



# Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria

2026 - 2036

**Documento Ejecutivo**  
Consejo Nacional Economía  
Popular, Solidaria y Comunitaria



PRESENTACIÓN.....	4
1. Introducción .....	6
1.1 Enfoque conceptual: Economía para la vida el referente de articulación entre economía popular, solidaria y comunitaria .....	6
1.2 Construcción participativa del Plan.....	11
2. Marco normativo .....	13
3. Caracterización de las economías para la vida.....	19
3.1 Interrelaciones entre las tres economías .....	29
3.1.1 Esquema analítico de interrelación.....	30
3.1.2 Lectura técnica de las interrelaciones.....	30
3.2 Factores estructurales del problema.....	30
3.2.1. No aseguramiento: núcleo crítico de la falta de garantía material.....	31
3.2.2. Informalidad sistémica y desigualdad territorial.....	31
3.2.3. Exclusión financiera.....	31
3.2.4. Cuidado y feminización de la desprotección.....	32
3.2.5. Falta de reconocimiento como actores productivos y del trabajo .....	32
3.2.6. Economía popular: trabajo reducido a “informalidad” .....	32
3.2.7. Economía solidaria: infraestructura subvalorada.....	32
3.2.8. Economía comunitaria: invisibilización de lo territorial y lo colectivo .....	32
3.3. Hallazgo transversal de participación.....	33
3.4. Convergencia analítica: doble déficit estructural.....	33
3.5. Formulación del problema público .....	33
4. COMPONENTE ESTRATÉGICO DEL PLAN DECENAL DE LA ECONOMÍA POPULAR, SOLIDARIA Y COMUNITARIA .....	34
4.1. Justificación del componente estratégico.....	34
4.2. Propósito, objetivo general y objetivos específicos.....	35
4.3. Marco institucional de transformación .....	35
4.4. Estructura consolidada del componente estratégico.....	36
4.4.1. BLOQUE I. GARANTÍA MATERIAL DE DERECHOS .....	37
4.4.2. BLOQUE II. RECONOCIMIENTO COMO SUJETOS DE DERECHOS, ESPECIALMENTE DEL TRABAJO .....	43
4.5. Plan de acción del componente estratégico.....	47
4.6. Acción transversal.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
4.7. Gobernanza del Plan.....	52
4.7.1. Naturaleza de la gobernanza.....	53
Bibliografía.....	58

## Listado de tablas

Tabla 1. Taxonomía de actores de la economía para la vida .....	10
Tabla 2. Características clave de los micronegocios en Colombia (2024) .....	25
Tabla 3 Funciones, aportes y límites de la EPSC .....	30
Tabla 4. Dimensión del problema, expresión y efecto sobre la EPSC .....	33
Tabla 5. Estructura general consolidada del componente .....	36
Tabla 6. Tipos de acciones y acciones – lineamiento 1 .....	37
Tabla 7. Oferta institucional – lineamiento 1.....	38
Tabla 8. Tipos de acción y acción – Lineamiento 2.....	39
Tabla 9. Líneas específicas por actor – lineamiento 2 .....	40
Tabla 10. Oferta institucional – lineamiento 2 .....	40
Tabla 11. Horizonte temporal – lineamiento 2.....	40
Tabla 12. Tipos de acciones y acciones – lineamiento 3.....	41
Tabla 13. Oferta institucional – lineamiento 3 .....	41
Tabla 14. Horizonte temporal – lineamiento 3.....	42
Tabla 15. Tipos de acción y acción – lineamiento 4.....	42
Tabla 16. Oferta institucional – lineamiento 4 .....	43
Tabla 17. Horizonte temporal – lineamiento 4.....	43
Tabla 18. Tipos de acción y acción – lineamiento 5.....	44
Tabla 19. Horizonte temporal – lineamiento 5.....	44
Tabla 20. Tipos de acción y acciones – lineamiento 6.....	45
Tabla 21. Mecanismos de vinculación del Plan – lineamiento 6.....	45
Tabla 22. Horizonte temporal – lineamiento 6.....	46
Tabla 23. Tipos de acción y acciones – lineamiento 7.....	46
Tabla 24. Horizonte temporal – lineamiento 7.....	47
Tabla 25. Tabla maestra de implementación diferencial .....	47
Tabla 26. Sub matriz por sexo .....	51
Tabla 27. Sub matriz por edad.....	52
Tabla 28. Sub matriz por nivel de escolaridad.....	52
Tabla 29. Sub matriz por lugar de trabajo.....	52
Tabla 30. Sub matriz por condición organizativa.....	52
Tabla 31. Liderazgo institucional para la implementación del Plan.....	53
Tabla 32. Instancias de apoyo .....	53
Tabla 33. Temporalidad integral del componente estratégico.....	55

