“No Hay Desarrollo Sin el Pueblo”

Una Política Industrial Para la Economía Popular Desde el Proyecto de Cambio en Colombia

Centro de Pensamiento Vida

Simón Gómez-Azza
Luis Ángel Numpaque
Camilo Andrés Alfonso

“No Hay Desarrollo Sin el Pueblo”: Una Política Industrial Para la Economía Popular Desde el Proyecto de Cambio en Colombia

Organización

Centro de Pensamiento Vida

Autoría

Simón Gómez-Azza – Director Centro de Pensamiento Vida
Luis Ángel Numpaque Rico – Coordinador de investigaciones
Camilo Andrés Alfonso Díaz - Investigador

Diagramación

Valentina Acosta Laverde

Director Fundación Instituto de Pensamiento Progresista

Oscar Londoño

2025

© 2025 Fundación Instituto de Pensamiento Progresista. Publicado bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Se autoriza la copia, reproducción y distribución de este material, total o parcialmente, en cualquier formato o medio, siempre que se cite íntegramente la fuente y se reconozca la autoría correspondiente.

Las ideas, análisis y planteamientos contenidos en este informe son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen ni representan la posición oficial de la Fundación Instituto de Pensamiento Progresista.

Con el apoyo [en parte] de una subvención de Open Society Foundations.

PRÓLOGO

Colombia atraviesa una de las apuestas de transformación política más ambiciosas de su historia reciente. El proyecto "Horizontes del cambio: avances y desafíos de las políticas públicas progresistas 2022-2030", impulsado por el Instituto de Pensamiento Progresista (IPP), ofrece un espacio de reflexión rigurosa sobre el alcance y los límites de las reformas que el país viene adelantando. Los textos que componen esta colección comparten un propósito común: hacer un balance crítico de la implementación de las políticas públicas durante el período 2022-2025 y trazar los retos que deberán afrontarse para cerrar la década con avances concretos en equidad, sostenibilidad y bienestar durante el período 2026-2030.

El informe de Daniela Gómez Rivas, "Hacia una política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana progresista", evalúa la Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana 2022-2026 del gobierno Petro a través de los criterios de la OCDE —relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad—. El texto identifica los principales hallazgos del ciclo de política y formula recomendaciones para construir una seguridad verdaderamente progresista de cara al período 2026-2030.

La Fundación Transición Energética Justa, con el liderazgo consultor del exministro Andrés Camacho Morales y la autoría de Javier Calderón Castillo y Paula Andrea Hernández Cárdenas, presenta "Transición Energética Justa en Colombia 2022-2025: Avances, Desafíos y Recomendaciones 2026-2030". El informe analiza los tres pivotes del sector minero-energético —energía, hidrocarburos y minería— y traza escenarios para consolidar una transición justa, soberana y compatible con los compromisos climáticos del país.

El Centro de Pensamiento Vida, en cabeza de Simón Gómez Azza como director, Luis Ángel Numpaque Rico como coordinador de investigaciones y Camilo Andrés Alfonso Díaz como investigador, aporta el informe "No hay desarrollo sin el pueblo: Una política industrial para la economía popular desde el proyecto de cambio en Colombia". El texto cuestiona quién es el verdadero sujeto de la industrialización y propone una política industrial que coloque a la economía popular en el centro de la transformación productiva.

Daniel Ossa, en su informe para el IPP titulado "La evolución del salario mínimo en Colombia: poder adquisitivo y participación en el producto", ofrece una perspectiva de largo plazo sobre el salario mínimo desde 1950. El análisis evalúa en qué medida los ajustes salariales de distintos gobiernos han contribuido a reducir brechas distributivas y orienta las decisiones de política salarial para el período que se avecina.

Finalmente, Oscar Londoño presenta el "Barómetro de la Democracia Progresista 2026", encargado por el IPP y realizado por Comunicación Celular S.A. (Claro-media Data Tech) y el Centro Nacional de Consultoría S.A. (CNC). A diferencia de los informes anteriores, este instrumento no evalúa políticas públicas sino que mide el pulso ciudadano: la identificación con valores progresistas como la igualdad y la protección de los más vulnerables, la polarización afectiva y las emociones predominantes de cara a las elecciones presidenciales de 2026. Sus hallazgos ofrecen el contexto sociopolítico indispensable para comprender el terreno en el que estas políticas deben ganar legitimidad y futuro.

Óscar Londoño
Director
Instituto de Pensamiento Progresista

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción 1

2. Las visiones en torno a la Economía Popular 2
   - 2.1. El paradigma de la informalidad 3
   - 2.2. La visión crítica de la Economía Popular en la literatura colombiana 4
   - 2.3. La Economía Popular como Motor del Desarrollo Nacional 5

3. Taxonomías del papel de la economía popular en una política de desarrollo nacional 7
   - 3.1. Proletarización y absorción del excedente laboral (estructuralismo clásico) 8
   - 3.2. Integración productiva en cadenas de valor (del neodesarrollismo al emprendedurismo) 9
   - 3.3. Propuesta normativa sobre la propiedad colectiva y economía solidaria (visión autónoma) 10
   - 3.4. Conceptualización de una política industrial popular 13

4. La Economía Popular en Colombia, los avances y las experiencias recientes 14
   - 4.1. Caracterización de la economía popular en Colombia 14
   - 4.2. Los instrumentos de gobierno para la Economía Popular en la visión industrializadora 18
   - 4.3. Los centros de reindustrialización ZASCA 19
   - 4.4. Créditos mediante la estrategia CREO 20
   - 4.5. Compras públicas 21

5. Conclusiones 24

6. Referencias 26

1 INTRODUCCIÓN

La economía política global atraviesa su transformación más profunda y estructural desde la crisis de estanflación de la década de 1970. El largo ciclo hegemónico del neoliberalismo, caracterizado por la desregulación financiera, la primacía de la eficiencia asignativa del mercado sobre la equidad social, y una retirada programática del Estado de la planificación económica, ha culminado. Las crisis de la última década, desde el colapso financiero de 2008 hasta la fragilidad de las cadenas de suministro expuesta por la pandemia de COVID-19, la urgencia existencial de la crisis climática y los propios problemas estructurales del modelo han deslegitimado los postulados del laissez-faire. En este contexto, como lo reconoce el propio Fondo Monetario Internacional (Ilyina et al., 2024), la política industrial, orientada estratégicamente y con el regreso del rol líder del Estado, ha vuelto como un instrumento central para la seguridad nacional, la resiliencia climática y la cohesión social en el siglo XXI.

Paralelamente, en los últimos años, la discusión sobre la política industrial ha resurgido con fuerza en el debate económico latinoamericano, alimentada por la urgencia de repensar los modelos de desarrollo en un contexto de crisis climática, desigualdad persistente y recomposición geopolítica de las cadenas globales de valor (Estevez & Riofrancos). Sin embargo, esta renovación del interés por la política industrial, y en particular por la Green Industrial Policy, ha traído consigo una tensión que permanece largamente irresuelta: ¿quién es el sujeto real de la industrialización? ¿Es la burguesía nacional su único protagonista legítimo? ¿La política industrial no es más que un mecanismo sofisticado de transferencia de rentas hacia las élites domésticas, disfrazado de interés colectivo?

Este trabajo parte de la hipótesis de que la respuesta a estas preguntas no puede darse sin una discusión previa y profunda sobre el papel de la economía popular en los procesos de industrialización. La economía popular — entendida no como un residuo precapitalista ni como un simple depósito de excedente laboral, sino como un campo heterogéneo de producción, intercambio y reproducción social que incluye desde los trabajadores informales hasta las cooperativas, las economías campesinas, los emprendimientos de base comunitaria y las formas asociativas de propiedad no estatal — ha sido largamente ignorada o, peor aún, estigmatizada en los marcos tradicionales de política industrial.

Sin embargo, en América Latina, y particularmente en Colombia, la economía popular no solo representa una fracción mayoritaria del empleo y del tejido productivo, sino que también ha demostrado una capacidad notable de innovación, adaptación y resistencia en contextos de abandono estatal, violencia estructural y apertura comercial desprotegida. Ignorar su potencial como sujeto y objeto de la política industrial y aliado del Estado para el desarrollo no solo es un error analítico: es una forma de reproducción de la desigualdad que las políticas públicas pretenden superar.

En este contexto de renovación del debate sobre política industrial, el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) ha planteado una propuesta programática que busca trascender la lógica asistencialista y situar a la economía popular, los campesinos y los trabajadores como sujetos activos de la creación de riqueza. Desde su campaña electoral y plasmado en el Plan de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, la administración Petro ha propuesto una democratización de la creación de la riqueza que implica repensar el papel del Estado como articulador de un modelo productivo diverso, donde la economía popular deje de ser vista como un sector residual para convertirse en un eje estratégico de la política productiva.

Este trabajo propone, por tanto, una relectura crítica de la política industrial desde la economía popular. No se trata de idealizar aquello entendido en el discurso público como "informalidad" ni de proponer una política de mera inclusión asistencialista, sino de preguntarse seriamente: ¿cuál puede ser el rol transformador de la economía popular en una estrategia nacional de desarrollo? ¿Debe ser absorbida como mano de obra barata en los proyectos de la burguesía nacional? ¿Debe ser integrada como proveedora subordinada en cadenas de valor dominadas por grandes capitales? ¿O puede, bajo ciertas condiciones históricas y políticas, convertirse en una vanguardia de industrialización democrática, basada en formas asociativas de propiedad, control popular sobre los medios de producción y articulación estratégica con el Estado?

Para responder estas preguntas, el documento se estructura en tres capítulos y una sección de conclusiones. En el Capítulo 1, revisamos las definiciones de economía popular en la literatura latinoamericana, con especial énfasis en los aportes de autores pioneros y en las tensiones entre visiones culturalistas y productivistas. En el Capítulo 2, proponemos una taxonomía de los roles posibles de la economía popular en una política de desarrollo nacional: desde la proletarización clásica, pasando por la integración productiva subordinada, hasta la visión autonómica y la propuesta derivada de esta. En el Capítulo 3, realizamos una caracterización de la economía popular y analizamos experiencias recientes en Colombia que permiten hacer una evaluación preliminar de los límites y potencialidades de estas visiones. Finalmente, en las conclusiones, volvemos a la pregunta inicial: ¿es posible una política industrial que no esté capturada por las élites, y que en cambio esté orientada por la economía popular como sujeto político y económico de la industrialización?

Partimos de establecer que la integración de la Economía Popular en la matriz de reindustrialización no constituye una medida de asistencia social marginal, sino una estrategia de productividad vinculada a un proyecto de desarrollo. Al reconocer a los millones de trabajadores de la economía popular como sujetos productivos capaces de generar valor agregado, innovación y tejido social, Colombia intenta construir un modelo de desarrollo propio.

2 Las visiones en torno a la Economía Popular

La discusión contemporánea sobre política industrial y desarrollo económico en el Sur Global atraviesa un momento de redefinición estructural. Una cuestión central en este proceso es la identificación de los sujetos del cambio hacia un modelo productivo orientado a la industrialización. Al respecto, resulta pertinente recuperar la propuesta de Estévez y Ríofrancos (2025), quienes sostienen que una política industrial pro-clase trabajadora es aquella que no solo genera beneficios materiales para los trabajadores asalariados y no asalariados, sino que sitúa a sus organizaciones y movimientos como agentes protagonistas del proceso de transformación productiva.

En Colombia, como en gran parte de América Latina, el sector denominado tradicionalmente como "informal" concentra a la mayor parte de la clase trabajadora. Este "sector", más que un compartimento estanco, es una característica estructural y expansiva del orden social y económico, donde además se encuentran parte de las formas de organización de la clase trabajadora. No obstante, pese a su uso, la noción de informalidad resulta inadecuada para dar cuenta de la población trabajadora no asalariada. Frente a esta limitación, la literatura crítica ha desarrollado el concepto de economía popular como alternativa teórica orientada a aproximarse al estudio de dicho universo.

El concepto de economía popular ha transitado desde su emergencia en los años 1960 como una categoría diagnóstica de la pobreza y la marginalidad hacia una noción de acción colectiva y producción socioeconómica alternativa, aunque claro, con matices y diferencias desde quienes han nutrido la discusión teórica respectiva.

Esta sección explora los desarrollos conceptuales que ha impulsado a diversos sectores académicos y gobiernos como el colombiano a abandonar la visión de la "informalidad" como patología o déficit estructural para reconocer, en cambio, la Economía Popular como sujeto político y

sistema económico dotado de racionalidad propia y potencial productivo inmanente. Esta re-significación resulta indispensable para enmarcar los debates sobre Política Industrial Verde y reindustrialización nacional, partiendo de explorar un planteamiento: es posible construir un modelo de desarrollo sostenible y soberano que articule las formas de producción y reproducción de la vida que sustentan a la mayoría de la población trabajadora y que podrían reunirse dentro del concepto de Economía Popular.

