

Análisis al proyecto de ley de economía popular y comunitaria en Colombia

Analysis of the proposed law on popular and community-based economy in Colombia

Análise do projeto de lei sobre economia popular e comunitária na Colômbia

Efraín Rosado Rodríguez¹
Lainiver Mendoza Munar²

Recibido: 22 de diciembre de 2024

Aprobado: 12 de enero de 2025

Publicado: 30 de enero de 2025

Cómo citar este artículo:

Rosado Rodríguez, E. y Mendoza Munar, L. (2025). Análisis al proyecto de ley de economía popular y comunitaria en Colombia. *Cooperativismo & Desarrollo*, 33(131), 1-23.
doi: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.10>

Artículo de reflexión. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.10>

¹ Doctor en Gestión de Empresas Cooperativas.
Catedrático Asociado Universidad de Puerto Rico
Correo electrónico: efrain.rosado@upr.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1496-7699>

² Ph. D. (c) en Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid. Profesora instructora,
Facultad de Derecho, Universidad Cooperativa de Colombia, Cali, Colombia.
Correo electrónico: lainiver.mendoza@campusucc.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3750-3261>



Resumen

Este artículo analiza el Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria en Colombia como iniciativa para reconocer y fortalecer un sector económico basado en principios de solidaridad, autogestión y reciprocidad. Partiendo de diversos aportes teóricos, se examina cómo esta propuesta legislativa busca superar desafíos estructurales como la informalidad, la precarización laboral y la exclusión económica, también se analizan e identifican los principales avances del proyecto, incluyendo el reconocimiento jurídico de los actores populares, la creación de instituciones especializadas (Consejo Nacional y Fondo de Garantías), y mecanismos innovadores de inclusión financiera y protección social. No obstante, también revela riesgos significativos en su implementación: limitaciones en los procesos participativos, ausencia de estudios de impacto fiscal detallados y debilidades en el diseño de los mecanismos de seguimiento. A través de una metodología que combina el análisis normativo con evaluación de políticas públicas, el artículo propone recomendaciones clave para fortalecer la iniciativa: 1) ampliar los espacios de participación ciudadana, 2) garantizar recursos presupuestales sostenibles, y 3) articular mejor las nuevas instituciones con las políticas económicas existentes.

Palabras clave: Economía popular, Economía comunitaria, informalidad, inclusión, desarrollo económico.

Abstract

This article analyzes the Popular and Community Economy Bill in Colombia as an initiative to recognize and strengthen an economic sector based on principles of solidarity, self-management, and reciprocity. Drawing on various theoretical perspectives, it examines how this legislative proposal seeks to overcome structural challenges such as informality, precarious employment, and economic exclusion. It also analyzes and identifies the main strengths of the bill, including the legal recognition of grassroots actors, the creation of specialized institutions (the National Council and the Guarantee Fund), and innovative mechanisms for financial inclusion and social protection. However, it also reveals significant risks in its implementation: limitations in participatory processes, the lack of detailed fiscal impact studies, and weaknesses in the design of monitoring mechanisms. Using a methodology that combines legal analysis with public policy evaluation, the article proposes key recommendations to strengthen the initiative: 1) expanding opportunities for citizen participation, 2) ensuring sustainable budgetary resources, and 3) better integrating the new institutions with existing economic policies.

Keywords: Popular economy, Community economy, informality, inclusion, economic development.

Resumo

Este artigo analisa o Projeto de Lei de Economia Popular e Comunitária na Colômbia como uma iniciativa para reconhecer e fortalecer um setor econômico baseado em princípios de solidariedade, autogestão e reciprocidade. Com base em diversos aportes teóricos, examina como essa proposta legislativa busca superar desafios estruturais como informalidade, precarização do emprego e exclusão econômica. Também analisa e identifica os principais avanços do projeto, incluindo o reconhecimento legal de atores de base, a criação de instituições especializadas (o Conselho Nacional e o Fundo de Garantia) e mecanismos inovadores de inclusão financeira e proteção social. No entanto, também revela riscos significativos em sua implementação: limitações nos processos participativos, ausência de estudos detalhados de impacto fiscal e fragilidades no desenho de mecanismos de monitoramento. Por meio de uma metodologia que combina análise normativa com avaliação de políticas públicas, o artigo propõe recomendações-chave para fortalecer a iniciativa: 1) ampliar os espaços de participação cidadã, 2) garantir recursos orçamentários sustentáveis e 3) articular melhor as novas instituições com as políticas econômicas existentes.

Palavras-chave: Economia popular, Economia comunitária, informalidade, inclusão, desenvolvimento econômico.

Introducción

La economía popular y comunitaria (EPyC) en Colombia es un modelo alternativo de organización económica, que se basa en principios de cooperación, solidaridad y sustentabilidad. A pesar de su relevancia en la generación de empleo y la inclusión social, este sector enfrenta desafíos estructurales, como la precarización laboral, la segregación, la informalidad y la falta de reconocimiento institucional. En el contexto latinoamericano, países como Ecuador y Bolivia han avanzado en el marco normativo para fortalecer estas economías, mientras que en Colombia, aunque existen instrumentos como la Ley 454 de 1998, persisten limitaciones significativas y retos importantes para su abordaje.

Este artículo analiza las bases teóricas de la EPyC, examinando aportes de autores como Coraggio, Razeto, De Soto, Castells y Stiglitz, quienes destacan su papel como resistencia frente a la exclusión y su potencial para construir modelos económicos más inclusivos. Asimismo, se evalúa el Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria en Colombia, identificando sus avances, riesgos y desafíos en materia de participación, financiamiento e implementación. A través de un enfoque comparado y un análisis de impacto normativo, se busca contribuir al debate sobre políticas públicas que reconozcan y fortalezcan este sector como pilar de un desarrollo económico más justo y sostenible.

Aportes teóricos a la economía popular y comunitaria

Para revisar el concepto de Economía Popular y Comunitaria, en adelante EPyC, es importante revisar cómo este se configura como un modelo social de organización que se fundamenta en diversos principios como: la cooperación, la solidaridad y la sustentabilidad. Además, es importante tener en cuenta que este modelo está integrado por diversos actores, dentro de los cuales se encuentran microempresas, emprendimientos, cooperativas y asociaciones de naturaleza comunitarias. Por ejemplo, en el contexto de latinoamericano, se observa cómo desde el orden legislativo y administrativo del Estado hay cada vez más instrumentos que permiten materializar y fortalecer estos modelos como la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en Ecuador y el reconocimiento constitucional de la economía comunitaria en Bolivia. Revisando el caso colombiano, se cuenta con la Ley 454 de 1998, que ofrece un marco conceptual de la economía social y solidaria; sin embargo, se siguen evidenciando

limitaciones estructurales para el crecimiento y la sostenibilidad de estas iniciativas económicas alternativas.