## Listado de figuras

Figura 1. Concentración del empleo en Colombia por tamaño empresarial.....	19
Figura 2. Ganancias del sector cooperativo 2023-2025.....	21
Figura 3. Proporción de informalidad en Colombia, 2022-2025 .....	22
Figura 4. Distribución de personas ocupadas en el país.....	23

Figura 5. Personas ocupadas según sector .....	23
Figura 6. Lugar de trabajo – economía popular 2025.....	24
Figura 7. Proporción de informalidad en Colombia por zona (2022-2025).....	27
Figura 8. Tasa de desocupación en Colombia por sexo (2022-2025).....	28
Figura 9. Proporción de informalidad en Colombia por sexo (2022-2025) .....	28

DOCUMENTO EJECUTIVO - CNEPSC

## PRESENTACIÓN

La formulación del Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria parte de una premisa fundamental, el trabajo no puede seguir siendo valorado únicamente desde los parámetros del empleo asalariado formal ni desde los criterios tradicionales de productividad mercantil. En Colombia, una parte sustantiva de la población asegura su subsistencia, sostiene redes de cuidado, genera bienes y servicios, dinamiza economías territoriales y contribuye a la cohesión social a través de formas de trabajo popular, solidario y comunitario que, pese a su centralidad económica y social, han permanecido históricamente subvaloradas por el diseño institucional. En este contexto, el presente Plan Decenal propone un cambio de enfoque. Ya no se trata de abordar estas realidades desde una lógica correctiva, sancionatoria o meramente fiscalizadora, que asume la informalidad como una desviación transitoria frente a un modelo único de inserción económica, sino de reconocer que existen formas diversas de trabajo, producción y sostenimiento de la vida que deben ser comprendidas y protegidas desde un enfoque de derechos.

Este quiebre conceptual implica abandonar la idea de que la formalización, entendida exclusivamente como incorporación forzada al régimen empresarial, laboral y tributario clásico, constituye la única vía legítima de integración económica. Por el contrario, el Plan se inscribe en un paradigma garantista, fundado en la dignidad humana, la centralidad del trabajo y la obligación estatal de avanzar de manera progresiva en la garantía efectiva de los derechos económicos y sociales. Desde esta perspectiva, el trabajo popular, solidario y comunitario no se concibe como una realidad residual o marginal, sino como una expresión legítima del derecho al trabajo y como una base material de la vida social que exige reconocimiento institucional, protección pública y condiciones adecuadas para su desarrollo digno, sostenible y seguro.

El primer fundamento axiológico del Plan es, por tanto, la afirmación del trabajo como titularidad de derechos. Esto significa reconocer que toda persona que trabaja, independientemente de la forma organizativa en la que lo haga, de la escala de su actividad o del grado de estabilidad de sus ingresos, debe ser considerada sujeto de protección y destinataria de una política pública orientada a garantizar condiciones materiales mínimas de existencia. Bajo esta comprensión, la seguridad social deja de ser un beneficio reservado a trayectorias laborales estables y plenamente contributivas, y pasa a ser entendida como un derecho cuya garantía no puede depender exclusivamente de la inserción en relaciones obrero-patronales tradicionales.

Las características predominantes de la economía popular, solidaria y comunitaria — autoempleo, ingresos variables, intermitencia ocupacional, trabajo familiar, comunitario o asociativo— evidencian que el modelo contributivo clásico resulta insuficiente para responder a la realidad de millones de personas. En consecuencia, el Estado está llamado a avanzar hacia esquemas de universalización progresiva que mitiguen la exposición de estos trabajadores y trabajadoras a contingencias como la enfermedad, la vejez, la invalidez, los riesgos laborales y la inestabilidad de ingresos.

El segundo fundamento del Plan radica en el reconocimiento del trabajo popular como actividad amparada por derechos fundamentales. Esta premisa supone superar visiones que han reducido estas formas de trabajo a expresiones de informalidad, precariedad o ilegalidad socialmente tolerada, para afirmar, en cambio, que constituyen actividades productivas, reproductivas, culturales y comunitarias esenciales para la sostenibilidad de la vida. Reconocer el trabajo popular como trabajo con derechos implica, entre otros aspectos, promover la libertad de asociación y la co-colectivización productiva, fortalecer las formas de organización solidaria y gremial, erradicar las múltiples formas de discriminación que atraviesan estos sectores y reconocer el valor económico y social del trabajo de cuidado, históricamente invisibilizado y feminizado. También implica garantizar que las actividades de subsistencia desarrolladas en el espacio público, en el ámbito doméstico, en entornos comunitarios o en unidades productivas de baja escala puedan ejercerse en condiciones de seguridad, salubridad, dignidad y respeto institucional.

