio sobre acoso sexual callejero en Colombia*. Bogotá: Revista RAYA.
- Presidencia de la República de Colombia. (2025). *Decreto 960 de 2025. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 y se subroga el Título 8 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la Gestión Comunitaria del Agua y Saneamiento Básico*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=263636&>
- Ramírez-Suárez, Y., & Tovar, L. (2021). Mujeres populares y reproducción social. Claves para pensar el trabajo en América Latina. En A. V. Nava, *El desarrollo como conflicto* (pág. 298). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Registro Nacional de Turismo*. (2026).
- Servicio Nacional de Aprendizaje. (2025). *Fondo Emprender*. Obtenido de <https://www.fondoemprender.com/SitePages/Home.aspx>
- Servicio Nacional de Aprendizaje. (2026). *¿Sabes qué es la economía popular? Aquí te lo explicamos*. Así vamos. Obtenido de <https://www.sena.edu.co/es-co/Documents/Asi-vamos-2-Agosto-21.pdf>
- Sinergia. (2026). ID 19 - Instalaciones portuarias fluviales intervenidas. Obtenido de <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/19>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2024). *Estado y empresas deben reducir las brechas en el acceso al agua potable y saneamiento básico: Superservicios*. Obtenido de Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: <https://www.superservicios.gov.co/Sala-de-prensa/noticias/estado-y-empresas-deben-reducir-las-brechas-en-el-acceso-al-agua-potable-y-saneamiento-basico-superservicios>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2025). *Informe sectorial de la actividad de Aprovechamiento Vigencia 2024*. Bogotá D.C.: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2026a). *Hacia la implementación del Plan Nacional de Sustitución de Leña y otros Combustibles de Uso Ineficiente y Altamente Contaminante - CIAC para la cocción doméstica de alimentos (versión borrador)*. Obtenido de https://docs.upme.gov.co/SIMEC/Hidrocarburos/Publicaciones_SIPG/Hacia_la_implementacion_del_PNSL_2026_vd_def.pdf?_gl=1*mkc9yb*_ga*MTk3Nzg0NTM2Ny4xNzgyNDgx

MDAx*_ga_CJ92N3NEKY*czE3ODI0ODEwMDEkbzEkZzEkdDE3ODI0ODIzMzlkajYwJGw
wJGgw

- Unidad de Planeación Minero Energética. (2026b). *Sistema de Información Minero Energético - Índice de Cobertura Energética*. Obtenido de <https://sig.upme.gov.co/portal/apps/experiencebuilder/experience/?draft=true&id=d666055f155749b28b84fd94de5cf38a&page=Nacional>
- Unidad de Planeación Minero Energética. (S.f.b). *Sistema de Información Minero Energético - Plan Energético Nacional*. Obtenido de <https://www.upme.gov.co/simec/planeacion-energetica/plan-energetico-nacional-1/#documentos>
- Unidad de Planeación Minero-Energética. (2010). *Caracterización energética del sector transporte de carga y pasajeros, urbano e interurbano en Colombia*. Obtenido de Biblioteca Unidad de Planeación Minero Energética: <https://bdigital.upme.gov.co/handle/001/991>
- Unidad de Planeación Minero-Energética. (2014). *Determinación y priorización de alternativas de eficiencia energética para los subsectores manufactureros código CIIU 19 a 31 en Colombia a partir de la caracterización del consumo energético para sus diferentes procesos, usos y equipos de uso final*. Obtenido de Biblioteca Unidad de Planeación Minero Energética: <https://bdigital.upme.gov.co/handle/001/1006>
- Unidad de Planeación Minero-Energética. (2024). *Caracterización del consumo final de energía en los sectores agropecuario y agroindustrial, identificando los principales usos, equipos o tecnologías y energéticos; como insumo para la formulación de las estrategias y medidas de eficiencia energética*. Obtenido de Biblioteca Unidad de Planeación Minero Energética: <https://bdigital.upme.gov.co/handle/001/1464>
- Unidad de Planeación Minero-Energética. (S.f.a). *Sistema de Información Minero Energético - Eficiencia Energética*. Obtenido de Unidad de Planeación Minero Energética: <https://www.upme.gov.co/simec/eficiencia-energetica/>
- Unidad Solidaria. (2026). *Guía informativa Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria 2026-2036*. Obtenido de Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias: <https://www.unidadsolidaria.gov.co/sites/default/files/2026-05/Folleto%20Plan%20Decenal.pdf>
- Unidad Solidaria. (2026a). *La economía popular mueve la economía nacional*. Obtenido de Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias: <https://www.unidadsolidaria.gov.co/Prensa/Noticias-La-econom%C3%ADa-popular-mueve-la-econom%C3%ADa-nacional>
- UPME. (2019). *Realizar un estudio que permita formular un programa actualizado de sustitución progresiva de leña como energético en el sector residencial en Colombia, con los componentes necesarios para su ejecución*. Obtenido de Unidad de Planeación Minero Energética: https://docs.upme.gov.co/SIMEC/Hidrocarburos/Publicaciones_SIPG/Plan_sustitucion_progresiva_Lena_2019.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Voces por el Trabajo. (2024). *La economía popular en Colombia: exclusión, desafíos y la urgencia de políticas públicas efectivas*. Obtenido de Voces por el Trabajo: <https://vocesporeltrabajo.org/cla/la-economia-popular-en-colombia-exclusion-desafios-y-la-urgencia-de-politicas-publicas-efectivas/>
- WIEGO. (2020). *Trabajadoras y trabajadores en empleo informal durante la crisis de la COVID-19*. Manchester: WIEGO.