2.1. El paradigma de la informalidad

La categoría "sector informal" irrumpió en la literatura del desarrollo a principios de los setenta, como parte del informe de la OIT sobre Kenia (1972). Originalmente, el concepto buscaba registrar actividades que, operando al margen de la regulación estatal y con escaso capital, generaban ingresos para los pobres urbanos. Sin embargo, bajo el signo de la teoría de la modernización (y modelos como el de Arthur Lewis), la informalidad fue leída por defecto y como anomalía transitoria. El "informal" se definió negativamente: sin contrato, sin seguridad social, sin tecnología de punta, sin tributación, sin cumplimiento normativo. Esta visión defectológica consolidó un imaginario dualista: una economía "moderna" (el deber ser) frente a una economía "informal" o "premoderna" (el problema a corregir) Grabois (2015).

En América Latina, el PREALC adoptó una postura estructuralista que reconoció la informalidad como resultado de la heterogeneidad estructural de las economías periféricas. La industrialización por sustitución de importaciones no había absorbido la migración campo-ciudad, generando un excedente de fuerza de trabajo que debía "inventar" su propio empleo. Aunque parcialmente distante de la ortodoxia liberal, esta perspectiva seguía concibiendo al sector informal como un espacio de baja productividad, funcional a la dinámica capitalista particular de los países por su capacidad para abaratar la canasta salarial, pero incapaz de impulsar autónomamente el desarrollo (Vasquez, 2017).

En los años ochenta y noventa, la lectura neoliberal –popularizada por Hernando de Soto en El Otro Sendero (1986)– refundó la informalidad como problema no de pobreza, sino de legalidad. Desde esta óptica, la economía popular era un potencial emprendedor reprimido por el exceso burocrático estatal; la informalidad, una respuesta racional a reglas ineficientes. La receta –formalización de derechos de propiedad y desregulación laboral– se convirtió en dogma del Consenso de Washington. Aunque celebraba la "heroicidad" del microempresario, esta visión reducía la complejidad social a una cuestión técnico-jurídica, neutralizando las asimetrías de poder y la explotación en las cadenas globales de valor (Bergesio, 2004).

El enfoque neoclásico contemporáneo hereda este legado, interpretando la informalidad como una mera distorsión del mercado: la legislación laboral (salario mínimo, parafiscales) crearía barreras de entrada al sector formal, relegando a los trabajadores "menos productivos" a la clandestinidad ocupacional. Desde esta mirada, la economía popular evidencia una asignación ineficiente de recursos causada por la intervención estatal, y la solución permanente es la flexibilización laboral para permitir el "vaciado" del mercado (Morillo, 2023).

Contra estas definiciones exógenas, el pensamiento crítico latinoamericano reivindicó la Economía Popular no como residuo, sino como matriz cultural y económica autónoma. José Luis Coraggio y Luis Razeto soldaron esta ruptura epistemológica.

Coraggio (2025) distingue tajantemente la Economía del Capital de la Economía del Trabajo. La primera subordina el trabajo a la acumulación ilimitada de capital: el lucro es el fin, el trabajo un mero costo. La segunda –donde se inscribe la Economía Popular– tiene como horizonte la reproducción ampliada de la vida (unidades domésticas, comunidades). Aquí, el capital (herramientas, dinero) es un simple medio para mejorar la vida.

Esta distinción desplaza el núcleo de la política pública: si el objetivo es la acumulación, la eficiencia se mide por la tasa de ganancia; si es la reproducción de la vida, lo relevante es la calidad de vida, la seguridad alimentaria y la cohesión social. Coraggio advierte que la "Economía Popular realmente existente" es un campo en disputa: alberga gérmenes de solidaridad, pero reproduce también lógicas individualistas y de autoexplotación inducidas por su inserción en el mercado capitalista (Coraggio, 2013).

Razeto, por su parte, introduce el Factor C (Comunidad, Cooperación, Colaboración)

como factor productivo real. En la Economía Popular, la escasez de capital financiero se compensa con la intensificación de lazos solidarios y del trabajo colaborativo. Este "Factor C" genera una productividad invisible para la contabilidad tradicional, pero tangible en la supervivencia y resiliencia de los sectores populares especialmente urbanos. Bajo esta luz, la Economía Popular no es un sector de "baja productividad", sino uno que opera con una tecnología organizacional alternativa.

Fuente: Valentina Acosta Laverde (2023).

2.2. La visión crítica de la Economía Popular en la literatura colombiana

La academia colombiana ha producido un cuerpo teórico robusto que dota al concepto de "lo popular" de una carga sociológica y política específica, alejándose de las definiciones asépticas de los organismos multilaterales.

Frente al concepto de la economía popular, la voz relevante en Colombia con resonancia en la región es la de Cesar Giraldo. La mirada de Giraldo ha constituido una perspectiva disruptiva de visiones políticas y teóricas anteriormente paradigmáticas, al desplazar el foco analítico desde la marginalidad hacia la centralidad estructural de estos sectores en la reproducción social. Para Giraldo (2020), la economía popular designa aquel conjunto de actividades—tanto mercantiles como no mercantiles—que los sectores populares autoorganizan para garantizar su subsistencia mediante la única fuerza de trabajo disponible, al margen de los códigos laborales y mercantiles formales. Esta conceptualización revela una paradoja constitutiva: si bien estos trabajadores carecen de derechos sociales y económicos—salarios fijos, protección laboral, acceso a bancarización—, son simultáneamente productivos y fundamentales para la cohesión social, lo que invalida empíricamente las categorías tradicionales de "ejército de reserva" o "masa marginal" que los reducen a fracciones pasivas de la economía.

El núcleo crítico de Giraldo radica en su desmontaje de los enfoques ortodoxos que interpretan la informalidad como un problema de exclusión residual o una elección racional para evadir impuestos. En contraste, su propuesta enfatiza que la explotación

capitalista no desaparece en estas formas, sino que se reconfigura mediante mecanismos de intercambio desigual y exacción de rentas, donde los sectores populares deben obtener ingresos monetarios para acceder a servicios que el capitalismo monopoliza. Esta perspectiva desenmascara las jerarquías sociales ocultas tras las apariencias mercantiles, evidenciando cómo la reproducción de la vida popular depende cada vez más de la economía informal, los subsidios estatales y, en contextos extremos, de actividades delictivas como la minería ilegal o el contrabando. Frente a políticas de mera legalización que, ignoran que la economía popular precisamente subsiste evadiendo los costos de la formalización, Giraldo prescribe un reconocimiento de derechos que entienda estas actividades, superando así el asistencialismo y la simplificación tributaria para articular un enfoque centrado en el trabajo que destaque tanto su productividad como las profundas relaciones de poder que la atraviesan.

Un aporte central de su teoría es la conexión entre deuda pública y derechos sociales. En su trabajo "Lo Popular", Giraldo (2020) argumenta que la priorización del pago de la deuda financiera (y la regla fiscal) actúa como un mecanismo de despojo que impide al Estado financiar los derechos sociales universales. Ante este retiro del Estado, la economía popular surge como una estrategia de autoprotección de la sociedad. Los sectores populares no solo "trabajan" en la informalidad; construyen infraestructuras, gestionan el cuidado y regulan conflictos en sus territorios ante la ausencia estatal.

Además, Giraldo introduce la dimensión de la disputa por el excedente. Reconoce que la economía popular no es autárquica; está integrada a los circuitos del capital financiero y comercial (a través del microcrédito, el consumo de mercancías masivas, las telecomunicaciones). Sin embargo, esta integración es subordinada: el capital extrae valor de la economía popular (por ejemplo, a través de las tarifas de datos móviles que pagan los vendedores ambulantes o los intereses del "gota a gota"), sin garantizar derechos laborales. Por ello, la organización política de la economía popular es fundamental para disputar una mayor retención de ese excedente en las comunidades.

Complementando la visión de Giraldo, el economista Luis Jorge Garay ofrece un marco estructural para entender la génesis de la economía popular en Colombia: la exclusión social institucionalizada. Garay (2002) argumenta que la informalidad en Colombia no es un accidente, sino el resultado lógico de un modelo de desarrollo "empobrecedor" y "concentrador".

En sus análisis sobre la "economía política de la exclusión", Garay demuestra cómo la estructura tributaria, el acceso a la tierra y el sistema financiero en Colombia han sido diseñados para favorecer a élites rentistas, bloqueando sistemáticamente la democratización de la propiedad y el crédito. La "captura del Estado" por parte de intereses particulares (legales e ilegales) ha hecho que la ciudadanía plena —vinculada teóricamente al empleo formal— sea un privilegio de pocos.

Para Garay, la economía popular es la manifestación de una ciudadanía precaria. Sus actores son ciudadanos "de segunda" ante el Estado, desprovistos de protección social y voz política. Sin embargo, Garay también ve en la democratización económica la única salida viable hacia la paz. Su propuesta implica desmantelar los privilegios "a espaldas del mercado" (exenciones tributarias injustificadas) y redirigir la inversión pública hacia la inclusión productiva real de los excluidos. Esto resuena fuertemente con la agenda actual de reforma agraria y tributaria, entendidas como precondiciones para potenciar la economía popular.

2.3. La Economía Popular como Motor del Desarrollo Nacional

Históricamente, la política pública hacia el sector popular oscilaba entre la contención policial (recuperación del espacio público) y la asistencia focalizada (subsidios condicionados tipo Familias en Acción). La administración actual, encabezada por Gustavo Petro, propone un cambio de paradigma radical, un giro con mayor carácter productivista.

Esta visión sostiene que la economía popular tiene un potencial inmanente para contribuir al crecimiento, la innovación y la soberanía económica del país (Carvajalino, 2023). Ya no se trata de "ayudar a los pobres" por caridad, sino de activar un motor económico que ha estado apagado o funcionando a media marcha debido a la falta de irrigación de recursos.

Uno de los aportes teóricos clave para operativizar este giro

productivista es la segmentación del universo popular basada en sus capacidades de reproducción.

No todas las unidades populares son iguales ante la política industrial, se distinguen al menos las economías de subsistencia, que pueden llegar a autosostenerse pero no acumulan, y donde la política apunta a liberar tiempo mediante mejoras simples de proceso; y las excedentarias, capaces de generar superávit y por tanto sujeto privilegiado del giro: aquí se concentran crédito productivo, transferencia tecnológica y compras públicas. Existe también un tercer grupo donde el ingreso no cubre el desgaste físico y la intervención prioriza protección social (Manzano, 2023). El error histórico de las políticas neoliberales (como el microcrédito) fue tratar a todos los estratos como si fueran excedentarios. El giro productivista reconoce que sin una base material asegurada (reproducción simple), no hay espacio para el riesgo de la innovación. Por ello, se concluye de estos desarrollos que la política productiva debe estar imbricada con la política social, pero superándola.

Operativizar este paradigma obliga a segmentar el universo popular. Tres estratos configuran un continuum: la economía de indigencia, donde el ingreso no cubre el desgaste físico y la intervención prioriza protección social; la economía de subsistencia, que se auto-mantiene pero no acumula, y donde la política apunta a liberar tiempo mediante mejoras simples de proceso; y la economía excedentaria, capaz de generar superávit y por tanto sujeto privilegiado del giro: aquí se concentran crédito productivo, transferencia tecnológica y compras públicas. El error del microcrédito desregulado fue tratar a todos como si ya estuvieran en el tercer grupo; el productivista parte de la base de que sin reproducción asegurada no hay innovación posible.

La potencia de la economía popular no reside en la unidad aislada sino en la red. Schmitz (2021) distingue entre economías externas pasivas —simple proximidad— y acción conjunta deliberada: compras compartidas, certificación colectiva, centros de servicios. La tesis central es que la aglomeración permite sobrevivir, pero solo la cooperación activa permite desarrollarse. El Estado, entonces, deja de fiscalizar individualmente para financiar clústeres, plataformas de diseño y marcas territoriales (UNIDO, 2004).

La inserción global, sin embargo, es espinosa. La literatura sobre cadenas globales de valor advierte que el "mejoramiento económico" suele lograrse a costa del "empeoramiento social": los clusters compiten autoexplotándose. El giro productivista contemporáneo contempla competir por innovación y calidad, no por costos. Esto exige pisos salariales, normas ambientales y provisión pública de tecnología, energía y logística que hagan viable la mayor productividad sin destruir el tejido social.

La innovación no es patrimonio exclusivo de laboratorios sofisticados. En la base se practica cotidianamente la "ingeniería inversa", la adaptación y la reparación. El desafío es integrar esos saberes en los Sistemas Nacionales de Innovación, financiar su validación y escalarlos sin perder su esencia democrática. La teoría de la complejidad económica advierte, no obstante, que la informalidad limita la expansión de redes de confianza imprescindibles para producir bienes sofisticados (Hirschman, 2025). El giro propone entonces "bienes públicos de conectividad": plataformas digitales, centros de diseño compartido y burocracias ágiles que actúen como "gran integrador" sin exigir la conversión en corporaciones verticalizadas.

La crisis climática resignifica prácticas históricamente estigmatizadas. Los recicladores de base, por ejemplo, ejecutan una función termodinámica vital: reducen la entropía urbana devolviendo materiales al ciclo productivo. El mercado solo paga el valor del PET o el cartón, pero ignora el ahorro de emisiones y de espacio en rellenos sanitarios. El productivista propone reconocer el "servicio público de reciclaje": remunerar por tonelada recuperada, estabilizar ingresos y permitir la capitalización del sector. La transición justa exige, además, que la tecnología complemente y no sustituya el trabajo humano: plantas de clasificación cooperativas, maquinaria que dignifique la tarea y gobernanza compartida en la economía circular.