Desde esta lógica, la superación de la pobreza no puede reducirse a una mejora aislada de ingresos ni a la mera ampliación de oportunidades de mercado. El horizonte transformador del Plan es más amplio y más profundo, se orienta a la consolidación de una verdadera ciudadanía laboral, en la que quienes integran la economía popular, solidaria y comunitaria sean reconocidos como sujetos económicos legítimos, titulares de derechos y actores estratégicos del desarrollo territorial y nacional. La ciudadanía laboral supone no solo acceder a medios de vida, sino hacerlo con protección social, con reconocimiento, con capacidad de organización y con participación efectiva en la definición de las políticas que inciden sobre sus condiciones de existencia.

En este sentido, el Plan Decenal se presenta como una apuesta de largo plazo para reordenar la relación entre Estado, trabajo y protección social, adecuando la institucionalidad pública a las realidades efectivas de la vida económica en Colombia. Su propósito no es forzar la adaptación de la economía popular, solidaria y comunitaria a moldes institucionales que históricamente la han excluido, sino transformar gradualmente las condiciones normativas, organizativas y de política pública para que esas economías puedan desarrollarse como espacios de dignidad, autonomía, cooperación y garantía material de derechos. De este modo, el Plan no solo busca responder a una deuda social acumulada, sino abrir un nuevo horizonte de justicia económica y social, en el que el trabajo, en todas sus formas, sea reconocido como fundamento de ciudadanía y como eje estructurante de una economía orientada a la vida.

## 1. Introducción

El Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria parte del reconocimiento de una realidad estructural del país, una parte sustantiva del trabajo, de la generación de ingresos y del sostenimiento cotidiano de la vida en Colombia se desarrolla a través de formas populares, solidarias y comunitarias de organización económica. Estas formas de trabajo han permitido a millones de personas enfrentar la exclusión del empleo asalariado formal, sostener economías territoriales, construir redes de cooperación y cuidado, y aportar de manera decisiva a la cohesión social y al desarrollo productivo. Sin embargo, su importancia económica y social no ha estado acompañada de un entorno institucional plenamente adecuado para reconocer su valor estratégico ni para garantizar de manera efectiva los derechos asociados a estas formas de producción y reproducción de la vida.

En este contexto, el Plan asume que el desafío central no radica en la existencia de estas economías, sino en la persistencia de barreras estructurales que limitan el acceso efectivo al trabajo digno, a la seguridad social, al mínimo vital, al financiamiento, a los mercados, al fortalecimiento organizativo y al reconocimiento institucional. Por ello, el Plan se distancia de lecturas que reducen la informalidad a una desviación que debe corregirse exclusivamente mediante la inserción forzada en esquemas clásicos de formalización. En su lugar, adopta una perspectiva centrada en derechos, en la que el trabajo popular, solidario y comunitario se reconoce como una forma legítima de producción de valor económico y social, y como una base material de la vida colectiva.

La formulación del Plan se apoya, además, en una lógica de planeación participativa. Se fundamenta en un modelo ascendente que reconoce la participación no como un requisito procedimental, sino como una condición de legitimidad técnica, política y social. En coherencia con ello, la construcción del Plan incorporó Asambleas Territoriales de la Economía Solidaria, Popular y Comunitaria, foros temáticos y mesas de discusión desarrolladas en distintas regiones del país. Entre julio y agosto de 2025 se realizaron 52 asambleas territoriales, con participación de 974 personas y 546 organizaciones e instituciones representativas de los territorios y circuitos asociativos solidarios. Estos espacios permitieron identificar problemáticas recurrentes, prioridades compartidas y propuestas de transformación institucional construidas desde la experiencia concreta de los actores.

### 1.1 **Enfoque conceptual: Economía para la vida el referente de articulación entre economía popular, solidaria y comunitaria**

El Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria puede estructurarse desde la noción de economía para la vida, entendida como el conjunto de prácticas, relaciones, organizaciones y circuitos mediante los cuales las personas, los hogares y las comunidades producen ingresos, sostienen el cuidado, acceden a bienes y servicios, organizan el trabajo y garantizan condiciones materiales de existencia. Esta aproximación es consistente con el Plan

Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que concibe la economía como una construcción social, histórica y territorial orientada al bienestar colectivo y a la garantía de derechos, y no exclusivamente como un conjunto de transacciones de mercado.