En este orden de ideas, Coraggio (2020) indica que la economía popular refleja claramente las desigualdades estructurales del mercado en el día a día, donde los individuos necesitan relacionarse, realizar transacciones para poder subsistir, pero no desde la individualidad, sino desde la colectividad y, por ello, indica:

la economía popular, la solidaria y la no solidaria, no es un sistema cerrado, sino abierto y flexible: debe mantener relaciones fluidas, no exentas de conflictos, con la economía pública y la empresarial capitalista, defendiendo términos de intercambio justos y de mutuo beneficio. Los ingresos de esta economía incluyen la masa de salarios por trabajos “formales o informales”, los resultados de la producción mercantil autogestionada, individual, familiar o asociada, los ingresos redistribuidos, las transferencias que reconocen el valor social del trabajo reproductivo y el valor implícito del trabajo doméstico, familiar y comunitario, basado en relaciones de reciprocidad. (Coraggio 2020, p. 6)

Es claro cuando el autor reconoce las dificultades que existen como la precarización laboral, la informalidad y el autoempleo que, en medidas considerables, no permiten contar con garantías laborales mínimas. Coraggio aclara que estas personas no deben ser vistas simplemente como “informales” o marginales, sino como actores que resisten activamente ante condiciones adversas; por lo tanto, necesitan políticas públicas efectivas que apoyen su desarrollo y sostenibilidad.

Razeto Migliaro (2015), por su lado, habla de una “economía comprensiva”, la cual evidentemente amplía la visión tradicional al combinar tanto el mercado convencional como otras formas alternativas de producción y distribución. Razeto considera la economía popular como una construcción social compleja, basada en valores comunitarios como la solidaridad y la cooperación. Según su visión, es esencial desarrollar estructuras económicas inclusivas y participativas que aseguren la sostenibilidad del modelo, respetando siempre sus valores comunitarios y es claro, ya que en situaciones adversas para sobrevivir es necesaria la fuerza del grupo, la solidaridad y la comprensión del otro para en conjunto forjar mejores condiciones para ganarse la vida y estas vivencias compartidas forjan valores conjuntos y estructuras que merecen ser atendidas por los Estados.

De Soto (1986) aborda el tema desde otro ángulo. Una visión interesante que nos sitúa desde otra perspectiva y nos permite ampliar el horizonte teórico buscando

su aplicación a la ESyP. De Soto (1986) presenta la informalidad económica como una respuesta apenas lógica frente a la excesiva regulación y la burocracia que dificultan a pequeños productores formalizar sus actividades, visión que es muy interesante porque obliga a revisar cómo los costos de transacción asociados a la formalización resultan tan elevados que se convierten una verdadera dificultad para muchos de los ciudadanos de las retadoras economías latinoamericanas, los excesivos trámites, la tardanza en los procesos de registros empresariales, los altos costos son apenas algunos de los ejemplos que tienen los actores de este modelo. En este sentido, De Soto insiste en que la informalidad no debería verse como algo ilegal, sino como una estrategia legítima de supervivencia ante un sistema que excluye sistemáticamente y que de alguna manera hace que la legalidad sea por sus dificultades burocráticas excluyente para el modelo. Por ejemplo, indica cómo en Perú registrar un pequeño taller de costura tomó 269 días frente a las 3.5 horas requeridas en Estados Unidos (De Soto, 1986, p. 12). De Soto promueve ver a la economía popular como algo legítimo, autónomo y capaz de integrarse al sistema formal sin perder su esencia.

Stiglitz (2009), en su análisis de la crisis económica global, realiza una crítica al modelo económico prevaleciente por su incapacidad para abordar problemas estructurales como la desigualdad y la inestabilidad financiera. Señala, por ejemplo, que el uso del PIB como principal indicador de bienestar es limitado, ya que “lo que medimos afecta a lo que hacemos” (p. 16), y enfatiza que “la propia economía debería considerarse como un medio para mejorar el bienestar de nuestros ciudadanos” (p. 16). Este aporte prioriza el progreso social sobre el crecimiento económico abstracto y coincide con los principios de una economía basada en la participación ciudadana, la cohesión social y la inclusión. Stiglitz sostiene, además, que la recuperación tras la crisis debe reconstruir el “pacto social” (p. 17), buscando proteger a los más vulnerables y corrigiendo las distorsiones de un sistema financiero que operó como un fin en sí mismo, en lugar de servir al desarrollo colectivo.

Al retomar el tema de la informalidad y las dificultades para alcanzar la legalidad en materia de trámites burocráticos por ejemplo, De Soto (1986) resalta de forma enfática que muchas actividades económicas informales son realmente organizadas, democráticas y eficientes como los mercados ambulantes o el transporte autogestionado. Sostiene que el sector informal no es un espacio de ilegalidad, por el contrario, es una respuesta de resistencia a un sistema formal excluyente y que su marginalidad se debe a trabas burocráticas y falta de derechos formales. Por ello, propone reformar las instituciones para facilitar su integración al mercado, garantizando seguridad jurídica y acceso simplificado a la formalidad, retomando lo indica De Soto, es importante

reconocer estas prácticas sociales y su legitimidad y facilitarles caminos claros hacia la formalización y asegurar el respeto pleno de sus derechos.

Hart (1973) ofrece una perspectiva auténtica basada en su investigación en Ghana, pues observó que los migrantes urbanos hacían actividades económicas no reconocidas por el Estado, pero tampoco eran simplemente “desempleados”. En su investigación pudo determinar que existe una dualidad en el mercado laboral, donde lo formal e informal conviven dentro de un mismo sistema y, es por ello, que para Hart, la economía popular está en una zona intermedia donde trabajadores independientes, cooperativas y microempresas mezclan elementos formales e informales para generar ingresos, necesarios para subsistir. Esta idea ayuda a superar las visiones tradicionales que separan rígidamente ambos mundos y que, de alguna manera, crean estereotipos que pueden sesgar la forma en que se percibe la economía popular, destacando la riqueza y diversidad organizativa que tiene la economía popular.