En la genealogía del pensamiento productivista vale la pena referirse a la obra de Piore y Sabel, The Second Industrial Divide, que proporcionó una legitimidad teórica crucial a la pequeña producción. Su tesis de que el modelo fordista de producción en masa entró en crisis en los 70, dando paso a la "especialización flexible" (redes de PYMEs adaptables), permitió repensar el sector informal latinoamericano (Hirschman, 2025). En lugar de ver los talleres como caos urbano, la teoría de la especialización flexible permite leerlos como

"distritos industriales" en potencia. Estos conglomerados tienden a tener características tales como la división del trabajo entre firmas, alta flexibilidad ante cambios en la demanda y uso de tecnologías de propósito general.

Materializar estas ideas exige un Estado distinto. Frente a las Alianzas Público-Privadas que priorizan rentabilidad financiera, se teorizan las Alianzas Público-Populares: el Estado aporta capital fijo y regulación, la comunidad aporta trabajo, conocimiento territorial y legitimidad. Estas alianzas democratizan la ejecución del gasto público en agua, saneamiento, vivienda y residuos. Además, la "economía de misiones" convierte objetivos sociales en grandes horizontes que alinean compras públicas, crédito y ciencia. Al garantizar demanda estable, el Estado reduce el riesgo de mercado y permite que cooperativas inviertan en calidad y tecnología, replicando la lógica de "industria naciente" pero centrada en la economía popular.

El entusiasmo, empero, choca con los límites reales. La crítica marxista advierte que la integración puede convertirse en una forma refinada de subsunción: el capital se apropia del valor generado mediante precios desiguales, mientras el Estado financia la "autoexplotación" funcional a la tasa de ganancia. Desde la sociología, se teme que el énfasis en el "emprendedor popular" interiorice el mandato neoliberal de rendimiento, convirtiendo al trabajador en un "empresario de sí mismo" que asume individualmente los riesgos sistémicos.

Es por ello que frente a la pregunta por el rol del Estado y la participación de las organizaciones del sector no asalariado en la lógica de una política Industrial "Pro clase trabajadora", el propósito sería desarrollar un "liderazgo del sector público y la propiedad social" que de acuerdo con Estevez (2025) evita la reproducción de las patologías del mercado.

La hipótesis resultante dice que es posible construir una modernidad alternativa desde la periferia, una que no dependa de la imitación de los modelos del Norte, sino que potencie la creatividad institucional y productiva de las mayorías populares. El éxito de esta apuesta no dependerá solo de diseños técnicos, sino de la capacidad política para gestionar las tensiones inherentes entre la lógica del capital y la lógica de la vida.

3 Taxonomías del papel de la economía popular en una política de desarrollo nacional

La economía popular, que incluye el empleo informal y las formas de subsistencia no asalariada, no constituye una condición "natural" del funcionamiento económico del capitalismo periférico, es una consecuencia histórica del desarrollo de las fuerzas productivas, tampoco puede ser comprendida como un conjunto homogéneo de actividades, pese a que suele agruparse bajo una denominación aparentemente uniformadora. Por el contrario, se trata de un campo profundamente heterogéneo, cuyas dinámicas internas varían de manera significativa entre sectores, territorios y formas de organización del trabajo, lo que incide directamente en los distintos roles que puede asumir dentro de una estrategia de desarrollo nacional: algunos son rezagos productivos, otros funcionan como redes de supervivencia o núcleos de microempresarios, y otros apuntan a formas colectivas de organización. Estas diferencias estructurales condicionan tanto su capacidad productiva, como su inserción en los mercados y las cadenas de valor productivas, la forma en que se apropia el excedente y su relación con el Estado y el capital.

En países como Colombia, donde alrededor del 55% (DANE, 2025) de la fuerza de trabajo se inserta en formas de economía informal o no asalariada, el debate sobre su papel trasciende el ámbito de las políticas sociales o de empleo, y se convierte en una cuestión central de política de desarrollo. En este sentido, las taxonomías que se presentan a continuación no describen simples clasificaciones analíticas, sino distintas concepciones teóricas y políticas sobre cómo incorporar o transformar la economía popular en el marco de un proyecto de transformación productiva y social de largo plazo. A continuación, se detallan tres grandes enfoques, sus supuestos y sus implicaciones fundamentales.

3.1. Proletarización y absorción del excedente laboral (estructuralismo clásico)

Este enfoque, heredero del estructuralismo clásico, considera la economía popular como un excedente estructural de mano de obra propio del capitalismo periférico (Lewis, 1954). Según esta visión, los sectores de baja productividad, cuyos ocupados forman parte de la economía popular, existen porque el aparato productivo no genera suficientes empleos en los sectores de alta productividad. La economía popular funciona entonces como un colchón social temporal: son unidades precarias y trabajadores subordinados que reducen costos de las grandes empresas para incrementar su competitividad (Moser 1978; Castells y Portes 1989, citados por Chen, 2012). En otras palabras, estas actividades informales no son un horizonte de desarrollo deseable, sino un síntoma de la incapacidad del modelo productivo para absorber a todos los trabajadores, lo que se denomina desde el enfoque marxista, el "ejército industrial de reserva". De hecho, Portes, Castells y Benton observan que la economía informal se ha consolidado "como un elemento permanente, pero subordinado y dependiente, del desarrollo capitalista" (Chen, 2012).

Bajo esta visión, la solución para la absorción del excedente estructural de mano de obra no se encuentra en políticas focalizadas a los trabajadores informales, sino en una transformación estructural profunda del modelo económico. Este proceso consiste en la modernización del aparato productivo mediante el crecimiento: dado que el sector moderno es más productivo, puede ofrecer salarios superiores al nivel de subsistencia (Lewis, 1954). Las ganancias generadas en la actividad capitalista se reinvierten típicamente para expandir la producción, lo que genera una retroalimentación positiva al estimular el crecimiento del empleo y de los salarios, atrayendo a trabajadores previamente ocupados en la economía popular. El aumento de sus ingresos amplía su capacidad de consumo, lo que estimula aún más la demanda de bienes producidos por sectores de alta productividad. Este ciclo continúa hasta que la totalidad del excedente de trabajo es absorbido (Lewis, 1954).

Bajo este enfoque se postula que solo un proceso de industrialización liderado por el Estado, en el cual este es capaz de generar empleo asalariado formal, elevar la productividad promedio de la economía y finalmente "absorber" ese excedente laboral. Raúl Prebisch (1950) sintetizó esta idea "el progreso técnico, tal como se difunde desde los centros, no se incorpora de modo automático al aparato productivo periférico, lo cual exige una política deliberada de industrialización". Dicho de otro modo, la economía popular debe "proletarizarse" progresivamente, incorporándose a industrias de mayor escala y productividad. En este esquema, la informalidad y las formas no asalariadas de subsistencia no representan un horizonte deseable de desarrollo, sino una condición transitoria derivada de la incapacidad del aparato productivo para generar empleo suficiente. En consecuencia, el problema de la economía popular no se resuelve solo mediante políticas focalizadas sobre este sector, sino a través de una transformación estructural profunda que modifique la inserción productiva del país en la división internacional del trabajo ya que, en palabras de Prebisch (2012), no se cumplió que el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos.

Desde esta perspectiva, la industrialización no es un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen los países de la periferia para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas (Prebisch, 2012). Es decir, la economía popular como parte de los sectores tradicionales de baja productividad dentro de una estructura caracterizada por una profunda heterogeneidad, donde coexisten segmentos modernizados y sectores rezagados cuyas brechas productivas explican la precariedad del trabajo popular (Chen, 2012). Por ello, la informalidad no es tratada como una forma legítima de organización económica, sino como una expresión de un problema estructural que debe ser transformado mediante políticas macroeconómicas e industriales amplias, más que a través de intervenciones específicas sobre "la economía popular".

Ahora bien, después de haber comprendido la perspectiva desarrollista latinoamericana sobre la economía popular, es necesario conocer la estrategia que se propone desde esta perspectiva teórica para llevar a cabo el proceso de industrialización nacional y el papel que jugarían en él las personas que ganan sus

ingresos en la economía informal.

Considerando el comercio exterior de los países periféricos como Colombia y gran parte de América Latina, en la cual sus exportaciones se concentran en mercancías de bajo valor agregado del sector primario, Prebish (2012) considera la importancia de este sector para acceder a divisas en el mercado internacional, es por ello que la industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para el desarrollo de la industria es disponer de bienes de capital que son importados por los ingresos del sector primario. Esto es fundamental, ya que la elevación del nivel de vida de las masas depende, en última instancia, de una fuerte cantidad de capital por hombre empleado en la industria, los transportes y la producción primaria.

De acuerdo con la interpretación estructuralista de Prebisch, el crecimiento del empleo derivado del proceso de industrialización —al absorber a los trabajadores que el progreso técnico había desplazado hacia actividades informales y, en particular, hacia servicios personales de baja remuneración— permitió elevar la productividad agregada y, en consecuencia, generar un aumento neto del ingreso nacional, siempre y cuando otros factores no redujeran la eficiencia general del aparato productivo (Prebisch, 1950). Por lo tanto, si con el progreso técnico se logra aumentar la eficacia productora, por un lado, y si la industrialización y una adecuada legislación social, van elevando el nivel del salario real, por otro, se podrá ir corrigiendo gradualmente el desequilibrio de ingresos entre los centros y la periferia, sin desmedro de esa actividad económica esencial.

3.2. Integración productiva en cadenas de valor (del neodesarrollismo al emprendedurismo)

La segunda taxonomía, vinculada al neodesarrollismo y las políticas modernas de innovación, reconoce que la economía popular es persistente pero la ve como potencial fuente de emprendimientos. Esta conceptualización, altamente influida por los estudios de la informalidad desarrollados en América Latina durante los años 80 y 90, se basa en la noción de que las unidades productivas de la economía popular compiten en mercados y bajo la lógica de la maximización de beneficios (De Soto, 1988). Por esa razón, el objetivo no es eliminar la economía popular por completo, sino transformarla e incorporarla al tejido productivo formal. Se plantea que los microempresarios informales pueden convertirse en proveedores competitivos de la industria nacional o de las cadenas de valor de servicios, siempre que se apliquen medidas de apoyo. Estas medidas están basadas principalmente en la reducción de barreras para la formalización, que es entendida como un costo adicional para la firma (Cárdenas y Mejía, 2007), que trae como consecuencia una pérdida de acceso a otros factores de producción como crédito, capacitación empresarial y fortalecimiento de asociaciones productivas y facilidades para inscribirse en el régimen tributario. Bajo esta perspectiva, la economía popular es un reservorio de microemprendimientos con potencial de crecimiento, por lo cual la política productiva debe orientarse a reducir los costos de formalización (Hamann-Salcedo & Mejía, 2011) y a ofrecer acceso a factores de producción y conocimiento. Una ruta para esto último es la vinculación formal con empresas medianas o grandes, se pretende que se especialicen en nichos o en actividades de agregado de valor, generando ingresos más altos y empleo estable (Das, Basu, & Bhattacharya, 2014).

Este enfoque ha sido ampliamente adoptado en estrategias neodesarrollistas y de política industrial contemporánea. Sin embargo, esta integración suele producirse en condiciones de subordinación estructural, donde las personas y colectividades que hacen parte de la economía popular tienen un bajo poder de negociación y una limitada captación del excedente, lo que plantea interrogantes sobre su capacidad real para revertir la heterogeneidad productiva y mejorar de manera sostenida las condiciones de vida de los trabajadores involucrados (Kesar, 2024).

Esto se ve reflejado, en los planteamientos de Tokman (2001), ya que destaca que el debate actual propone desarrollar estrategias de regulación y formalización, promoviendo la modernización de este sector sin marginar a sus protagonistas. El énfasis está en fomentar la "ciudadanía económica" de los informales: que tengan derechos laborales y acceso a beneficios a cambio de adoptar estándares mínimos. Así, se impulsan encadenamientos productivos y programas de emprendimiento social.

Institucionalmente, esto se refleja en programas de compra pública, incubadoras de empresas populares o zonas francas especiales donde productores informales son proveedores.

No obstante, la experiencia muestra limitaciones. La inserción en cadenas de valor globales o nacionales suele ser asimétrica: las empresas dominantes fijan precios y estándares, y los microproveedores populares permanecen en posiciones subordinadas. Como observan Portes et al., la economía popular sigue "subordinada y dependiente" del capital, lo que se traduce en escaso poder de negociación y baja captura del excedente productivo. En la práctica, incluso formalizados, muchos pequeños productores continúan en actividades de bajo valor agregado. Esto plantea interrogantes sobre si tales políticas pueden realmente cerrar las brechas estructurales de productividad. En resumen, esta taxonomía propone integrar a la economía popular formalmente en el mercado nacional mediante apoyos empresariales, pero advierte que sin cambios profundos relacionados con la regulación laboral, la democratización de los medios de producción y la distribución del valor la desigualdad interna de la economía puede persistir.

