Intervención del codirector César Giraldo en el III Congreso de Economías Populares, “Hacia la conformación de redes para el fortalecimiento de las economías populares: experiencias y saberes”

Tenga en cuenta
Los documentos son de carácter informativo y académicos, las opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva del autor y sus contenidos no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Autores y/o editores Giraldo-Giraldo, César Augusto
Realizado el 4 de diciembre de 2025, en el Centro de Diseño Tecnológico Industrial del SENA, Regional Valle, en la ciudad de Cali.

Fecha de publicación Miércoles, 7 de enero 2026
Estoy muy agradecido con el SENA que me haya invitado a este espacio a hablar de economía popular.

Actualmente trabajo en el ámbito de la política macroeconómica y monetaria, pero en el pasado investigué sobre economía popular en la Universidad Nacional. Hoy quiero retomar algunas ideas de esa época y reflexionar sobre los cambios que enfrentará el país en los próximos meses.

Hace poco escuchaba a Álvaro García Linera, exvicepresidente de Bolivia, quien señalaba que muchos gobiernos alternativos en América Latina olvidaron la economía popular. Mencionaba, por ejemplo, que en Argentina este sector no fue parte integral del modelo económico. En Bolivia, durante el gobierno de Evo Morales, la economía popular creció tanto que surgió la llamada choliburguesía: sectores populares e indígenas que lograron acumular riqueza. Incluso existe una estética propia en sus construcciones, los famosos cholets.

En Colombia, la economía popular es predominante, al igual que en Perú, México y Argentina. Más del 50% de la población trabajadora depende de ella; en nuestro país, las cifras de informalidad rondan el 56%, aunque mis cálculos la ubican cerca del 66%. Es decir, dos tercios de la población económicamente activa vive del rebusque.

Por eso, cuando se discuten propuestas económicas para los próximos años —transición energética, turismo, minerales críticos, servicios informáticos, manufactura, economía azul, activos verdes— también debemos hablar de economía popular. Ignorarla es dejar por fuera a la mayoría de los trabajadores.

Aunque el tema se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo y el SENA lo ha trabajado, en muchos espacios donde se aborda la economía popular, como cámaras de comercio, el enfoque termina reduciéndose a emprendimiento, lo cual es insuficiente.

Cuando hablamos de emprendimiento, informalidad, pobreza o economía popular, en realidad nos referimos a las mismas personas. Una familia que confecciona ropa o tiene un pequeño restaurante puede ser vista como emprendedora, informal o parte de la economía popular, según el enfoque del momento. El problema es que cada gobierno cambia la bandera: hoy se habla de economía popular, mañana de emprendimiento y luego de pobreza. Esto genera confusión sobre el verdadero alcance de cada concepto.

Ser emprendedor es una tarea titánica: la mayoría fracasa antes del tercer año. Aquí es clave diferenciar dos tipos de emprendimiento:

- Por oportunidad: surge cuando alguien identifica un mercado nuevo, aplica innovación y crea productos únicos. Ejemplos clásicos son Bill Gates, Steve Jobs o el fundador de LEGO, historias que inspiran pero que responden a contextos muy distintos.
- Por necesidad: es el rebusque diario, la venta de empanadas, el taller mecánico, el salón de belleza. A estas personas se les vende el relato del "garaje que se convierte en imperio", sin reconocer que su realidad es otra.

Este emprendimiento por necesidad es la esencia de la economía popular. Podemos llamarlo "emprendimiento popular", porque en el fondo hablamos de lo mismo: millones de personas que buscan sobrevivir en condiciones adversas. Sin embargo, las políticas públicas y los discursos suelen confundir ambos conceptos, lo que dificulta diseñar soluciones efectivas.

Quienes han estudiado el emprendimiento saben que la mayoría fracasa antes del tercer año. Las cifras varían, pero se estima que cerca del 90% no sobrevive. En el caso del emprendimiento por oportunidad, alrededor del 50% logra mantenerse; en el emprendimiento por necesidad, el fracaso alcanza el 97%. Sin embargo, se le vende a quienes viven del rebusque el mismo discurso que a los innovadores tecnológicos, prometiéndoles que serán "el Bill Gates colombiano". El resultado: proyectos de vida destruidos, deudas y frustración.

¿Por qué fracasa el emprendimiento por necesidad? Porque se le exige cumplir con la lógica empresarial formal: facturación, registro en Cámara de Comercio, autorización del INVIMA, arriendo, seguridad social para empleados, contabilidad auditada. Quien está en la economía popular no tiene esos recursos. Sobrevive precisamente porque opera fuera de esa estructura. Cuando se le obliga a formalizarse, fracasa.

Aquí surge una paradoja: la economía popular resuelve la supervivencia de millones de personas con trabajo honrado, pero para el Estado es ilegal porque está fuera de la regulación. No es criminal, pero se aborda desde lo punitivo: Código de Policía, normas administrativas, regulaciones sanitarias. Así, el Estado persigue esta economía, empujándola a la ilegalidad. ¿Quién controla esos territorios ilegales? Poderes armados, redes de narcotráfico y sistemas de crédito informal como el "gota a gota".

En un estudio realizado en Suba con vendedores informales, encontramos que todos sabían quién vendía droga. Esos vendedores estaban ligados al "gota a gota" y, en muchos casos, la policía recibía pagos de los narcotraficantes. Denunciar era peligroso: la policía protegía a los criminales. Entonces, ¿el vendedor ambulante es un criminal o una víctima? Es una víctima, pero se le criminaliza porque los códigos y políticas asocian oficios populares con delincuencia. Así, los verdaderos criminales terminan controlando los territorios donde el Estado solo ve ilegalidad.