A nivel comparado, las experiencias latinoamericanas ofrecen marcos inspiradores. En Ecuador, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (2011) reconoce a las organizaciones comunitarias, asociativas y populares como parte integral del sistema económico. La ley establece principios como la solidaridad, la equidad de género y el trabajo sobre el capital, además de crear una institucionalidad especializada (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011). Bolivia, por su parte, inscribe en su Constitución (2009) un modelo económico plural, donde la economía comunitaria goza de la misma legitimidad que la estatal, la privada y la cooperativa. El artículo 311 garantiza protección estatal y participación en la planificación y distribución de recursos para las organizaciones comunitarias (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2009). Finalmente, en Argentina, si bien aún no existe una ley específica, se han dado pasos hacia la institucionalización. El Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) ha sido una herramienta relevante para visibilizar este sector. Según Sonia Lombardo, directora del programa: “el registro tiene que trascender; se tiene que convertir en una política de ampliación de derechos, si esto no sucede, el registro no sirvió para nada” (Hopp & Mutuberría Lazarini, 2020, p. 110).

En el plano teórico, el enfoque de Pierre Bourdieu (1986) en relación con el capital social, retomado por Vargas Forero (2001), permite comprender cómo las redes comunitarias y la confianza actúan como recursos estratégicos. Según Vargas, “el concepto de capital social es apenas la puerta de entrada a un edificio teórico en construcción” (p. 1), pero se puede decir que, sirve para mostrar cómo la cohesión social puede promover el desarrollo, especialmente donde el mercado y el Estado no llegan con eficacia.

Castells (1996) describe una transformación estructural en la forma de organización social y económica. En la llamada sociedad red, las nuevas tecnologías reconfiguran las relaciones sociales y productivas. “La lógica de interconexión” (Castells, 1996, p.154) se puede entender como aquella que permite estructuras más flexibles, descentralizadas y adaptativas. Para Castells, estas redes pueden fortalecer formas de organización, en este caso, puede aplicarse a la economía popular, habilitando la autogestión, la comercialización directa y la construcción de identidades colectivas capaces de transformar el entorno. Es lo que denomina una “identidad proyecto” (Castells, 1996, p.160), donde la apropiación tecnológica se convierte en una vía de emancipación y desarrollo local.

Conforme a lo anterior, la economía informal como lo han mencionado algunos autores y que, en este caso, se aplica a la EPyC, lejos de ser una forma residual o marginal de organización económica, constituye un sistema complejo de relaciones productivas, sociales y culturales que exige reconocimiento y fortalecimiento institucional. Como lo muestran las distintas aproximaciones teóricas —desde Coraggio, Razeto y De Soto, hasta Stiglitz, Bourdieu, Castells y Hart—, se trata de una economía viva, resiliente, anclada en valores de solidaridad, autogestión y reciprocidad, que opera en una zona intermedia entre la formalidad y la informalidad, y que representa para millones de personas su principal forma de subsistencia, identidad y participación social.

En este marco, el Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria representa un avance sin precedentes para Colombia, pues, no solo reconoce jurídicamente a un conjunto amplio y diverso de actores sociales, sino que también propone mecanismos concretos de inclusión financiera, fomento productivo, protección social, contratación pública y fortalecimiento organizativo. De manera acertada, incorpora principios orientadores como el enfoque de derechos, la equidad de género, la diversidad cultural, la progresividad y la sostenibilidad. Sin embargo, una vez este proyecto se convierta en ley, debe trascender de lo declarativo y contar con un componente participativo robusto de actores que componen la economía popular. Además, se requiere un compromiso fiscal realista y sostenido, así como una articulación efectiva entre niveles de gobierno, instituciones públicas, organizaciones sociales y sector académico.

Esta ley no puede ser vista como un simple instrumento técnico. Debe asumirse como una apuesta estructural para redefinir el modelo económico colombiano, ampliando el reconocimiento de sujetos históricos excluidos del sistema, democratizando el acceso a los recursos, y construyendo una economía del cuidado, del trabajo y de la vida digna. Su aprobación y correcta implementación abrirán la puerta a un

nuevo pacto económico y social, más equitativo, inclusivo y sustentable. A continuación, se muestra cómo las teorías expuestas se articulan con el proyecto de ley motivo de estudio.

Tabla 1. Conceptos teóricos claves y su vinculación al Proyecto de Ley de EPyC

Fuente	Concepto clave	Vinculación con el Proyecto de Ley
Coraggio (2020)	Economía popular como resistencia social frente a la precariedad y la exclusión estructural.	Justificación del enfoque de derechos y sostenibilidad. Refuerzo a la necesidad de institucionalidad y protección social.
Razeto (2015)	Economía comprensiva: integración de mercado y economía solidaria basada en valores comunitarios.	Sustento teórico del principio de solidaridad, cooperación y autogestión del proyecto.
De Soto (1986)	La informalidad como respuesta racional ante sistemas legales excluyentes; necesidad de facilitar la formalización.	Soporte para las medidas de simplificación normativa, microcréditos y garantías al crédito.
Stiglitz (2009)	Crítica al modelo económico excluyente. Desarrollo debe orientarse al bienestar, no solo al PIB. Inclusión financiera y gasto con impacto social.	Fundamenta incentivos fiscales, gasto público progresivo, inclusión financiera y justicia económica en la Ley.
Hart (2016)	Dualidad del mercado laboral: formal e informal coexisten. La economía popular como espacio intermedio legítimo.	Refuerzo a la visión no binaria de la informalidad y legitimación normativa de múltiples formas organizativas.
Vargas Forero (2001)	Capital social como recurso colectivo. Redes de confianza y cooperación como motor de desarrollo comunitario.	Fundamenta la participación social, las redes territoriales y el reconocimiento organizativo en comités y asambleas.
Castells (1996)	Sociedad en red. Nuevas tecnologías como herramienta de empoderamiento colectivo y desarrollo local desde entidades organizadas.	Sustento a las plataformas digitales, medios de pago alternativos y estrategias de formación digital en el proyecto.
Asamblea Nacional del Ecuador (2011)	Reconocimiento legal e institucional de la economía popular y solidaria.	Modelo comparado que inspira la estructura normativa e institucional (Consejo Nacional, Fondo, Registro, Cámara, etc.).
Asamblea Constituyente del Estado Plurinacional de Bolivia (2009)	Modelo económico plural: inclusión de la economía comunitaria con igual jerarquía que la estatal o privada.	Refuerzo constitucional al principio de pluralismo económico que subyace en el proyecto colombiano.
Hopp & Mutuberría Lazarini (2020)	Registro e inclusión progresiva con enfoque de derechos. Reconocimiento estatal sin exigencia de plena formalización tradicional.	Fundamento para el Registro Nacional de EPyC, simplificación y medidas afirmativas.

Nota. Elaboración propia a partir de Asamblea Nacional del Ecuador (2011), Asamblea Constituyente del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Castells (1996), Coraggio (2020), De Soto (1986), Hart (2016), Hopp & Mutuberría Lazarini (2020), Razeto (2015), Stiglitz (2009) y Vargas Forero (2001).