Desde este enfoque, la economía popular, la economía solidaria y la economía comunitaria no deben entenderse como compartimentos separados, sino como dimensiones complementarias de una misma realidad social y productiva. La economía popular constituye la base más extendida de la generación cotidiana de ingresos y del sostenimiento material de la vida; la economía solidaria aporta organización democrática, cooperación, asociatividad y capacidad de sostenibilidad; y la economía comunitaria aporta arraigo territorial, reciprocidad, gestión colectiva y sostenimiento de bienes, servicios y vínculos comunes. El Plan Decenal se alinea con esta visión al presentar la EPSC como un entramado integrado de trabajo por cuenta propia, microunidades productivas, organizaciones solidarias y arreglos comunitarios de cooperación y cuidado territorial.

En el plano normativo, la economía popular cuenta con un referente oficial vigente en el Decreto 874 de 2024, que la asocia a oficios y ocupaciones mercantiles relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, así como a actividades no mercantiles de carácter doméstico o comunitario, desarrolladas por unidades económicas de baja escala —personales, familiares, micronegocios o microempresas—, individualmente o de forma asociativa.

La economía solidaria, por su parte, sí tiene una definición legal expresa en la Ley 454 de 1998, que la configura como un sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por formas asociativas autogestionarias, solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro, orientadas al desarrollo integral del ser humano (Congreso de la República, Ley 454 de 1998).

La economía comunitaria no tiene una ley marco general con una definición cerrada equivalente a la de la economía solidaria; para efectos del Plan, puede entenderse como el conjunto de prácticas económicas de base territorial y colectiva mediante las cuales comunidades, redes y organizaciones gestionan bienes, servicios, cuidados, producción o acceso a medios de vida con orientación al bienestar común y al sostenimiento del tejido social.

Esta articulación puede leerse desde Nancy Fraser, para quien una teoría adecuada de la justicia debe combinar al menos la dimensión de la redistribución —condiciones materiales— y la del reconocimiento —estatus de los sujetos—, luego complementadas por la representación.

Llevado al campo del Plan Decenal, esto implica que la economía para la vida debe abordarse, primero, como una cuestión de garantía material: acceso efectivo a ingresos, activos productivos, financiamiento, mercados, formación, protección social, infraestructura y servicios públicos. Pero también, segundo, como una cuestión de reconocimiento de sujetos de derechos, quienes integran estas economías no pueden seguir siendo tratados como actores residuales o meros

beneficiarios, sino como sujetos económicos legítimos, titulares de derechos y protagonistas de la transformación productiva y social. Esta lectura coincide con el diagnóstico del Plan, que subraya que la principal demanda de los actores no es asistencial, sino el reconocimiento efectivo como sujetos económicos y de derechos.

En la dimensión de garantía material, el problema central identificado por el diagnóstico es el desajuste entre un orden institucional históricamente diseñado para el empleo asalariado formal y una realidad económica en la que predominan micronegocios, trabajo por cuenta propia, arreglos familiares, organizaciones solidarias y dinámicas comunitarias. Ese desajuste se expresa en inestabilidad de ingresos, acceso limitado a crédito, débil protección social, baja articulación productiva y barreras para la sostenibilidad organizativa y territorial. Por ello, el documento plantea la necesidad de una hoja de ruta de largo plazo que articule protección social compatible con ingresos fluctuantes, fortalecimiento productivo y asociativo, integración del cuidado y gobernanza territorial diferencial.

En la dimensión del reconocimiento, el reto consiste en superar las miradas que reducen estas economías a rezago, informalidad o excepción. La economía para la vida exige reconocer que en estas formas de trabajo se produce valor económico, abastecimiento, cohesión social, cuidado, cultura y sostenimiento comunitario. El propio diagnóstico afirma que el fortalecimiento de estas economías no corresponde a una política asistencial ni compensatoria, sino a una política de garantía de derechos, y que el objetivo no es sustituirlas ni formalizarlas bajo un único modelo empresarial, sino crear condiciones institucionales que permitan su desarrollo digno, sostenible y articulado con el conjunto del sistema productivo nacional.