Fuente: Erick Sánchez Páez (2022).

3.3. Propuesta normativa sobre la propiedad colectiva y economía solidaria (visión autónoma)

La taxonomía que aborda este artículo, al abandonar un enfoque meramente descriptivo y adoptar una perspectiva normativa, parte de estudiar una ruptura más profunda en el análisis. En lugar de concebir la economía popular como un "problema" que debe ser corregido o formalizado, la reconoce como un sujeto transformador con capacidad propia de agencia, organización y generación de alternativas económicas. Desde esta visión, el horizonte de desarrollo de la economía popular se basa en formas de organización colectiva como lo son las cooperativas, las asociaciones de productores y empresas sociales donde los trabajadores son dueños colectivos de los medios de producción, por lo tanto, también de su excedente.

El desarrollo se entiende a través de la economía social y solidaria, en lugar de pretender que todos se desplacen al sector formal a vender su fuerza de trabajo, la idea es promover grandes proyectos productivos gestionados por los propios trabajadores de la economía popular.

Uno de los casos más emblemáticos a nivel internacional, es el de la Corporación Mondragón, el País Vasco (España), la red cooperativa que se convirtió en una potencia industrial bajo propiedad obrera democrática (Singer, 2002). Otro ejemplo sería Huawei en China (aunque de propiedad estatal), señalado a veces como caso de empresa "popular" guiada por un propósito social.

Desde esta perspectiva, los medios de producción no son ni propiedad privada de capitalistas ni directamente del Estado, sino de los propios trabajadores o de la comunidad. Por lo que desde esta perspectiva se propone que asociaciones robustas de la economía popular, como cooperativas industriales o de servicios que actúen como unidades productivas de escala nacional. Para ser viables, tales iniciativas requerirían un Estado estratégico que provea financiamiento público, protección arancelaria, mercados para la comercialización de sus productos como programas de compras públicas y una política macroeconómica favorable. Además, se enfatiza la necesidad de una institucionalidad fuerte de autogestión, en la que las cooperativas y movimientos populares eviten reproducir jerarquías internas o prácticas capitalistas en su interior.

En la literatura de economía social y solidaria se argumenta que la economía no es una realidad "natural" uniforme, sino plural y construida socialmente: conviven principios de mercado, redistribución y reciprocidad (Laville, 2013). Paul Singer (2002) observa que la economía solidaria emerge como estrategia de supervivencia y autonomía para muchos trabajadores organizados, bajo el amparo de proyectos alternativos comunitarios e incubadoras de cooperativas. Esta visión ve al sector más avanzado de la economía popular (sindicatos, cooperativas y asociaciones) como vanguardia de un cambio socioeconómico. Sin embargo, reconoce también dificultades para desarrollar "campeones cooperativos" como la Corporación Mondragón en Latinoamérica, dado que ello demandaría alta coordinación estatal y una cultura cooperativa robusta. Si bien ofrece una alternativa más radical al capitalismo convencional, los críticos advierten que no basta con que los obreros sean "dueños" de la fábrica, sino que los excedentes productivos deben reinvertirse colectivamente.

No obstante el potencial transformador de esta perspectiva autonómica, su implementación práctica enfrenta un riesgo sistémico que debe ser examinado con rigor: la tendencia a confundir la economía popular organizada con el emprendedurismo individual de mercado, particularmente en el diseño de políticas públicas. En la práctica latinoamericana, programas de "fomento empresarial" o "inclusión productiva" han operado frecuentemente bajo una lógica que, aunque retóricamente invoque la cooperación, reproduce en el fondo una visión neoliberal del sujeto económico como atomizado, competitivo y autosuficiente.

Esta confusión se manifiesta en políticas de apoyo indiscriminado —crédito blando, microfinanciación masiva, capacitaciones genéricas en "habilidades emprendedoras"— que carecen de perspectiva estratégica industrial. El resultado es una proliferación de pequeñas unidades productivas aisladas, competidoras entre sí por mercados locales saturados, sin articulación en cadenas de valor, sin escala suficiente para innovar tecnológicamente y, crucialmente, sin mecanismos de reinversión colectiva del excedente. Lo que se promueve, en últimas, no es una economía social y solidaria sino una precarización auto-gestionada, donde los trabajadores asumen individualmente los riesgos del mercado sin las protecciones del salariado formal ni las potencialidades de la propiedad colectiva verdadera.

Desde una lectura crítica, esta confusión no es meramente conceptual sino política. El emprendedurismo de mercado despolitiza la economía popular: transforma demandas de derechos y reconocimiento colectivo en proyectos individuales de "salida de la pobreza", desplaza la responsabilidad estructural del Estado hacia la "capacidad" del sujeto, y legitima programas de bajo costo fiscal que simulan intervención sin alterar las concentraciones de poder económico. La retórica de "ser dueño de tu propio negocio" —tan presente en agencias de desarrollo, bancos multilaterales e incluso en discursos progresistas— puede operar como mecanismo de integración subordinada

encubierta, donde la economía popular no articula un horizonte alternativo al capitalismo sino que funciona como reserva de mano de obra autoexplotada y absorbente de riesgos que el mercado formal rechaza.

Para que la perspectiva autonómica no se diluya en esta confusión, resulta imprescindible distinguir tres elementos constitutivos que el emprendedurismo de mercado erosiona: primero, la propiedad colectiva de medios de producción frente a la propiedad individual del "microempresario"; segundo, la planificación democrática de la producción (qué, cómo y para quién producir) frente a la adaptación atomizada a la demanda del mercado; tercero, la reinversión social del excedente frente a la acumulación privada o la mera reproducción de la unidad familiar. Sin estos tres elementos, el apoyo estatal a la economía popular se convierte en subsidio al ajuste estructural, no en germen de industrialización democrática.

Esta tensión resulta particularmente relevante para el análisis del caso colombiano, donde programas de "economía popular" han coexistido históricamente con visiones emprendeduristas que, bajo aparentes convergencias discursivas, producen efectos materialmente opuestos. La pregunta que emerge, entonces, es si las propuestas de democratización de la riqueza presentes en el actual programa de gobierno logran articular mecanismos institucionales que efectivamente blinden la perspectiva autonómica de esta deriva emprendedurista, o si, por el contrario, la urgencia política por mostrar "resultados" en inclusión productiva termina por replicar los vicios de intervenciones anteriores, ahora con nuevo ropaje discursivo.

Superar esta confusión requiere, en primer lugar, abandonar la lógica de apoyo "indiscriminado" para construir una política industrial con direccionalidad estratégica, donde la economía popular no sea objeto de programas genéricos sino sujeto de una planificación participativa que defina qué sectores, qué territorios y qué tecnologías priorizar. Esto implica que el Estado asuma no solo el rol de financiador, sino el de articulador y orientador de un sistema productivo donde las formas organizativas de la economía popular se inserten en cadenas de valor con proyección de largo plazo, vinculadas a necesidades sociales identificadas democráticamente como la soberanía alimentaria, la transición energética justa o la industrialización de materias primas con valor agregado local, y no meramente a oportunidades de mercado fluctuantes. La direccionalidad estratégica no puede surgir únicamente de la planeación burocrática centralizada, debe incluir procesos de concertación con movimientos sociales, sindicatos y organizaciones económicas populares que tengan capacidad de incidir en la definición de las "misiones" productivas, garantizando así que la escala y la tecnología no respondan a imposiciones externas sino a proyectos colectivos endógenos con compromisos de largo plazo. Esto no responde solo a un criterio ético, sino que parte de la comprensión de la dimensión política que habilita el avance de la política productiva, pues una planificación totalmente centralizada y excluyente estaría potencialmente más expuesta al fracaso.

En segundo lugar, resulta indispensable diferenciar el acceso al crédito y la capacitación según criterios de organización colectiva y proyección estratégica, más que méritos individuales de "capacidad emprendedora". Esto significa condicionar el apoyo público a la constitución de formas asociativas robustas —con mecanismos de rendición de cuentas internos, reinversión colectiva del excedente y límites a la concentración de decisiones—, así como vincular el financiamiento a proyectos que demuestren articulación con otros actores de la economía popular y con objetivos de desarrollo territorial definidos participativamente. La política industrial adecuada, en este sentido, no promueve la competencia entre pequeños productores sino su cooperación escalada: fomenta agrupaciones de segundo y tercer grado, fondos de garantía mutua, centros de investigación aplicada cooperativos y programas de compras públicas que estabilicen demandas y permitan planificar inversiones. Solo bajo estas condiciones, el apoyo estatal deja de ser asistencialismo residual o subsidio al autoempleo precario, para convertirse en inversión en capacidades productivas colectivas que transformen estructuralmente la matriz productiva hacia una industrialización democrática, donde la economía popular sea efectivamente sujeto —no recurso— del desarrollo nacional. Todo lo anterior depende de la correcta conceptualización de la política industrial.

3.4. Conceptualización de una política industrial popular

El concepto de política industrial ha sido objeto de múltiples definiciones en la literatura económica. En su acepción más amplia, algunas corrientes consideran que cualquier política macroeconómica que afecte la estructura productiva, como la política fiscal, monetaria, cambiaria o comercial, puede entenderse como política industrial. Sin embargo, desde una perspectiva desarrollista, la política industrial se define de manera más específica como el conjunto de intervenciones deliberadas del Estado orientadas a modificar la estructura productiva, promover sectores estratégicos y acelerar procesos de transformación estructural (Chang, 1994). Bajo este enfoque, la política industrial no se limita a corregir fallas de mercado, sino que implica una acción coordinada del Estado para orientar inversiones, fomentar capacidades productivas subyacentes y promover el desarrollo de sectores de importancia estratégica, es ahí donde la economía popular toma una mayor relevancia, como un sector internamente heterogéneo que necesita de políticas contextualizadas en términos sociales, económicos, territoriales y jurídicos que permitan su desarrollo.

Históricamente, las experiencias de industrialización en economías como Japón o Corea del Sur muestran que estos procesos estuvieron acompañados por políticas industriales activas, caracterizadas por la coordinación entre el Estado, el sistema financiero y el sector productivo, así como por el uso de instrumentos como crédito dirigido, protección selectiva, planificación sectorial y empresas públicas estratégicas. En este marco, la banca de desarrollo ha desempeñado un papel central como instrumento para canalizar financiamiento de largo plazo hacia sectores prioritarios, reduciendo los riesgos asociados a la inversión productiva y facilitando la acumulación de capacidades tecnológicas (Amsden, 2001).

En los debates contemporáneos, esta tradición ha sido reconfigurada a la luz de nuevos desafíos asociados al cambio climático, la desigualdad y la transformación tecnológica. En este contexto ha surgido el enfoque de green industrial policy, que plantea que la política industrial debe orientarse simultáneamente a la transición hacia sectores ambientalmente sostenibles y a la generación de empleo de calidad. Autores como Dani Rodrik y Mariana Mazzucato sostienen que el Estado debe desempeñar un papel emprendedor en la coordinación de inversiones, la promoción de innovación y la construcción de nuevas capacidades productivas, orientando los mercados hacia objetivos sociales y ambientales de largo plazo.

Desde esta perspectiva, la política industrial no solo busca incrementar la productividad promedio de la economía, sino también asegurar que los beneficios del cambio estructural se distribuyan de manera más equitativa entre los trabajadores. Esto implica articular instrumentos macroeconómicos, financieros y regulatorios, incluyendo banca de desarrollo, programas de compras públicas y políticas de innovación, con estrategias orientadas a fortalecer las capacidades productivas de sectores tradicionalmente excluidos del desarrollo industrial.

Para economías caracterizadas por altos niveles de precariedad y heterogeneidad estructural, como la colombiana, este enfoque abre la posibilidad de repensar el papel de la economía popular dentro de las estrategias de transformación productiva. En lugar de concebirla exclusivamente como un sector residual o transitorio, la política industrial puede orientarse a fortalecer sus capacidades organizativas y productivas, promoviendo procesos de asociatividad, integración productiva y desarrollo territorial que permitan ampliar su participación en sectores de mayor valor agregado.

La política industrial propuesta para vincular de manera efectiva a la economía popular parte de la articulación de los elementos previamente mencionados: una intervención deliberada del Estado orientada a transformar la estructura productiva, la coordinación entre instrumentos macroeconómicos, financieros y regulatorios, y el fortalecimiento de capacidades productivas en sectores tradicionalmente excluidos. En este sentido, la industrialización se concibe no solo como un proceso de aumento de la productividad agregada, sino como un vehículo de transformación económica con justicia social, capaz de mejorar las condiciones de vida de los sectores históricamente marginados de las dinámicas de desarrollo.

Siguiendo a Estévez (2025), este enfoque requiere construir políticas industriales con arraigo social, es decir, políticas coherentes con los procesos organizativos y productivos que han desarrollado históricamente los actores de la economía popular. Esto implica promover

esquemas que fortalezcan la organización colectiva, reduzcan las asimetrías de poder en los sistemas productivos y amplíen la participación de trabajadores y comunidades en la definición de las estrategias de desarrollo. Asimismo, supone integrar criterios ambientales a lo largo de las cadenas de valor y de las redes de producción, de modo que la transformación productiva incorpore de manera explícita objetivos de sostenibilidad y bienestar social.