La economía popular y comunitaria no es una categoría residual del sistema económico, ni una forma transitoria de sobrevivencia. Es, ante todo, una expresión viva de las estrategias que millones de personas en Colombia —en los barrios, en los

campos, en las plazas— han construido para sostener la vida, generar ingresos y tejer comunidad en medio de la exclusión estructural. Las teorías de Coraggio, Razeto, De Soto, Hart, Stiglitz, Bourdieu y Castells coinciden en algo fundamental: la economía informal debe dejar de ser vista como informalidad marginal, y empezar a ser reconocida como una forma legítima, organizada y profundamente humana de hacer economía.

El Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria avanza en esa dirección. Reconoce a los actores populares como sujetos económicos y políticos; propone herramientas para su inclusión financiera, su protección social y su fortalecimiento organizativo; y plantea principios como la equidad, la sostenibilidad y la participación. Es, en esencia, un paso hacia la reparación histórica de sectores que han sido invisibilizados por el modelo dominante. Pero para que esta ley tenga sentido real, no basta con que exista en el papel. Requiere voluntad política, compromiso institucional, participación de base y seguimiento constante. Sobre todo, necesita mantenerse fiel a su origen: las voces, luchas y saberes de quienes todos los días hacen economía popular desde abajo, con dignidad, con creatividad y con esperanza.

Análisis del proyecto de ley de economía popular y comunitaria en Colombia

El Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria representa una propuesta legal necesaria y muy significativa para Colombia, pues por primera vez, se plantea de forma estructurada una política de Estado que reconoce, visibiliza y promueve a millones de personas que, históricamente excluidas del sistema económico formal, han sostenido la vida cotidiana desde la autogestión, la solidaridad y el trabajo digno. En cuanto a su estructura institucional, la creación del Consejo Nacional de la Economía Popular, el Fondo Nacional y la Cámara de la EPyC no solo responde a una necesidad organizativa, sino que pone a estos actores en pie de interlocución con el Estado. Esto es clave. La economía popular ha sido por décadas una presencia sin voz. Con la institucionalidad que propone la ley, se abren espacios de participación representativa, de control social y de construcción de políticas desde abajo. Como lo ha propuesto el propio Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), es hora de transitar hacia alianzas público-populares que reconfiguren la relación entre Estado y sociedad.

En cuanto a lo que se refiere a su aporte en materia de contratación pública, es uno de los más potentes y transformadores. Priorizar a las organizaciones de la economía popular como proveedoras del Estado es más que una acción afirmativa:

es una forma concreta de redistribución del gasto público, de democratización del mercado estatal y de fortalecimiento de circuitos económicos locales. Esta medida, coherente con la experiencia internacional —como la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de Ecuador—, permite construir economías locales más resilientes, con enfoque territorial. El acceso a microcréditos, garantías, subsidios y alternativas financieras diferenciadas refleja el aporte conceptual de De Soto (1986), ya que muchas personas no acceden al crédito no por falta de voluntad, sino por el peso de la burocracia, la desconfianza del sistema financiero y las condiciones estructurales de exclusión. Crear mecanismos financieros pensados desde la realidad de la economía popular —como propone el artículo 17 del proyecto— es una apuesta por la inclusión y la justicia económica.

El proyecto también acierta en su propuesta de protección social. Incluir a los trabajadores de la economía popular en el sistema de seguridad social, garantizar su afiliación a las Administradoras de Riesgos Laborales (en adelante, ARL), promover jardines infantiles diferenciales y reconocer derechos laborales específicos no es solo una medida humanitaria, sino un acto de justicia. Como lo señala Stiglitz (2009), el desarrollo económico no puede medirse solo por crecimiento del PIB, sino por el bienestar efectivo de la población. Este enfoque se traduce aquí en derechos garantizados y que se materializan en este artículo.

Este reconocimiento no es solo simbólico: es jurídico, político y económico. Lo que antes era asistencialismo o tolerancia a la informalidad, ahora busca ser política pública basada en derechos, construida con los actores sociales y para ellos. La definición amplia de economía popular que presenta el proyecto —como un conjunto de actividades mercantiles y no mercantiles, desarrolladas por unidades económicas familiares, comunitarias y autogestionadas— marca un giro importante. No se trata únicamente de regular el trabajo por cuenta propia o a los vendedores ambulantes, sino de entender que estas formas organizativas responden a una racionalidad distinta a la del lucro. En palabras de Coraggio (2020), la economía popular es una respuesta estructural frente a la exclusión, y su reconocimiento exige transformar las reglas del juego económico. Desde esa mirada, el proyecto de ley acierta al articular principios como la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, el enfoque diferencial, la autogestión y la solidaridad. No son ornamentos discursivos: son las condiciones necesarias para que la economía popular no quede subordinada a lógicas que han perpetuado la precariedad. Como presentó Razeto (2015), la economía solidaria no debe ser tratada desde la racionalidad del mercado, sino desde una economía comprensiva, que incluye diversos valores que han sido contruidos desde la colectividad

y también incluye formas organizativas y, en este sentido, el proyecto de ley colombiano lo recoge con claridad.

Además, el proyecto de ley muestra un amplio énfasis en: formación, asistencia técnica, propiedad intelectual, plataformas de comercialización, medios de pago complementarios y participación en medios de comunicación. Estas son claras señales de que los actores de la economía social y solidaria no son pasivos, sino que los reconoce como portadores de saberes, de prácticas culturales, de capacidad de innovación y de memoria colectiva y esto se acompasa con los planteamientos de Bourdieu sobre el capital social y con Castells sobre las redes de identidad y empoderamiento. Este proyecto de ley no es solo una respuesta institucional a un problema social. Es un paso hacia un modelo económico más plural, más justo y más humano. Que estas economías —largamente ignoradas o reprimidas— sean reconocidas, protegidas y promovidas, no como excepción, sino como parte fundamental del tejido económico. Es un avance en la construcción de una sociedad más equitativa. La tarea que sigue es clara: convertir esta ley en una herramienta viva, con participación activa, seguimiento riguroso y compromiso estatal sostenido. Solo así dejaremos de hablar de “informales” para hablar de ciudadanos y ciudadanas con derechos, dignidad y futuro, y en este sentido se muestran en la siguiente tabla algunos avances importantes:

Tabla 2. Principales avances en el proyecto de Ley en EPyC

Artículo	Descripción del avance
Artículo 1-2	Define la economía popular y comunitaria como forma de organización económica sustentada en solidaridad, cooperación y sostenibilidad.
Artículo 4	Establece principios como el enfoque de derechos, equidad de género, sostenibilidad ambiental y participación democrática.
Artículo 7	Crea el Consejo Nacional de Economía Popular como instancia de articulación interinstitucional con participación vinculante.
Artículo 8	Constituye Comités de participación y control social para el seguimiento y vigilancia ciudadana.
Artículo 9	Establece Asambleas municipales y departamentales como estructuras organizativas ciudadanas.
Artículo 11	Crea la Cámara de la Economía Popular para registro y apoyo a actores y unidades productivas.
Artículo 12	Prioriza la economía popular en programas de compras públicas.
Artículo 14	Permite incentivos fiscales y exenciones tributarias para organizaciones de economía popular.
Artículo 16	Facilita el acceso a microcréditos, garantías de crédito y subsidios directos.
Artículo 20	Establece medidas para la contratación directa en alianzas público-populares.
Artículo 21	Reconoce a la economía popular como proveedora prioritaria de bienes y servicios al Estado.
Artículo 23-2	Fortalece capacidades organizativas y técnicas mediante formación, certificación y asistencia técnica.