Este problema no es nuevo: lo hemos estudiado, escrito y denunciado. La pregunta es: ¿qué hacemos frente a esto?

Hoy las cifras muestran una economía creciendo al 3,4%, consumo de hogares al 4% y niveles de empleo históricamente altos. Sin embargo, la crítica es clara: el empleo que crece es informal. ¿Por qué? Porque el aumento del consumo impulsa actividades como comercio, reparaciones, transporte en moto, ventas de ropa y alimentos. Son empleos reales, pero distintos al asalariado tradicional.

El mundo asalariado se ha debilitado. Incluso instituciones como el SENA, que nacieron del impuesto a la nómina, hoy dependen de otros mecanismos y enfrentan riesgos de desfinanciación. Pretender combatir la informalidad persiguiéndola es un error: dos tercios de la población colombiana vive de ella. El problema no es la gente, es un Estado que no refleja cómo la sociedad se organiza para sobrevivir.

La solución no es criminalizar, sino crear una trama de derechos y obligaciones para la economía popular, integrándola con protección social, regímenes laborales y tributarios adaptados a su realidad. Esto no es nuevo: Ecuador, Bolivia, España, India, Pakistán, Sudáfrica y otros países ya han transformado su legislación para reconocer estas formas de trabajo.

Existen modelos exitosos: contratación colectiva, licencias comunitarias, cooperativas, asociaciones de productores, regímenes fiscales simplificados y protección social flexible. En India, por ejemplo, se implementaron contratos directos del Estado con grupos comunitarios en sectores como agricultura, textil y reciclaje, además de licencias colectivas para vendedores ambulantes. En América Latina, países como Ecuador, Bolivia y Brasil han avanzado en marcos normativos para la economía popular.

La evidencia internacional demuestra que es posible construir sistemas inclusivos que reconozcan cómo realmente producen y trabajan millones de personas. El reto en Colombia es asumir esta discusión y adaptar la normativa para que la economía popular deje de ser vista como ilegal y se convierta en parte integral del desarrollo.

En Colombia, la economía popular no puede contratar con el Estado. Una asociación de padres no puede proveer alimentación escolar porque debe competir con operadores del PAE que exigen requisitos imposibles: experiencia, contadores, cocinas industriales. Lo mismo ocurre con obras comunitarias o dotaciones escolares: la normativa excluye a las comunidades. En otros países esto sí es posible, y por eso debemos dar este debate.

Cuando discutimos el Plan Nacional de Desarrollo intentamos incluir estas reformas, pero la propuesta se perdió en el Congreso. Sin embargo, esto no es nuevo: muchos países han creado regímenes tributarios y de protección social simplificados para la economía popular, reduciendo costos y trámites que impiden la formalización. Ejemplos:

- Brasil: Microemprendedor Individual (MEI), con impuesto único y afiliación automática a salud y pensión.
- Argentina: Monotributo social, que integra impuestos y seguridad social en un pago mínimo.
- Francia y España: Modelos de autoempleo y módulos tributarios con trámites simples y cuotas reducidas.
- India y Kenia: Sistemas de seguro social simplificado para ocupaciones informales.

La lógica común: reconocer ingresos inestables y escalas pequeñas, ofreciendo cotizaciones proporcionales y reglas adaptadas. Así, millones de personas acceden a pensión, salud y protección laboral sin quedar excluidas.

Además, varios países han creado regímenes laborales diferenciados para microempresas y trabajadores por cuenta propia, con cotizaciones reducidas y afiliación flexible. Esto amplía la protección sin poner en riesgo la viabilidad económica de quienes viven del rebusque.

En conclusión, el debate no es si la economía popular importa: existe y sostiene a la mayoría de la población. El reto es construir marcos normativos que la integren con derechos y obligaciones, en lugar de criminalizarla.

El debate no es si la economía popular importa: existe, sostiene a la mayoría de los trabajadores y debe ser reconocida. La discusión debe centrarse en tres puntos concretos:

- Propuestas de seguridad social: crear regímenes simplificados que garanticen pensión, salud y protección laboral para quienes trabajan en la economía popular.
- Contratación con el Estado: permitir que comunidades y asociaciones accedan a recursos públicos sin requisitos imposibles, evitando que los monopolios y operadores corruptos se queden con los contratos.
- Regímenes laborales diferenciados: adaptar las normas para microactividades productivas, evitando que la formalización sea una trampa que destruya proyectos de vida.

Intentamos incluir estas reformas en el Plan Nacional de Desarrollo, pero fueron bloqueadas por intereses políticos ligados a la contratación pública. Hoy, con la discusión sobre la Ley de Competencias y el aumento de las transferencias a gobiernos locales (del 23% al 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación), existe una oportunidad histórica para que la descentralización otorgue soberanía a las comunidades sobre sus recursos y territorios.

No se trata de repetir discursos sobre economía popular, sino de ser concretos: rescatar la contratación para las comunidades, garantizar derechos y construir un marco normativo que refleje la realidad social. El mundo ya lo hizo: hay modelos de contratación especial, regímenes tributarios simplificados y sistemas de protección social adaptados. Colombia no puede seguir criminalizando la supervivencia.

En síntesis:

- La economía popular es la base del trabajo en Colombia.
- Confundirla con emprendimiento formal genera fracasos y destruye proyectos de vida.
- No podemos seguir abordándola desde lo punitivo: necesitamos derechos, protección y acceso a recursos públicos.
- El momento político actual es clave para dar este debate y enfrentar la captura del presupuesto por intereses privados.

Muchas gracias.

Fuente: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/intervencion-cesar-augusto-giraldo-sena-cali