Finalmente, el desarrollo de una política industrial de estas características requiere una articulación institucional que trascienda los ciclos políticos de corto plazo. En contextos como el colombiano, donde existen instituciones con autonomía relativa, como el banco central, y una división de poderes que incide en la implementación de la política económica, la consolidación de estrategias de transformación productiva demanda, como mínimo, coordinación y acuerdos institucionales y sociales amplios que permitan la orientación de largo plazo.

Fuente: Valentina Acosta Laverde (2022).

4 La Economía Popular en Colombia, los avances y las experiencias recientes

Este capítulo inicia con una caracterización aproximada de la economía popular en Colombia para luego analizar las transformaciones implementadas entre 2022 y 2025, desglosando los mecanismos de intervención estatal en cuatro ejes críticos: el desarrollo de capacidades productivas a través de los Centros ZASCA, la democratización del crédito mediante la estrategia CREO, los avances en un sistema de compras públicas para favorecer la proveeduría local, y la gestión comunitaria de infraestructuras vitales como vías, agua y energía. A través de un análisis detallado de la normativa, la ejecución presupuestal y los estudios de caso territoriales, se busca evaluar el alcance, los desafíos y la sostenibilidad de este ambicioso giro hacia lo popular. También, se hará mención a las transformaciones institucionales que han tenido lugar para desarrollar estos instrumentos.

4.1. Caracterización de la economía popular en Colombia

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), produce de manera periódica los principales indicadores sobre la estructura del mercado laboral, entre ellos la medición de la informalidad. Aunque esta encuesta no mide de forma directa la economía popular como categoría analítica, su información se ha convertido en una referencia fundamental para aproximarse empíricamente a su dimensión y características. Esto se debe a que una proporción significativa de las actividades económicas desarrolladas por los sectores populares se realiza por fuera de los marcos formales de regulación laboral y empresarial. En este sentido, la informalidad laboral capturada por la GEIH se utiliza como un indicador aproximado

para caracterizar la economía popular, permitiendo analizar su magnitud, composición ocupacional y distribución sectorial.

Bajo este enfoque, según la GEIH publicada por el DANE (2025), para el trimestre octubre–diciembre de 2025 la población catalogada como informal, considerando tanto las características de la empresa en el caso de los trabajadores independientes como la condición del puesto de trabajo para los asalariados, representa el 55,7 % de la población ocupada a nivel nacional, equivalente a 13.456.191 personas. La incidencia de la informalidad presenta además diferencias por sexo: el 58,1 % de los hombres ocupados y el 52,4 % de las mujeres se desempeñan en actividades clasificadas dentro del sector informal. Estos datos permiten dimensionar el peso estructural de las formas de trabajo asociadas a la economía popular dentro del funcionamiento del mercado laboral colombiano.

En la medición de las 23 ciudades y áreas metropolitanas más representativas, se observa un panorama distinto, donde el empleo formal (56,4 %) supera al informal (43,6 %), y la brecha de género en la distribución entre formalidad e informalidad se reduce: el 42,3 % de las mujeres trabaja en el sector informal, frente al 44,8 % de los hombres. Este comportamiento sugiere una mayor capacidad de absorción de empleo formal en los principales centros urbanos, asociada a estructuras productivas más diversificadas y a una mayor presencia institucional y empresarial.

La situación se revierte de manera drástica en los centros poblados y en el rural disperso, donde el 83,1 % de la población ocupada se encuentra en la informalidad (83,6 % de los hombres y 81,8 % de las mujeres). Este diferencial territorial evidencia una marcada heterogeneidad estructural del mercado laboral colombiano, en la que las oportunidades de inserción formal se concentran en las principales aglomeraciones urbanas, mientras que en el resto del país predominan formas de trabajo asociadas al autoempleo, las actividades de subsistencia y otras modalidades productivas de baja escala. En este contexto, la alta incidencia de la informalidad puede interpretarse como una expresión de la centralidad que adquiere la economía popular en los territorios rurales y en los centros poblados menores, donde estas formas de organización productiva cumplen un papel fundamental en la generación de ingresos y en la reproducción económica de los hogares. Esto plantea desafíos significativos para el diseño de políticas públicas orientadas tanto a la formalización como al fortalecimiento productivo y a la ampliación de los sistemas de protección social.

En términos educativos, a nivel nacional la población ocupada en condición de informalidad concentra el 50 % en los niveles más bajos de formación: ningún tipo de educación (17 %), básica primaria (27 %) y básica secundaria (6 %). Este patrón evidencia las persistentes barreras de acceso y permanencia en el sistema educativo, en contraste con el sector formal, donde estos mismos niveles agrupan únicamente al 12,7 % de la población ocupada, distribuidos así: ningún tipo de formación (2,2 %), básica primaria (8 %) y básica secundaria (2,5 %).

Se destaca que, mientras el sector informal concentra la mitad de su población en los tres niveles educativos más bajos, el sector formal agrupa el 51 % de su fuerza laboral en los niveles educativos más altos: técnica profesional y tecnológica (19 %), universitaria (21 %) y posgrado (11 %) (DANE, 2025). Esta brecha educativa entre formalidad e informalidad revela una segmentación estructural en las dinámicas de empleo, en la que el desarrollo de capacidades educativas formales opera como un determinante central del acceso a empleos formales, mejor remunerados y con mayor protección social. Asimismo, pone de relieve la necesidad de articular políticas de educación, formación para el trabajo y desarrollo productivo que reduzcan las trampas de baja cualificación con el fin de fortalecer el acceso a mejores empleos y una mayor calidad de vida.

Considerando los sectores económicos en los que se emplean, se resalta una alta concentración de empleo informal en sectores como la agricultura (21,7 %) y el comercio (17,3 %), que contrastan con su peso en el empleo formal.

Esto refleja la centralidad que tiene el sector agrícola dentro de las dinámicas de la economía popular, particularmente en territorios rurales, donde las actividades productivas de pequeña escala constituyen una fuente fundamental de ingresos. En este contexto, las políticas de desarrollo rural y de transformación productiva, incluyendo las asociadas a la reforma agraria,

adquieren un papel relevante para mejorar las condiciones de trabajo, productividad y protección social de quienes participan en estas economías. En cambio, sectores como la administración pública, la educación y la salud muestran una altísima formalidad (23,9 %), lo que evidencia nuevamente la marcada diferenciación estructural del mercado laboral colombiano.

Al analizar la posición ocupacional, se observa que el trabajo por cuenta propia representa el 61,8 % del empleo informal, lo que confirma que la economía popular en Colombia se sostiene principalmente en actividades de subsistencia y autoempleo. En contraste, en el empleo formal los trabajadores por cuenta propia apenas representan el 14,7%, lo que evidencia una clara segmentación: quienes logran formalizarse suelen ser empleados particulares o del gobierno, mientras que la mayoría de quienes trabajan por su cuenta permanecen en la informalidad. Esta diferencia muestra cómo la estructura laboral reproduce desigualdades en acceso a seguridad social y estabilidad.

Un rasgo estructural que merece especial atención es la significativa participación de obreros y empleados particulares en ambos segmentos del mercado laboral: constituyen el 71,2 % del empleo formal, pero también el 23,4 % del empleo informal.

Este dato permite advertir que la informalidad trasciende el ámbito del trabajo por cuenta propia y se inserta también en relaciones asalariadas caracterizadas por la ausencia de contrato formal, afiliación integral a la seguridad social o garantías de estabilidad. Por su parte, categorías como el trabajo doméstico y los jornaleros, aunque tienen menor peso relativo en el total del empleo, presentan niveles elevados de informalidad, lo que pone de manifiesto la precariedad estructural que caracteriza estos oficios. En conjunto, estos elementos cuestionan la identificación simplista entre informalidad y autoempleo, y revelan un fenómeno más amplio y complejo, en el que coexisten relaciones asalariadas desprotegidas y unidades productivas de subsistencia, profundizando la segmentación del mercado laboral.

Al analizar los lugares donde se desarrolla la actividad laboral, también se evidencian diferencias significativas entre empleo formal e informal. En el empleo formal, casi tres cuartas partes de los trabajadores (73,8 %) están en locales fijos, oficinas o fábricas, lo que refleja estabilidad, infraestructura y regulación. En contraste, en la informalidad los espacios de trabajo se diversifican: un 32,1 % en viviendas y 22,4 % en áreas rurales, lo que muestra cómo la economía popular se sostiene en espacios domésticos y comunitarios, sin separación clara entre vida privada y actividad productiva. Estas dinámicas permiten combinar las actividades de adquisición de ingresos con tareas de cuidado en el mismo espacio. El hogar, la vivienda y los entornos comunitarios funcionan como lugares donde se cocina, se cuida a los hijos y se atienden responsabilidades familiares, mientras se desarrollan actividades económicas, reflejando su papel central en la reproducción de la vida.

Asimismo, se observan diferencias significativas en el uso del espacio público como lugar de trabajo. Mientras que en el empleo formal solo el 1,6 % de los trabajadores se ubica en sitios al descubierto y el 4,6 % en vehículos, en la informalidad estas proporciones ascienden al 6,7 % y 8,6 %, respectivamente. Esto evidencia que una parte importante de las actividades económicas informales se desarrolla en espacios abiertos, donde la calle, los vehículos y otros entornos móviles se convierten en escenarios de producción y generación de ingresos.

En estos contextos, actividades como la venta ambulante, el transporte informal o los servicios itinerantes no solo constituyen estrategias de subsistencia, sino también formas de apropiación del espacio urbano. Habitar el espacio público como lugar de trabajo implica una relación constante con la comunidad, la movilidad y la regulación estatal, lo que sitúa a estos trabajadores en dinámicas permanentes de negociación con autoridades y actores locales.

En términos de estructura empresarial, la economía popular en Colombia se organiza predominantemente en torno a micronegocios, que agrupan cerca del 94 % de la población ocupada. Esta configuración expresa no solo una marcada atomización productiva, sino también la centralidad de unidades de muy pequeña escala como principal soporte de generación de ingresos. Dentro de ellas, según la Encuesta de Micronegocios (Emicron), realizada por el DANE (2025), el comercio y la reparación de vehículos

concentran el 30 %, seguidos por actividades de educación, salud y asistencia social, junto con servicios culturales, recreativos y personales (15 %). La construcción y el transporte ocupan un lugar relevante, cada uno con una participación cercana al 14,2 %.

Más que un simple rasgo estadístico, esta distribución sectorial revela un patrón estructural de inserción laboral: la mayoría de los trabajadores se vincula a esquemas productivos de baja escala, intensivos en trabajo, con reducida productividad y escasas posibilidades de acumulación. Se trata de unidades productivas donde se entrelazan relaciones económicas, familiares y comunitarias, y donde los mecanismos de protección social suelen descansar más en redes sociales y familiares que en instituciones formales. En contraste, el empleo formal se concentra en un segmento empresarial reducido que reúne el 21 % del total de ocupados, consolidando un mercado laboral dual: un núcleo protegido, con mayor estabilidad y regulación, frente a una base amplia que opera bajo condiciones frágiles e inciertas.

Desde la perspectiva de la economía popular, esta realidad evidencia que dichas microestructuras no son marginales sino constitutivas del funcionamiento económico del país. En ellas se articula la reproducción material de millones de hogares, muchas veces en territorios donde la presencia estatal es limitada y el mercado formal resulta excluyente. La informalidad, por tanto, no se agota en la ausencia de contrato o afiliación, sino que remite a una forma específica de organización productiva y territorial que sostiene la vida cotidiana en condiciones estructuralmente desiguales.

Las brechas también se reflejan en el acceso a la seguridad social, particularmente en la afiliación a salud y pensión según el territorio.

A nivel nacional, el 95,5% de la población ocupada está afiliada a salud, pero solo el 50,5% lo hace en el régimen contributivo, mientras que un 42,4% depende del subsidiado. En las cabeceras urbanas, la afiliación contributiva sube a 58,3% y la proporción de cotizantes a pensión alcanza el 49,8%, lo que refleja mayor formalización y capacidad de aporte. En contraste, en los centros poblados y rurales dispersos apenas el 19,6% está en el régimen contributivo y solo el 16,5% cotiza a pensión, mientras que el 56,8% depende del régimen subsidiado. Esto muestra una clara desigualdad territorial: en las ciudades hay más acceso a empleo formal y aportes, mientras que en el campo predomina la dependencia del subsidio y la informalidad.

Tomando como referencia la población ocupada por afiliación a la seguridad social, según régimen y pensiones, algo que resalta es que aunque la afiliación a salud es casi universal en todos los territorios (95 %), la calidad y tipo de afiliación varía profundamente. En lo rural, la afiliación se sostiene principalmente en el régimen subsidiado (74,4 %), lo que garantiza cobertura mínima pero no implica estabilidad laboral ni aportes pensionales. Además, la proporción de beneficiarios en salud es mucho más alta en zonas rurales (17,2 %) que en cabeceras (7,2 %), lo que refleja que muchas personas acceden al sistema por vínculos familiares y no por su propia capacidad de cotizar. En lo relacionado con la pensión, la brecha se marca significativamente entre las cabeceras y los centros poblados y rural disperso, ya que mientras los primeros tienen una afiliación del 50 %, estos últimos apenas llegan al 16,5 % de la población ocupada. En suma, la economía popular en territorios rurales se sostiene en esquemas de protección social asistencial, mientras que en las ciudades existe mayor integración al régimen contributivo, aunque todavía con brechas importantes en pensiones y aportes efectivos.