(continúa)

(viene)

Artículo	Descripción del avance
Artículo 27	Garantiza acceso a derechos laborales y seguridad social para trabajadores de la economía popular.
Artículo 29	Crea jardines infantiles diferenciales para hijos de trabajadores del sector.
Artículo 30	Asegura acceso a Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) con subsidios estatales.
Artículo 33	Define mecanismos de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley.

Nota. Elaboración propia a partir del articulado del Proyecto de Ley “Por medio del cual se regula la Economía Popular y Comunitaria, se garantiza su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones” (Proyecto de Ley de Economía Popular, 2024).

Marco normativo para la economía popular y comunitaria en Colombia

La economía popular y comunitaria encuentra respaldo en el marco constitucional y legal colombiano, no como una economía menor o periférica, sino como una forma legítima de organización productiva, profundamente anclada en los principios del Estado social de derecho. Aunque durante años ha sido invisibilizada en las políticas públicas, las bases normativas para su reconocimiento y fortalecimiento han estado presentes, dispersas pero vigentes, en el ordenamiento jurídico colombiano.

Desde la Constitución de 1991, se establecen fundamentos sólidos para que el Estado actúe a favor de estos sectores. El artículo 1 define a Colombia como un Estado Social de derecho, lo que implica no solo la garantía formal de derechos, sino la promoción activa de condiciones materiales de justicia y equidad. En este mismo sentido, el artículo 13 establece el principio de igualdad, pero va más allá al permitir medidas afirmativas a favor de poblaciones históricamente marginadas, entre las que se encuentran muchos actores de la economía popular. Además, el marco constitucional también ofrece herramientas para garantizar los derechos colectivos de estos actores. El artículo 25 reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social, lo cual exige del Estado políticas que dignifiquen todas sus formas, incluidas las asociativas, comunitarias o autogestionadas. Por su parte, el artículo 38 consagra la libertad de asociación, habilitando la conformación de cooperativas, mutuales y organizaciones comunitarias. El artículo 58 refuerza esta línea al declarar la función social de la propiedad, lo que permite que esta se oriente a fines colectivos como el desarrollo comunitario y la sostenibilidad local.

Este bloque normativo encuentra soporte en los artículos 333 y 334, donde se establece la libertad económica, pero también la obligación estatal de intervenir para

corregir fallas del mercado y promover el bienestar general. Así, el Estado tiene no solo la posibilidad, sino el mandato de diseñar políticas económicas que reconozcan y fortalezcan formas organizativas distintas al modelo empresarial tradicional, a partir de estos principios, el Congreso ha desarrollado una serie de leyes que consolidan el reconocimiento legal de la economía popular y comunitaria. La Ley 454 de 1998 representa un hito al definir la economía solidaria como un sistema socioeconómico, cultural y ambiental basado en la autogestión, la cooperación y la participación democrática. Esta norma crea instituciones como la Superintendencia de Economía Solidaria y el Fondo de Garantías para Cooperativas, reafirmando que este sector merece acompañamiento técnico, supervisión estatal y acceso a instrumentos financieros (Ley 454 de 1998).

Este proceso de institucionalización se ve reforzado por la Ley 905 de 2004, la cual introduce modificaciones y complementa la Ley 590 de 2000 en relación con el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas. Esta normativa establece diversos mecanismos para favorecer la integración regional, facilitar el acceso preferencial a la contratación pública y mejorar el ingreso a mercados, acciones fundamentales para incorporar a los integrantes de la economía popular dentro de la economía formal, sin exigirles necesariamente una conversión en empresas tradicionales (Ley 905 de 2004).

Posteriormente, la Ley 1753 de 2015, que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, enfatiza como pilar fundamental la equidad. Dicha legislación incluye directrices enfocadas hacia el fortalecimiento de las capacidades productivas de regiones históricamente excluidas, promoviendo así condiciones favorables para una economía descentralizada y que incluya enfoques diferenciales. De esta manera, la Ley 1753 de 2015 refuerza, coherente con la perspectiva constitucional, la validez y pertinencia de las acciones gubernamentales destinadas a fortalecer a los sectores populares como protagonistas efectivos del desarrollo. Seguidamente, la legislación posterior continuó avanzando en este mismo sentido, por ello encontramos La Ley 2069 de 2020, la cual que impulsa el emprendimiento, introduciendo nuevos mecanismos para facilitar su creación, gestión y administración como contabilidad simplificada, tarifas diferenciales y acceso a microcréditos. En este sentido, reconoció que los pequeños productores y organizaciones comunitarias enfrentan barreras estructurales para su formalización, ofreciendo algunas soluciones para ello, esta ley amplía la noción de sujeto productivo e incluye expresamente a cooperativas, asociaciones campesinas y empresas solidarias como beneficiarias.

A nivel reglamentario, el Decreto 957 de 2019 es una norma relevante, porque definió las categorías de micro, pequeña y mediana empresa, permitiendo al

Estado aplicar criterios diferenciados según la escala y características de cada unidad productiva. En este sentido, se facilitó ofrecer algunos incentivos a nivel fiscal y administrativo en Colombia. Por ejemplo, en materia de registros marcarios, ofrece tarifas diferenciales a las micro y pequeñas empresas en Colombia. Esta clasificación resulta fundamental para que los emprendimientos populares no sean tratados con los mismos requisitos que grandes empresas y para que puedan acceder a beneficios proporcionales a su realidad. A su vez, el Decreto 4588 de 2006 reglamenta el funcionamiento de las organizaciones de economía solidaria, reafirmando su naturaleza democrática, sin ánimo de lucro y orientada al desarrollo comunitario. Estas organizaciones, muchas de las cuales se ubican dentro de la economía popular, operan con principios de solidaridad, servicio y participación, y requieren una normatividad que respete su lógica sin imponerles estructuras ajenas.

Este marco normativo confirma el respaldo jurídico que tiene la economía popular y comunitaria en Colombia y los esfuerzos que ha realizado el legislador para su reconocimiento y protección. Además, evidencia que el país cuenta con una base legal preexistente que reconoce, protege y orienta las acciones del Estado hacia este sector. Es por ello que la aprobación de una ley específica, como el actual Proyecto de Ley EPyC permitiría ampliar, integrar y actualizar este conjunto normativo, proporcionándoles a los actores de la economía social y solidaria del país una política clara, integral y con énfasis territorial, el decreto evidencia que el país ya cuenta con una base legal que reconoce, protege y orienta las políticas estatales hacia este sector —contenida en el Decreto 2185 de 2023— y una ley específica como el Proyecto de Ley EPyC podría ampliar e integrar ese marco normativo para consolidar la economía popular como un pilar dentro de un modelo más justo y sostenible; de esta manera, la economía popular pasaría de considerarse una informalidad tolerada a consolidarse como un pilar reconocido dentro de un modelo económico más justo, diverso y sostenible, tal como logró fundamentarse en las bases teóricas mostradas en este artículo.

En este orden de ideas, la eventual aprobación de este proyecto tendría consecuencias relevantes tanto jurídicas como económicas para el país, pues implicaría el reconocimiento oficial de la economía popular como sector legítimo y productivamente relevante, con importancia para el desarrollo social del país. Además, se podrá incorporar formalmente a estos actores en la estructura institucional, lo cual podría dinamizar el mercado interno y reducir significativamente las brechas de desigualdad existentes en la actualidad. No obstante, su implementación trae consigo retos importantes, como dificultades para asegurar financiamiento sostenible y establecer regulaciones efectivas que prevengan malas prácticas.

Críticas al proyecto de ley de economía popular y comunitaria en Colombia

Desde una perspectiva inicial, este proyecto de ley aparece como una propuesta normativa relevante para el país, porque busca llenar un vacío regulatorio que ha persistido durante años. La ausencia de una legislación específica en esta materia ha representado una deuda pendiente con un sector que desempeña un papel fundamental en la vida económica y social de muchas comunidades. Por ello, es esencial abrir un espacio de discusión amplio y diverso que involucre no solo a actores políticos y económicos, sino también a los propios participantes de la economía popular y comunitaria, así como a la academia.

Uno de los aportes más significativos del proyecto es la creación del Consejo Nacional de la Economía Popular. La estructura y funcionamiento de este Consejo debería nutrirse de experiencias previas tanto a nivel nacional como internacional, con referencias claves en países como Ecuador y España. Sin embargo, preocupa que las mesas técnicas, foros y audiencias públicas realizadas hasta la fecha hayan sido escasas en número y con limitada cobertura regional. Para una iniciativa de esta magnitud, se requiere una participación más amplia y representativa, en la que las universidades también cumplan un rol activo como espacios de pensamiento crítico y análisis técnico, en este sentido, se recomienda realizar un monitoreo constante del impacto del proyecto, acompañado por ajustes periódicos que permitan optimizar sus beneficios.

Respecto al principio de participación, aunque el proyecto lo menciona reiteradamente, su implementación real podría verse afectada si no se establecen mecanismos concretos, un ejemplo en materia de implementar plazos es el Decreto 2185 de 2023, que fija un plazo de tres meses para definir el reglamento del Consejo Nacional de la Economía Popular. Sin embargo, sin un sistema efectivo de seguimiento, estas disposiciones corren el riesgo de quedarse únicamente en el papel y no cumplir su función fundamental.

Lo mismo ocurre con la creación de comités permanentes de participación y control social, cuyo diseño e implementación requieren un debate profundo sobre su alcance, legitimidad y operatividad. Asimismo, el proyecto plantea la conformación de asambleas municipales y departamentales como máximas estructuras organizativas ciudadanas de la economía popular, pero este aspecto exige claridad sobre su relación con las instancias ya existentes de participación y articulación territorial, así como sobre su capacidad de incidir efectivamente en la toma de decisiones. Otro punto clave son los incentivos fiscales, los cuales deberían estar acompañados de

estimaciones presupuestales y proyecciones económicas. Su falta de concreción podría convertirlos en declaraciones simbólicas sin aplicación real. El mismo riesgo se corre con medidas como el acceso a la ARL, cuya viabilidad financiera dependerá del consenso entre el gobierno y las aseguradoras, y de programas de subsidio que aún no han sido definidos. En el ámbito educativo, el artículo 20 del proyecto propone que en todos los niveles del sistema educativo se establezcan programas de formación relacionados con los objetivos de la ley. Esta propuesta es trascendental, pero requiere un diseño curricular participativo y adaptado a las realidades locales, en coordinación con las poblaciones destinatarias.

También destaca la propuesta de jardines infantiles diferenciales, cuyo enfoque de cuidado comunitario es positivo, pero su implementación debe prever una articulación clara con las políticas de infancia de Colombia y con los entes territoriales, si bien los principios enunciados en el proyecto son adecuados, sería pertinente que se incorporen expresamente los Principios Cooperativos reconocidos internacionalmente, lo cual brindaría una base normativa más sólida y coherente con los estándares de la economía solidaria y comunitaria.

Tabla 3. Críticas y recomendaciones al Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria

Concepto	Crítica	Recomendación
Participación ciudadana	Poca cobertura y profundidad de las mesas de diálogo territorial previas al proyecto	Establecer una fase obligatoria de concertación regional y espacios de diálogo con universidades y organizaciones sociales
Consejo Nacional de Economía Popular y Fondo Nacional de Garantías	Falta de claridad sobre estructura operativa y plazos poco realistas para su reglamentación (6 meses)	Establecer una reglamentación progresiva con participación multi-sectorial, monitoreo y seguimiento ciudadano
Comités de participación y control social	No se definen funciones claras ni mecanismos de elección, lo que puede afectar su legitimidad	Diseñar su alcance, garantizar su autonomía y establecer criterios de representatividad y operatividad
Asambleas municipales y departamentales	No se articulan con mecanismos ya existentes de participación local	Definir mecanismos de coordinación con los Consejos Territoriales y otras instancias de planeación
Incentivos fiscales	Ausencia de estimaciones presupuestales y falta de criterios de aplicación	Incluir estudios de impacto fiscal y establecer parámetros técnicos para su implementación
Acceso a Administradoras de Riesgos Laborales (ARL)	Falta de definición de mecanismos de subsidio y condiciones de acceso	Crear un régimen especial para la economía popular con financiación progresiva y apoyo estatal
Educación y formación (Art. 24)	No se articula con el sistema educativo formal ni con el Ministerio de Educación (MEN)	Incluir al Ministerio de Educación y entidades territoriales en el diseño curricular y su implementación local

(continúa)

(viene)

Concepto	Crítica	Recomendación
Jardines infantiles diferenciales	Falta de articulación con políticas existentes de infancia y entes como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Coordinar con el ICBF y establecer rutas de atención y financiación compartida
Principios orientadores	No se mencionan los Principios Cooperativos reconocidos internacionalmente.	Incluir explícitamente los 7 principios Cooperativos como base ética del modelo

Nota. Elaboración propia a partir del articulado del *Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria* (Congreso de Colombia, 2024) y del análisis técnico-jurídico de su contenido.