La segmentación también se refleja en los niveles educativos y en los sectores económicos. La informalidad concentra trabajadores con baja escolaridad y se vincula principalmente a actividades tradicionales como la agricultura y el comercio, mientras que la formalidad se asocia a mayores niveles de formación y a sectores intensivos en capital y regulación, como la administración pública, la educación, la salud y los servicios financieros. Esta brecha educativa y sectorial evidencia cómo la falta de acceso a formación de calidad perpetúa las trampas de baja productividad y limita las posibilidades de movilidad social, reforzando la precariedad de la economía popular.

En conjunto, esta caracterización evidencia que la economía popular en Colombia constituye un fenómeno estructural y mayoritario dentro del mercado laboral. Más de la mitad de la población ocupada se inserta en actividades informales, con una presencia particularmente alta en territorios rurales y periferias urbanas, donde el autoempleo, las microempresas y las

actividades de subsistencia representan las principales fuentes de ingreso.

Las brechas educativas, sectoriales y territoriales muestran que la informalidad no responde únicamente a decisiones individuales, sino a una estructura productiva que genera oportunidades laborales profundamente desiguales. Mientras los sectores formales se concentran en actividades intensivas en capital y regulación, la economía popular se articula en torno a unidades productivas de pequeña escala, con baja productividad y limitada protección social.

Asimismo, la territorialidad del trabajo informal, en viviendas, calles, vehículos y espacios comunitarios, revela que estas prácticas económicas están estrechamente vinculadas con las dinámicas sociales y familiares de los hogares. En este sentido, la economía popular no constituye únicamente un fenómeno laboral, sino también una forma de organización social de la producción y la subsistencia. Reconocer su centralidad resulta fundamental para el diseño de políticas públicas orientadas a ampliar la protección social, fortalecer las capacidades productivas y reducir las profundas desigualdades que caracterizan al mercado laboral colombiano.

La relación entre la economía popular y la política de reindustrialización que se plantea en esta investigación trasciende los enfoques tradicionales, propuestos por la derecha política y la economía ortodoxa, centrados únicamente en subsidios o en el otorgamiento de crédito para emprendimientos individuales. La propuesta busca transformar de manera estructural dos dimensiones fundamentales de la política pública y de la economía política de la relación entre el Estado y la sociedad.

En primer lugar, se plantea un cambio en el enfoque de intervención pública, pasando de políticas orientadas a iniciativas individuales y proyectos productivos atomizados hacia estrategias que fortalezcan la organización social, la asociatividad y las dinámicas comunitarias de la economía popular. El objetivo es que la acción estatal contribuya a la construcción de tejido social y productivo en los territorios, generando y promoviendo entornos económicos más favorables para el desarrollo de las capacidades potenciales de estas formas de inserción económica.

En segundo lugar, se propone una reconfiguración del papel del Estado. Frente a la visión predominante del enfoque neoliberal, que tiende a reducir la acción pública a la promoción de soluciones individuales mediadas por el mercado, se plantea recuperar una concepción del Estado como agente transformador, capaz de impulsar procesos de organización colectiva, fortalecimiento productivo y desarrollo con enfoque territorial.

En este marco, y considerando la clasificación de la economía popular según su capacidad de generación de excedentes, resulta necesario incorporar un enfoque diferenciado de política pública que reconozca las particularidades de sus distintos segmentos. En particular, se propone considerar los tres eslabones de la economía popular (economía popular de indigencia, de subsistencia y excedentaria) mediante estrategias que permitan potenciar las capacidades productivas específicas de cada uno de ellos y avanzar hacia un desarrollo más equitativo y con justicia social.

4.2. Los instrumentos de gobierno para la Economía Popular en la visión industrializadora

El Programa de Gobierno "Colombia Potencia Mundial de la Vida" y algunos instrumentos de planeación y política como el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 de Colombia, "Colombia Potencia Mundial de la Vida" (Ley 2294 de 2023), incorporan la economía popular y comunitaria como un pilar estratégico para un crecimiento inclusivo y una transformación productiva con enfoque territorial. El gobierno de Gustavo Petro situó en el centro a la economía popular, la gestión comunitaria y la reindustrialización, articulando instrumentos como los Centros de Reindustrialización ZASCA, las líneas de crédito CREO y esquemas de compras públicas con criterios de inclusión. Este enfoque atraviesa de manera transversal el PND, con especial énfasis en el eje de Seguridad Humana y Justicia Social, donde se reconoce el papel estructural de la economía popular en la generación de ingresos, empleo y cohesión social. En coherencia con esta perspectiva, el Plan plantea la implementación de estrategias de reconversión laboral orientadas a fortalecer la inclusión productiva, dinamizar la economía popular y cooperativa, y potenciar otras iniciativas económicas de base ciudadana (PND, 2023, p. 78).

4.3. Los centros de reindustrialización ZASCA

Los Centros de Reindustrialización ZASCA (Zonas de Aceleración y Servicios para la Competitividad y la Articulación) son espacios físicos y programáticos creados para brindar asistencia técnica integral, formación, acceso a tecnología y acompañamiento especializado a unidades productivas de la economía popular, micronegocios y MiPyMEs (MINCIT, 2024). Su objetivo es "mejorar la productividad, fomentar el crecimiento empresarial, acceder a nuevos mercados, promover procesos asociativos y generar conexiones financieras, basado en la vocación productiva o actividad comercial según su ubicación" (CCB, 2024). Los ZASCA se implementan en alianza entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), iNNpulsa Colombia, cámaras de comercio y entidades territoriales, y se enfocan en sectores como manufactura, agroindustria, metalmecánica y tecnología.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, hoja de ruta de las políticas públicas dentro del gobierno en el cuatrienio, se encuentran dentro de los indicadores de segundo nivel, que hacen referencia a las indicadores operativos o sectoriales, los cuales miden los resultados intermedios o productos asociados a programas, proyectos o intervenciones específicas. Esto dado que los ZASCA aparecen dentro de los proyectos estratégicos de impacto regional de los departamentos. Estos se enmarcan como la materialización más visible de la política de reindustrialización con enfoque en economías populares, ya que esta estrategia se ha consolidado como un espacio estratégico para el fortalecimiento de unidades productivas, mipymes y economía popular, alejándose del modelo de "Parque Industrial" periférico para insertar capacidades industriales directamente en los aglomerados productivos existentes en los territorios. La lógica es de proximidad y pertinencia: llevar la maquinaria y el conocimiento allí donde la gente ya está produciendo, en sectores como moda, agroindustria y otras actividades productivas, con el objetivo de incrementar productividad y competitividad.

Los resultados y la evaluación empírica demuestran que hasta octubre de 2024, se han implementado 73 centros ZASCA en 25 departamentos, con una inversión de más de $112.000 millones de pesos, beneficiando a más de 12.800 unidades productivas y MiPyMEs (Garzón, 2024).

La meta para el cuatrienio es alcanzar 89 centros y beneficiar a más de 16.000 unidades productivas. La evidencia preliminar indica que los ZASCA han contribuido a incrementar la productividad, mejorar la calidad de los productos, facilitar el acceso a tecnología y mercados, y fortalecer la asociatividad en los territorios. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la sostenibilidad financiera, la articulación institucional y la cobertura en zonas rurales y excluidas.

Analizando 2.766 unidades productivas atendidas muestra resultados relevantes en tres dimensiones. En productividad laboral, el crecimiento promedio fue de 43,4 %. Al desagregar por nivel de formalización, las unidades sin registro mercantil —es decir, las de menor punto de partida— registraron un aumento del 51 %, mientras que las formalizadas crecieron 29,7 %. Este dinamismo relativo de las unidades informales sugiere que la intervención estatal puede acelerar procesos de consolidación organizacional y estabilidad, particularmente en agentes que operaban previamente al margen de la institucionalidad.

En proyección comercial, las ventas de unidades productivas informales incrementaron 23 % en promedio, indicador de adopción de mejores prácticas productivas. Más significativo aún es el salto en orientación exportadora: los planes de exportación pasaron de 5,4 % a 24,8 % de las unidades atendidas (un incremento de 19,4 puntos porcentuales), mientras las exportaciones activas efectivas crecieron de 1,4 % a 3,1 %. Estos datos evidencian que el acceso a asistencia técnica y tecnología puede reducir barreras de entrada a mercados internacionales, aunque la conversión de planes en exportaciones efectivas, muestra que la brecha entre intención y realización comercial persiste como desafío.

En formalización, se registraron avances en múltiples frentes: registro ante Cámara de Comercio (8,3 %), vinculación de empleados formales con contrato (8 %), estandarización de procesos internos y externos (31 %), y formalización tributaria (7,4 %). Estos

indicadores, aunque modestos en magnitud absoluta, señalan movimiento hacia la institucionalización de prácticas que pueden sustentar crecimiento sostenido.

El componente agrícola —estrechamente vinculado al proceso de reforma agraria— muestra resultados particularmente relevantes. Más del 20 % de las unidades productivas atendidas transitó de actividades exclusivamente de cosecha hacia procesos de transformación y agregación de valor. Este cambio permitió aumentar volúmenes de producción mediante procesamiento de mayor cantidad de materia prima, generar productos con mayor vida útil, facilitar acceso a nuevos segmentos de mercado y reducir dependencia de la comercialización de productos primarios de alta volatilidad de precios. En última instancia, estos avances se traducen en mayores ingresos para los productores.

Finalmente, la cohesión territorial y organizativa emerge como factor central para la sostenibilidad. La participación de unidades productivas en asociaciones aumentó de 55,7 % a 70,1 % (14 puntos porcentuales). Esta mayor articulación colectiva se refleja en mejoras concretas: compra conjunta de insumos (4,4 p.p.), acceso a mercados (6,5 p.p.), venta y distribución a través de asociaciones (7,1 p.p.), y acceso a capacitación (11,4 p.p.). Estos mecanismos de economía colectiva fortalecen la durabilidad de los procesos productivos más allá del período de intervención directa del programa.

En conjunto, los datos ZASCA indican que el acompañamiento estatal intensivo —combinando tecnología, asistencia técnica y articulación organizativa— puede acelerar formalización, productividad e inserción comercial en unidades de pequeña escala. Sin embargo, su contribución a la reindustrialización estructural del país requiere seguimiento de variables adicionales: sostenibilidad de las exportaciones iniciadas una vez finaliza el acompañamiento, generación efectiva de encadenamientos productivos con proveedores locales, y escalamiento de las unidades beneficiadas hacia mayores niveles de complejidad tecnológica y valor agregado.

4.4. Créditos mediante la estrategia CREO

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 88, encomienda al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, impulsar el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento. Este artículo configura una estrategia de política financiera de desarrollo, donde el Estado no se limita a regular, sino que interviene activamente para corregir fallas de mercado, socializar riesgo y expandir el crédito productivo hacia sectores históricamente marginados, de allí se desprende el programa de créditos CREO.

El programa *CREO: Un crédito para conocernos* es una iniciativa de inclusión financiera destinada a promover el acceso a financiamiento formal para la economía popular, con el objetivo de reducir la dependencia de fuentes informales como el "gota a gota" y potenciar el desarrollo y bienestar financiero de las unidades productivas de baja escala (MinHacienda, 2023). Como señala el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023), "CREO, un crédito para conocernos, se consolida como la estrategia más inclusiva jamás ejecutada en Colombia y que apunta a cerrar desigualdades históricas y generar financiación accesible y flexible, como una palanca clave para potenciar la generación de capacidades, el bienestar financiero y la transformación de las condiciones de vida de la economía popular".

El programa CREO se cimienta en cuatro ejes centrales, como lo son: i) Oportunidades de acceso al crédito para los tradicionalmente desatendidos; ii) Promoción de metodologías de financiamiento grupal y asociativo; iii) Gestión y acompañamiento en territorio y iv) Generación de capacidades financieras de la EP. Se resalta que el Gobierno actúa como el fiador amigo a través del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías. Es decir, que una población que tradicionalmente ha sido excluida del crédito formal va a tener un fiador, que es el Gobierno nacional, que respalda hasta el 70% del crédito.

El Gobierno Nacional, a través de entidades como el Banco Agrario, Bancóldex, el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y FINAGRO, actúa

como "fiador amigo" de los beneficiarios, facilitando el acceso a créditos de bajo monto, con condiciones flexibles y garantías adaptadas a las características de la EP. El programa incluye líneas de crédito específicas para mujeres microempresarias, con incentivos adicionales y formación en educación financiera.