Análisis de riesgos del proyecto de ley

Conforme a todo lo descrito anteriormente, se hizo relevante hacer un análisis de riesgo normativo. Para ello, se tomó como referencia La Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN), elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (2021), la cual ofrece una herramienta sistemática y técnica para evaluar proyectos normativos en su etapa de formulación. Aplicando esta guía al Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria, se identificaron riesgos en dimensiones como la claridad de objetivos, viabilidad financiera, ausencia de estimaciones de impacto, debilidad en mecanismos de implementación y escasa consulta pública. El uso del AIN permite no solo anticipar obstáculos jurídicos y operativos, sino también recomendar ajustes que fortalezcan la eficacia normativa, la coherencia institucional y la sostenibilidad del proyecto. Su estructura modular, centrada en diagnóstico, objetivos, alternativas, impacto y monitoreo, facilita un análisis integral de los riesgos regulatorios asociados a la norma propuesta.

Tabla 4. Matriz de Riesgos Normativos del Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria

Dimensión AIN	Riesgo identificado	Probabilidad	Impacto	Nivel de riesgo	Recomendación
Diagnóstico del problema	Falta de datos cuantitativos sobre población y alcance del problema	Alta	Medio	Alto	Recolectar línea base estadística del sector; articular con DANE y universidades

(continúa)

(viene)

Dimensión AIN	Riesgo identificado	Probabilidad	Impacto	Nivel de riesgo	Recomendación
Objetivos del proyecto	Objetivos generales, sin formulación SMARTER ¹	Media	Medio	Medio	Reformular objetivos con metas específicas, medibles y con horizonte temporal
Alternativas normativas	No se consideraron otras opciones de política pública	Alta	Medio	Alto	Incluir análisis comparativo de alternativas regulatorias y no regulatorias
Evaluación de impacto	No se cuantifican costos ni beneficios del proyecto	Alta	Alto	Muy alto	Realizar estudio de impacto fiscal y social ex ante con proyecciones multianuales
Implementación y monitoreo	Falta de indicadores, cronograma y asignación de responsabilidades	Media	Alto	Alto	Diseñar sistema de monitoreo con indicadores verificables y responsables definidos
Consulta pública	Ausencia de consulta previa estructurada y sistematizada	Alta	Alto	Muy alto	Desarrollar un proceso participativo con sistematización territorial y de actores

Nota. Matriz elaborada con base en la Guía metodológica para la elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN) del Departamento Nacional de Planeación (2021) y el articulado del Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria, por medio del cual se regula la Economía Popular y Comunitaria, se garantiza su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones (Congreso de Colombia, 2024).

El análisis de riesgo normativo evidencia que, si bien el Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria constituye un avance significativo hacia el reconocimiento institucional de formas económicas históricamente excluidas, su implementación efectiva enfrenta desafíos sustantivos en términos de claridad técnica, sostenibilidad financiera, articulación institucional y legitimidad democrática. Los

1 Guía metodológica para la elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN) del Departamento Nacional de Planeación (2021), El acrónimo SMARTER, por sus siglas en inglés (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound, Evaluated, Reviewed), es una herramienta metodológica ampliamente utilizada en la formulación de objetivos dentro de políticas públicas, planificación normativa y proyectos estratégicos. Este enfoque busca que los objetivos sean específicos, es decir, claros y sin ambigüedades; medibles, con criterios que permitan evaluar su avance; alcanzables, realistas según los recursos disponibles; relevantes, alineados con las prioridades sociales e institucionales; temporalizables, con un plazo definido para su cumplimiento; evaluables, sujetos a seguimiento sistemático; y revisables, es decir, adaptables a nuevas condiciones o aprendizajes (p. 29).

mayores niveles de riesgo se concentran en cinco dimensiones clave: la falta de datos cuantitativos que respalden el diagnóstico del problema; la ausencia de objetivos normativos formulados bajo criterios técnicos (SMARTER); la omisión de un análisis comparado de alternativas regulatorias; la carencia de estimaciones fiscales y mecanismos claros de seguimiento; y la limitada consulta pública previa al proceso legislativo.

En este sentido, se recomienda al legislador ajustar el texto normativo en los siguientes aspectos: 1) incorporar un artículo transitorio que establezca una línea base diagnóstica obligatoria dentro de los seis primeros meses de vigencia de la ley; 2) reformular los objetivos del proyecto en términos verificables y con horizonte temporal definido; 3) introducir un artículo específico que analice alternativas normativas, incluyendo enfoques progresivos y mixtos; 4) exigir un estudio de impacto fiscal acompañado de escenarios de sostenibilidad y 5) desarrollar una fase obligatoria de consulta pública territorial previa a la reglamentación, con participación real de organizaciones sociales, academia y entes territoriales. Atender estos ajustes no solo mejorará la calidad normativa del proyecto, sino que fortalecerá su legitimidad social, reducirá los riesgos de ineficacia y facilitará su articulación con políticas públicas ya existentes.

Recomendaciones

Utilizando la Guía del Departamento Nacional de Planeación (2021) sobre Análisis de Impacto Normativo (AIN), se identificaron seis riesgos principales relacionados con el Proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria colombiano. Estos riesgos fueron analizados según su probabilidad e impacto potencial en la eficacia, legitimidad y sostenibilidad de la norma. Para ello, se proyectó una matriz de riesgos donde priorizaron algunos de los aspectos que deben abordarse con urgencia durante el proceso de aprobación del proyecto de ley y también en su implementación futura.

Por ello se diferenciaron de esta manera:

1. El principal riesgo radica en la falta de una evaluación cuantitativa de impacto, pues el proyecto no incluye cálculos específicos sobre costos fiscales, beneficios esperados ni criterios claros de sostenibilidad presupuestal, lo cual pone en riesgo su viabilidad futura.
2. Un segundo riesgo importante es la limitada consulta pública, ya que aunque el proyecto menciona la participación ciudadana, no demuestra haber desarrollado una consulta previa significativa con actores locales, sociales o académicos según los lineamientos de la metodología AIN y esto

podría derivar en cuestionamientos sobre su legitimidad social, bajo nivel de aceptación por parte de los beneficiarios y posibles conflictos jurídicos posteriores.

3. Otro riesgo y preocupación importante es que el proyecto no analiza adecuadamente alternativas regulatorias diferentes a la intervención completa, por ejemplo no se consideran opciones intermedias, como regulaciones parciales, corregulación o incentivos no regulatorios, lo que dificulta confirmar si la opción elegida es la más apropiada y eficiente.
4. Asimismo, el diseño institucional y los mecanismos de seguimiento son débiles o no están presentes en el proyecto. El proyecto carece de indicadores claros como es el caso del Consejo Nacional de la Economía Popular que requiere cronogramas específicos y responsables definidos para monitorear su aplicación y resultados, lo cual dificulta la rendición de cuentas y la coordinación efectiva entre diferentes entidades gubernamentales.
5. También es notable la insuficiencia del diagnóstico sobre la problemática, pues aunque el proyecto reconoce la exclusión histórica de la economía popular, no aporta datos actualizados o cifras concretas que permitan entender adecuadamente el alcance del problema, segmentar los beneficiarios o priorizar medidas específicas. Esto limita la precisión en la asignación de recursos.
6. El proyecto presenta objetivos generales que no cumplen con los criterios SMARTER (específicos, medibles, alcanzables, relevantes, definidos en el tiempo, evaluables y revisables). Esta deficiencia impide establecer metas claras, verificables y susceptibles de evaluación periódica. Por lo tanto, para asegurar el éxito del proyecto se recomienda abordar inmediatamente tres áreas clave: incluir un análisis previo exhaustivo sobre impactos financieros y sociales, asegurar la realización de consultas públicas amplias y representativas a nivel territorial, y revisar cuidadosamente la estructura institucional y normativa para garantizar una implementación efectiva. Esto fortalecerá tanto la calidad técnica del proyecto como su legitimidad social y capacidad real de transformar positivamente la economía popular y comunitaria en Colombia.

Conclusiones

El análisis de la economía popular y comunitaria en Colombia revela su importancia como modelo alternativo que combate la exclusión y promueve la organización

colectiva. Las teorías de Coraggio, Razeto, De Soto y otros autores demuestran que este sector no es marginal, sino una respuesta resiliente ante un sistema económico que históricamente ha marginado a amplios sectores de la población. El Proyecto de Ley de EPyC representa un avance significativo al reconocer jurídicamente a estos actores y proponer mecanismos de inclusión financiera, protección social y participación.

Sin embargo, su implementación enfrenta riesgos críticos, como la falta de datos cuantitativos, la ausencia de consultas públicas representativas y la debilidad en los mecanismos de seguimiento, para ello se recomienda: fortalecer la participación ciudadana mediante procesos inclusivos y descentralizados, asegurar recursos fiscales sostenibles y estudios de impacto que respalden las medidas propuestas, articular políticas públicas existentes con las nuevas instituciones creadas por la ley y finalmente promover un enfoque territorial que reconozca las diversidades regionales y comunitarias.

Es por ello que, la EPyC no solo debe ser vista como un sector económico, sino como una oportunidad para redefinir el modelo de desarrollo colombiano hacia uno más equitativo y humano. Su consolidación dependerá de la voluntad política, el compromiso institucional y la activa participación de las comunidades que día a día construyen economías basadas en la dignidad y la solidaridad.

Referencias

- Asamblea Constituyente del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Nueva Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. <https://bit.ly/3TP28vY>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. <https://bit.ly/44MPles>
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–258). Greenwood Press. <https://bit.ly/452oaRa>
- Castells, M. (1996). *La Era de la información. Economía, sociedad y cultura*. (Vol. 1). La sociedad red. Alianza Editorial.
- Congreso de Colombia. (1998). Ley 454 de 1998. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria. <https://bit.ly/3L4K0bH>

- Congreso de Colombia. (2004). Ley 905 de 2004. Por la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre Mipymes. <https://bit.ly/3GMZB2t>
- Congreso de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018. <https://bit.ly/4lbJD05>
- Congreso de Colombia. (2020). Ley 2069 de 2020. Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. <https://bit.ly/451lR0q>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19. CEPAL. <https://bit.ly/4kLzzud>
- Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Consejo Consultivo, Serie de Documentos, N. 1. <https://bit.ly/414GRIP>
- De Soto, H. (1986). La economía informal. Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE). <https://bit.ly/3GO5Ent>
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Guía metodológica para la elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN) (Versión 2.0). Grupo de Modernización del Estado. <https://bit.ly/4o3AadK>
- Hart, K. (2016). Entrevista con Keith Hart. *Horizontes Antropológicos*, 22(45), 371–394. <https://doi.org/10.1590/S0104-71832016000100014>
- Hopp, M. V., & Mutuberría Lazarini, V. (2020). Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular: institucionalización del sector y ampliación de derechos. *Revista Idelcoop*, (232), 110–123. <https://bit.ly/4f12j0O>
- Laville, J. (2023). La regulación estatal y la sostenibilidad de la economía popular y comunitaria. <https://bit.ly/3GVOnbZ>
- Presidencia de la República de Colombia. (2006). Decreto 4588 de 2006. Por el cual se reglamentan las organizaciones de economía solidaria. <https://bit.ly/4m7ZaP1>
- Presidencia de la República de Colombia. (2019). Decreto 957 de 2019. Por el cual se adopta la clasificación de las empresas. <https://bit.ly/4lBFOCd>
- Razeto, L. (2022). *Economía Popular de Solidaridad: Identidad y proyecto en una visión integradora*. <https://www.luisrazeto.net/index.php/node/168>

- Razeto, L. (2015). *Tópicos de economía comprensiva*. Ediciones Universitas Nueva Civilización. <https://bit.ly/40tdnhl>
- Stiglitz, J. E. (2009). *La crisis económica global: temas para la agenda del G-20*. Fundación IDEAS para el Progreso. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/572497.pdf>
- Vargas Forero, G. (2001). Hacia una teoría del capital social. *Revista de Economía Institucional*, 3(5), 1–25. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/241/3290>
- Vera, T. L. (2024). *Políticas de Economía Popular y Solidaria y estrategias de fortalecimiento para el desarrollo de emprendimientos locales del GADPSE*. Fondo editorial de la Universidad Estatal Península de Santa Elena. <https://repositorio.upse.edu.ec/handle/46000/10919>