En términos de resultados, entre el 28 de marzo de 2023 y el 31 de enero de 2024, el programa CREO había desembolsado más de $28.650 millones, beneficiando a más de 15.000 unidades productivas (MinHacienda, 2024). En la distribución regional de los recursos, la región Caribe concentró los mayores desembolsos tanto del FNG como de Bancóldex, con $7.130 millones y $380,7 millones, respectivamente. Por su parte, en el caso de Finagro, la región Centro Oriente registró la mayor asignación de créditos, alcanzando $3.152 millones. La evidencia muestra que CREO ha contribuido a reducir la dependencia del crédito informal, mejorar la inclusión financiera y fortalecer las capacidades empresariales de los actores populares, aunque persisten retos en la cobertura rural y la sostenibilidad de los esquemas de garantía.

Fuente: Erick Sánchez Páez (2024).

4.5. Compras públicas

Las compras públicas constituyen, a nivel global, instrumentos estratégicos para el desarrollo económico inclusivo. En América Latina, su magnitud oscila entre el 8 % y el 12 % del PIB regional (Rojas et al., 2025), lo que evidencia su potencial como herramienta estructural de política económica dentro de un proceso de reindustrialización, al redefinir el rol del Estado no solo como regulador, sino como agente activo de transformación productiva.

Esta perspectiva se inscribe en la noción del Estado emprendedor desarrollada por Mazzucato, quien sostiene que el gobierno no debe limitarse a corregir fallas de mercado, sino que puede asumir un papel protagónico en la creación y configuración de mercados, fortaleciendo vínculos con empresas innovadoras y liderando misiones tecnológicas orientadas a transformar la estructura productiva. Desde esta óptica, la contratación pública se convierte en una herramienta para direccionar la demanda agregada estatal hacia sectores estratégicos, ampliando mercados para bienes y servicios nacionales con potencial innovador y facilitando su escalamiento.

En este contexto, las compras públicas pueden contribuir a la diversificación productiva al conectar proveedores locales con oportunidades de expansión. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que *"conectar a las empresas con la demanda puede ser tan importante como reducir sus costos"*, en la medida en que permite superar la fragmentación de los mercados entre regiones, sectores o cadenas de valor y mejorar la reasignación de recursos hacia firmas más productivas (Rivero et al., 2025). Esto implica que los gobiernos, al vincular productores aislados con compradores de mayor escala, contribuyen a remover barreras estructurales al desarrollo.

En esta línea, las compras estatales pueden concebirse como una política industrial estratégica, en tanto abren mercados, promueven economías de escala y fortalecen encadenamientos productivos nacionales. A conclusiones similares llegan Uriña y Alvarado (2025) al analizar el efecto de las compras públicas sobre el desarrollo de MIPYMES ecuatorianas. Los autores muestran que estrategias como reservas de mercado, sistemas diferenciados de contratación, integración de la economía popular y

solidaria y preferencias por productos nacionales generaron impactos positivos significativos, entre ellos mayor participación empresarial, fortalecimiento organizacional, diversificación productiva y dinamización territorial. En conjunto, estos hallazgos confirman que las compras públicas pueden consolidarse como instrumentos eficaces de política económica inclusiva, capaces de promover el desarrollo sostenible de las MIPYMES y contribuir al crecimiento económico local.

Las compras públicas se consolidan como un instrumento estratégico de política industrial para la reindustrialización y la inclusión productiva de la economía popular en Colombia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (PND) y la Ley 2294 de 2023 reconocen que la contratación estatal puede ser un mecanismo de democratización económica, al abrir espacios de participación a actores históricamente excluidos del mercado público. En este sentido, el artículo 100 de la Ley establece que *"las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público Populares"* (Congreso de la República, 2023, art. 100). Dichos contratos se aplican a obras sociales y adquisición de bienes y servicios de carácter comunitario, incluyendo rubros como gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario.

El Artículo 101 introduce las Asociaciones de Iniciativa Público Popular, una modalidad contractual que vincula entidades públicas con instrumentos asociativos de origen comunitario —unidades de economía popular, organismos de acción comunal, organizaciones sociales, comunidades étnicas, mujeres y víctimas— para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, ambiental, agrícola, pesquera y pecuaria, así como de servicios públicos. Estas asociaciones se caracterizan por un financiamiento parcial o total de los proyectos mediante aportes en recursos o especie y un límite máximo de inversión de 6.000 SMMLV, donde los aportes públicos que no pueden superar el 50% del valor total. Este mecanismo busca fortalecer la corresponsabilidad comunitaria en la ejecución de proyectos estratégicos, integrando capacidades locales con recursos estatales y promoviendo la autogestión territorial.

El artículo 102 complementa este marco al introducir sistemas de contratación más flexibles, permitiendo que oferentes de la economía popular participen en procesos dinámicos de adquisición sin necesidad de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Esto abre la posibilidad de que unidades productivas locales compitan en licitaciones estatales vinculadas a mano de obra comunitaria, suministro agrícola o rehabilitación de infraestructura social, ampliando el mercado interno y dinamizando la demanda.

En términos de compensación industrial (offset), el artículo 257 crea un mecanismo de compensación obligatoria en compras militares, que exige al menos un 10% de transferencia tecnológica a la industria nacional en adquisiciones de carácter aeroespacial y astillero. Aunque aplicado al sector defensa, esta medida refleja un enfoque de estímulo tecnológico: obliga a las contratistas extranjeras a reinvertir en I+D local y fortalece la base industrial nacional mediante conocimiento avanzado.

En paralelo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (CCE) ha implementado el Mecanismo de Agregación de Demanda (MAD), que facilita la participación continua de actores de la economía popular en catálogos inclusivos y sistemas dinámicos de adquisición. El portal "Mi Mercado Popular" constituye una herramienta clave para el registro y postulación de microempresas y unidades productivas como proveedores del Estado. Entre 2020 y 2023, se firmaron más de 234.000 contratos con microempresas, por un valor cercano a 1 billón de pesos, evidenciando un avance en la democratización del acceso a la contratación pública (CCE, 2023). Destaca el acuerdo marco de precios para el suministro de alimentos perecederos y no perecederos, que prioriza la participación de la Economía Popular (EP), la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y esquemas asociativos de pequeños productores.

En conjunto, estas medidas configuran un nuevo paradigma de compras públicas inclusivas, donde el Estado no solo actúa como comprador, sino como agente de política productiva que orienta la demanda hacia la economía popular,

fortaleciendo la reindustrialización desde abajo y consolidando un mercado interno más equitativo.

A pesar de los avances, la participación de la EP en compras públicas sigue siendo limitada, debido a barreras de acceso (desconocimiento, desconfianza, requisitos complejos), identificación (falta de información sobre la capacidad productiva) y capacidad (demanda estatal superior a la capacidad de producción de las microempresas). El 73,7% de las MiPyMEs no están registradas en el RUP, y el 51,9% considera que los procesos de contratación pública son complejos, largos y costosos (CONPES 4129, p. 4.5.5).

Sin embargo, el análisis de las compras públicas como instrumento de articulación con la economía popular debe trascender la evaluación de su ejecución operativa para interrogarse por los límites estructurales que impone el paradigma normativo de la contratación estatal. En Colombia, como en la mayoría de economías latinoamericanas, el régimen de compras públicas está diseñado sobre presupuestos teóricos que asumen al Estado como mero agente de compra en un mercado competitivo, donde la eficiencia se mide por criterios financieros y la supuesta minimización de precios y maximización de transparencia procedimental. Esta arquitectura normativa, consolidada durante décadas de reformas neoliberales y armonización con tratados de libre comercio, establece una relación Estado-Mercado donde lo público se define negativamente frente a lo privado: el Estado "no debe distorsionar" la competencia, "no debe favorecer" a actores específicos, "no debe asumir riesgos" que corresponden al sector privado.

Desde esta perspectiva, el problema de las compras públicas orientadas a la economía popular no radica primariamente en deficiencias de implementación sino en una contradicción de fondo entre el propósito estratégico de transformación productiva y la lógica jurídica de neutralidad competitiva. Cuando el gobierno de Petro proclama que las compras públicas deben articularse con la economía popular, se enfrenta a un aparato normativo que criminaliza la direccionalidad estatal como "tráfico de influencias" o "distorsión del mercado", que exige licitaciones abiertas donde las grandes empresas tienen ventajas de escala insuperables, y que impide cláusulas de desarrollo territorial o cláusulas sociales vinculantes que privilegien a cooperativas y asociaciones comunitarias. La Ley de Contratación Pública, lejos de ser un marco técnico neutral, constituye un dispositivo de poder que reproduce la subordinación de lo popular a la lógica del gran capital, aun cuando la retórica oficial se declare favorable a la inclusión productiva.

En este sentido, la viabilidad de una política de compras públicas, aun inexistente, como herramienta de política industrial para la economía popular exige no meras reformas administrativas, sino una transformación estructural del régimen de contratación estatal que redefina la relación Estado-Mercado. Esto implica, al menos, tres transformaciones jurídico-políticas: primero, reconocer explícitamente en la normativa que el Estado no es un comprador más, sino un agente de desarrollo con facultades constitucionales para direccionar la demanda agregada hacia objetivos de transformación productiva y justicia social; segundo, establecer mecanismos de preferencia que permitan contratación directa o selección abreviada con organizaciones de economía popular que acrediten criterios de organización colectiva, reinversión social y arraigo territorial; tercero, diseñar cláusulas de rendición de cuentas diferenciadas que evalúen no solo precio y calidad técnica, sino impacto en tejido productivo local, generación de empleo digno y fortalecimiento de capacidades asociativas. Sin estas transformaciones, las compras públicas seguirán operando como techo de cristal que simula inclusión mientras reproduce exclusión estructural, independientemente de la buena voluntad de los funcionarios encargados de su operación cotidiana.

5 Conclusiones

El presente trabajo ha buscado demostrar que la integración de la economía popular en los procesos de reindustrialización constituye una apuesta estratégica —y no asistencialista— para la transformación productiva de Colombia. Frente a las visiones que conciben la industrialización como un proceso exclusivo de modernización capitalista vertical, o que reducen la economía popular a un residuo transitorio del desarrollo, hemos sostenido que es posible y necesario articular ambas dimensiones: una política industrial con orientación estratégica que, sin renunciar a la priorización de sectores y a la verticalización en su implementación, incorpore a los actores de la economía popular como sujetos activos y no meros receptores pasivos del desarrollo.

A lo largo de tres capítulos hemos recorrido un camino que parte de la reconceptualización teórica de la economía popular, pasa por la taxonomía de sus posibles roles en una estrategia nacional de desarrollo, y culmina en el análisis empírico de las experiencias recientes en Colombia. Este recorrido nos permite extraer las siguientes conclusiones:

La economía popular no es un sector homogéneo ni una categoría residual del análisis económico. Como hemos documentado, comprende desde unidades de subsistencia que apenas reproducen las condiciones físicas de existencia, hasta organizaciones excedentarias con capacidad real de acumulación y escala. Esta heterogeneidad estructural impone la necesidad de políticas diferenciadas: no puede aplicarse el mismo instrumento a un reciclador de base que a una cooperativa de transformación agroindustrial con potencial exportador. El error del microcrédito desregulado fue precisamente este: tratar a todos como si fueran microempresarios en potencia, ignorando que sin reproducción simple asegurada no hay espacio para el riesgo de la innovación.

La industrialización, entendida como transformación estructural de la matriz productiva, requiere necesariamente de una orientación estratégica que priorice sectores y articule verticalmente los instrumentos de política. No se trata de una intervención horizontal e indiscriminada, sino de seleccionar deliberadamente cadenas de valor con potencial de encadenamiento, generación de empleo de calidad y soberanía productiva. En este sentido, la economía popular no puede ser el sujeto de toda la industrialización, pero sí debe serlo de segmentos estratégicos donde sus capacidades organizativas, conocimiento territorial y resiliencia histórica ofrecen ventajas comparativas reales.

El Estado emerge como actor irrenunciable en este proceso, pero no como mero regulador o financiador de última instancia. La experiencia de los Centros ZASCA, el programa CREO y las reformas en compras públicas evidencian que cuando el Estado asume el rol de "gran integrador" —articulando demanda estable, tecnología, crédito con garantías públicas y acompañamiento técnico— los actores de la economía popular muestran capacidades de respuesta que desmienten los prejuicios sobre su "baja productividad" o "irracionalidad económica". Sin embargo, estos avances son aún frágiles. La sostenibilidad de estos procesos depende de trascender la lógica de proyecto aislado y construir institucionalidad de largo plazo que sobreviva los ciclos políticos.

La tensión entre integración y autonomía no se resuelve solamente de manera técnica, sino que debe gestionarse políticamente. Hemos identificado tres riesgos concretos que deben ser enfrentados sin ingenuidad: (i) la subsunción real de la economía popular en cadenas de valor donde el capital dominante capture la mayor parte del excedente; (ii) la conversión de los programas estatales en mecanismos de "autoexplotación funcional" donde el Estado financie la precariedad; y (iii) la reproducción de las lógicas emprendeduristas clásicas del neoliberalismo. Frente a estos riesgos, la apuesta por la propiedad colectiva, la democratización de la gestión y el fortalecimiento de la organización política de los sectores populares con la participación orientadora del Estado, pero también su aparición como agente activo en el mercado, son condiciones de viabilidad económica del modelo.

La reindustrialización colombiana, en el contexto de la transición energética y la crisis climática, ofrece una ventana de oportunidad histórica para redefinir la inserción del país en la división internacional del trabajo. Pero esta oportunidad se juega en el terreno de la disputa política. Si la transición verde se reduce a la instalación de parques solares y eólicos sin transformar la base productiva local, reproduciremos el extractivismo con nueva cara. Si, en cambio, se articula con la potencialidad industrial de la economía popular es posible

avanzar hacia un modelo que combine soberanía productiva, justicia social y sostenibilidad ambiental.

La experiencia del gobierno Petro (2022-2026) constituye un laboratorio incompleto pero valioso de estas hipótesis. Los datos de los ZASCA muestran que, con intervención estatal intensiva, las unidades productivas de la economía popular pueden acelerar procesos de formalización, incrementar su productividad laboral y proyectarse hacia mercados externos. El programa CREO ha demostrado que el crédito con garantía pública puede sustituir al "gota a gota" sin caer en la financiarización del consumo. Las experiencias en compras públicas han abierto espacios institucionales para que la economía popular acceda a demanda estatal estable. Sin embargo, estos avances operativos chocan con un límite estructural: el régimen de contratación estatal está diseñado sobre presupuestos neoliberales que asumen al Estado como mero comprador en mercado competitivo, donde la "eficiencia" se mide por precio mínimo y neutralidad procedimental. Para que las compras públicas sean verdadera política industrial, se requiere transformación jurídica que redefina la relación Estado-Mercado: reconocer al Estado como agente de desarrollo con facultad constitucional de direccionar demanda; establecer mecanismos de preferencia para organizaciones de economía popular con criterios de organización colectiva y arraigo territorial; y diseñar rendición de cuentas por impacto en tejido productivo local y regional.

En última instancia, este trabajo sostiene que una política industrial pro-clase trabajadora en el siglo XXI no puede ignorar a la mayoría de la clase trabajadora. En Colombia, donde más de la mitad de los ocupados se encuentra en condición de no asalariados, cualquier proyecto de transformación productiva que la excluya está condenado al fracaso por simple aritmética política y económica. Pero más allá de la necesidad, existe la posibilidad: la economía popular ha demostrado históricamente una capacidad de innovación organizativa, adaptación territorial y resistencia que, canalizada estratégicamente, puede convertirse en vanguardia de una industrialización democrática.

La pregunta que abría este trabajo —¿es posible una política industrial que no esté capturada por las élites?— no admite respuesta definitiva en abstracto. Su resolución depende de la correlación de fuerzas, de la capacidad de las organizaciones populares para incidir en la definición de prioridades sectoriales, y de la voluntad política de sostener en el tiempo instrumentos que trasciendan la lógica electoralista. Lo que sí hemos intentado demostrar es que, desde el punto de vista teórico y empírico, las condiciones de posibilidad existen. La economía popular puede ser sujeto de la industrialización, siempre que se reconozca que este "ser sujeto" se construye: mediante políticas públicas diferenciadas, financiamiento transformador, demanda estatal articulada y, sobre todo, mediante el fortalecimiento de la organización colectiva de quienes, en última instancia, son los que producen la riqueza y reproducen la vida.

Referencias

Acosta Puertas, J. (2024). Reindustrialización, reconversión laboral y transición energética justa en Colombia. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Ahumada, J. M., & Chang, H.-J. (2025). A new international economic order for the twenty-first century: an agenda for industrial and trade policies from the Global South. Review of Keynesian Economics, 13(4), 562-580.

Amsden, A. H. (2001). The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. New York: Oxford University Press.

Asojudiciales. (2016). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. http://www.asojudiciales.org/wp-content/uploads/2016/11/Crisis-exclusión-social-y-democratización.pdf

Banco de la República. (s.f.). Posacuerdo, ¿más de lo mismo? Colecciones Digitales. https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/cinep/id/10

Bergesio, C. (2004). Lo popular y la economía en América Latina. https://www.redalyc.org/pdf/185/18502403.pdf

BluRadio. (s.f.). Mariana Mazzucato: "Estoy en Colombia tratando de ayudar a un Gobierno...". https://www.bluradio.com/economia/

Cámara De Comercio De Bogotá. (2024). El ABC de los Centros de Reindustrialización ZASCA. https://www.ccb.org.co/de-interes/noticias/el-abc-de-los-centros-de-reindustrializacion-zasca

Chang, H.-J. (1994). The Political Economy of Industrial Policy. London: Macmillan.

Chen, M. A. (2012). The informal economy: Definitions, theories and policies. Manchester: WIEGO Working Paper No. 1. https://www.wiego.org/wp-content/uploads/2019/09/Chen_WIEGO_WP1.pdf

Ciencia Unisalle. (s.f.). Economía solidaria e informalidad: Evolución y crisis del sector comercializador de electrodomésticos. https://ciencia.lasalle.edu.co/bitstreams/4d9c5d62-bdfa-4c80-89a8-29116bf453cb/download

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Mecanismos de inclusión - de la economía popular en la compra pública. https://operaciones.colombiacompra.gov.co/

Colombia Productiva. (s.f.). MinCIT impulsa la Economía Popular... iNNpulsa Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. https://www.colombiaproductiva.com/

Confecámaras. (s.f.). Economía popular - Confecámaras. https://confecamaras.org.co/programas-para-la-promocion-de-la-formalizacion-empresarial/economia-popular/

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2023). Política Nacional de Reindustrialización (Documento CONPES 4129). Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (s.f.). CONPES PARA LA GENTE 4129. Departamento Nacional de Planeación. https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//ctmp/ConpesGente/CONPES_GENTE_4129.pdf

Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf

Coraggio, J. L. (2021). La economía social y solidaria ante la pobreza. https://www.economiasolidaria.org/recursos/biblioteca-la-economia-social-y-solidaria-ante-la-pobreza-jose-luis-coraggio/

Corporación Latinoamericana Sur. (s.f.). Economía popular. https://www.sur.org.co/economia-popular/

DANE. (2025). GEIH - Empleo informal y seguridad social. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/anex-GEIHEISS-oct-dic2025.xlsx

DANE. (2025). La Encuesta de Micronegocios (Emicron) - Información III trimestre de 2025. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/anexo-micronegocios-pobreza-condiciones-de-vida-propietarios-2019-2020.xlsx

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026

Estevez, I., & Riofrancos, T. (2025). Global green industrial policy: Navigating power dynamics for a pro-working-class, pro-development green transformation. Climate and Community Institute. https://climateandcommunity.org/research/

global-green-industrial-policy

Evenett, S., Jakubik, A., Kim, J., Martín, F., Pienknagura, S., Ruta, M., Baquie, S., Huang, Y., & Machado Parente, R. (2025). Industrial policy since the Great Financial Crisis (IMF Working Paper WP/25/222). International Monetary Fund.

Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F., & Ruta, M. (2024). The return of industrial policy in data (IMF Working Paper WP/24/1). International Monetary Fund.

Garzón, C. M. (2024, Octubre 30). MinCIT ha implementado 70 centros de reindustrialización Zasca para las empresas. Diario La República. https://www.larepublica.co/economia/mincit-ha-implementado-70-centros-de-reindustrializacion-zasca-para-las-empresas-3988268

Giraldo, C. (2017). La economía política de lo popular como fuente de derechos sobre lo público. En C. Giraldo (Ed.), Economía popular desde abajo (pp. 21-45). Ediciones desde abajo.

Giraldo, C. (2018). Política social contemporánea: un paradigma en crisis (Documento de Trabajo No. 70). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. https://ideas.repec.org/p/col/000178/014705.html

Giraldo, C. (2020). Trabajo y economía popular. FCE - Universidad Nacional de Colombia. https://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/documentosEE/documentos-economia-104.pdf

Giraldo, C. (2022). Lo popular: dimensiones económicas, sociales y políticas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169769/1/Lo-popular-Giraldo.pdf

Giraldo, C. (Ed.). (2017). Economía popular desde abajo. Ediciones desde abajo.

Guataquí, J. C., et al. (2023). La economía popular y comunitaria en Colombia: Una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/369970254

Ilyina, A., Pazarbasioglu, C., & Ruta, M. (2024, 12 de abril). Industrial policy is back but the bar to get it right is high. IMF Blog. https://www.imf.org/en/blogs/articles/2024/04/12/industrial-policy-is-back-but-the-bar-to-get-it-right-is-high

Ley 2294 de 2023 - Gestor Normativo. Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

MINCIT. (2024, enero 17). Con una inversión de $96.300 millones, se pondrán en marcha 68 nuevos Centros de Reindustrialización ZASCA entre 2024 y 2025. https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/68-nuevos-zasca-entre-2024-y-2025

MinHacienda. (2024.) En su primer año, gracias al programa CREO se han hecho más de 15.000 desembolsos por $28.648 millones. 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 Hacienda. (2023). "Creo, un crédito para conocernos" promoverá el acceso a financiación formal para la economía popular.https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/2169404/Comunicado+Nace+Creo.pdf/55b6d52e-81c5-8a5f-45c3-88d06974ac08?t=1738247000839

Noticias Latitud 4´35. (2023). CREO, línea de crédito para impulsar economía popular y erradicar el 'gota a gota.' https://latitud435.com/2023/12/creo-linea-de-credito-para-impulsar-economia-popular-y-erradicar-el-gota-a-gota/

PGP Abogados. (2022). La economía popular en el sistema de compras públicas. https://www.pgplegal.com/blog/la-economia-popular-en-el-sistema-de-compras-publicas

Prebisch, R. (1950) El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas, Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Nueva York. http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/002.pdf

Prebisch, R. (2012). El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile: CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas

República de Colombia. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" (Ley 2294 de 19 de mayo de 2023). Diario Oficial No. 52.400. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%202023/Ley%202294%20de%202023%20%28Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202022-2026%20-%20Colombia%20Potencia%20Mundial%20de%20la%20

Vida%29.pdf
República de Colombia. (2024, 12 de diciembre). Proyecto de ley número 450 de 2024 Cámara: Por medio de la cual se regula la economía popular y comunitaria, se garantiza su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones (Gaceta del Congreso No. 2219). Cámara de Representantes y Senado. https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2025/10/proyectos-ley/documentos/proyecto-33038/pl_450_2024c_economia_popular_y_comunitaria_0-2021f3f0.pdf
Revistas UNAM. (2017). INTERdisciplina Vol. 3 No. 7. https://www.revistas.unam.mx/index.php/inter/article/download/52392/46639
Rivero, V. I. A., Busso, M., & Santos, C. a. R. (2025, December 5). Compras públicas que abren mercados. BID. https://www.iadb.org/es/blog/investigacion-para-el-desarrollo/compras-publicas-que-abren-mercados
Rojas, R., Rojas, L., & Baylon, E. (2025). Compras públicas sostenibles en América Latna: análisis comparativo y normativo regional. INVECOM, 6(1), 1–10. https://ve.scielo.org/pdf/ric/v6n1/2739-0063-ric-6-01-e601109.pdf
SciELO. (2003). En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_ttext&pid=S0124-59962003000100002
Singer, P. (2002). Introdução à economia solidária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
Asociación de Economía Crítica. (2015). Revista de economía crítica n.19. https://www.asociacioneconomiacritica.org/wp-content/uploads/2015/10/Revista_Economia_Critica_19.pdf
The Tricontinental. (s.f.). Feminismos y luchas populares en Colombia: cuerpo-territorio y confluencias de rebeldías. https://thetricontinental.org/es/argentina/cuadernosfem01-hernandez/
Todos Somos Colombia. (s.f.). Colombia requiere modificar relación entre lo público y lo privado... Mariana Mazzucato. https://todossomoscolombia.org/
Tokman, V. (2001). De la informalidad a la modernidad. Santiago de Chile: OIT. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/tokman.pdf
UNDAV. (s.f.). Antecedentes de la noción de economía popular: La perspectiva coraggiana. Cartografías del Sur. https://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/download/90/81/338
UNESCO. (s.f.). Una visión de los oficios de la economía popular. UNESCO Digital Library. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371201
Universidad Católica de Colombia. (s.f.). La economía informal en Villavicencio. Revista Finanzas y Política Económica. https://revfinypolecon.ucatolica.edu.co/article/view/520
Universidad de Buenos Aires. (s.f.). Economía feminista y decolonialidad, aportes para la otra economía. Voces en el Fénix. https://www.economicas.uba.ar/extension/vocesenelfenix/economia-feminista-y-decolonialidad-aportes-para-la-otra-economia/
Universidad Nacional de Rosario. (s.f.). Hacia la construcción de una economía otra: aportes desde los feminismos y la economía popular. Cátedra Paralela. https://catedraparalela.unr.edu.ar/index.php/revista/article/download/395/317/637
UNM Digital Repository. (s.f.). Realidad y desafíos de la economía solidaria. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1393&context=abya_yala
Uriña, L., & Alvarado, G. (2025). El Efecto de las Compras Públicas en el desarrollo de MIPYMES Ecuatorianas: Análisis de Literatura sobre Políticas de Inclusión y Crecimiento Empresarial Local. Ciencia Y Reflexión, 4(3), 1530–1564. https://doi.org/10.70747/cr.v4i3.628

iPP
Instituto de
Pensamiento
Progresista