Esta perspectiva encuentra un soporte adicional en César Giraldo, quien propone comprender lo popular no como mera informalidad marginal, sino como una realidad económica y social vinculada a la producción y reproducción de la vida, a la ciudadanía social y a formas de organización colectiva. Desde esta óptica, la economía solidaria y la economía comunitaria pueden entenderse como aportes estructurales a la economía popular, le agregan cooperación, reglas democráticas, arraigo territorial, capacidad de interlocución y sostenibilidad relacional.

Esta apuesta implica también una discusión de fondo sobre el modelo de desarrollo. Durante décadas, la política económica colombiana ha operado bajo el supuesto de que el crecimiento formal del mercado laboral es el principal mecanismo de inclusión social, y que la informalidad es una disfunción que se corrige con mayor crecimiento, mejores regulaciones o incentivos a la formalización. Este diagnóstico ha resultado insuficiente. La informalidad estructural en Colombia no obedece a la falta de dinamismo económico ni a la resistencia de los trabajadores a formalizarse: obedece a una heterogeneidad productiva profunda que el mercado laboral formal no ha logrado absorber, y a un sistema de protección social diseñado bajo el referente del trabajador asalariado estable que deja fuera a quienes trabajan de otra manera (Giraldo, 2017). Así pues, insistir en la formalización como única ruta de inclusión equivale a pedirle a millones de personas que cambien su forma de trabajar para acceder a derechos que deberían ser

universales (CEPAL, 2011). El Plan invierte esta lógica: en lugar de adaptar el trabajador a la institución, propone adaptar la institución a la realidad del trabajo.

Una dimensión especialmente relevante de esta inversión es el lugar que el Plan otorga al trabajo de cuidado y a la economía popular como espacios donde lo productivo y lo reproductivo son inseparables. La economía feminista ha demostrado que la separación entre producción y reproducción no es un dato natural sino una construcción histórica que el capitalismo ha sostenido activamente al desplazar los costos del cuidado hacia los hogares y, dentro de ellos, hacia las mujeres. En la economía popular esta separación se vuelve visible en su artificialidad: las trabajadoras organizan sus actividades económicas en función de las demandas de cuidado, producen y cuidan simultáneamente, y construyen sus trayectorias laborales en función de unas obligaciones de cuidado que el Estado no financia ni la política pública reconoce como determinantes estructurales de su situación. Como señala Silvia Federici, la desvalorización del trabajo doméstico y de cuidado no es un efecto colateral del sistema económico sino una condición activa de su funcionamiento: el capital usufructúa que las trabajadoras populares permanezcan en la periferia del mercado formal asumiendo funciones reproductivas que reducen los costos de reproducción de la fuerza de trabajo que el propio sistema requiere (Federici, 2011).

Esta contradicción estructural —que Nancy Fraser conceptualiza como la tensión entre reproducción social y acumulación capitalista (Fraser, 2016, págs. 111-132)— se expresa de manera concreta en la evidencia colombiana: según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, el 90,0% de las mujeres de 10 años o más participa en trabajo no remunerado, frente al 65,5% de los hombres, y dedica más del doble de tiempo a estas actividades (CEPAL, 2011). Por eso el Plan incorpora el cuidado no como una política social complementaria sino como un componente estructural del desarrollo económico: fortalecer la productividad de la economía popular exige invertir simultáneamente en los sistemas de cuidado que la hacen posible.

Una discusión adicional que atraviesa el Plan es la del financiamiento de los derechos. La protección social de los trabajadores de la economía popular no puede seguir dependiendo exclusivamente del canal contributivo, porque ese canal supone ingresos estables, empleo formal y capacidad de cotización regular que la mayoría de los trabajadores de este sector no tiene. Esto no significa que la protección social deba ser gratuita o asistencial: significa que se requieren mecanismos de financiamiento alternativos que reconozcan las trayectorias reales de trabajo, incluyendo esquemas de cotización variable, pisos de protección social con rutas de movilidad hacia coberturas más amplias (Recomendación 202 sobre pisos de protección social. Organización Internacional del Trabajo, 2012). El punto de fondo es que las trabajadoras y los trabajadores populares tienen un deber de derechos: están entregando su trabajo a la sociedad —produciendo bienes, prestando servicios, cuidando personas, sosteniendo comunidades— y la sociedad les debe protección. La Constitución Política establece la seguridad social como derecho irrenunciable (Constitución Política de Colombia, 1991, art 48)<sup>1</sup>, y la Corte

---

<sup>1</sup> La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado [...] Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

Constitucional ha señalado que el Estado debe remover los obstáculos estructurales cuando el diseño institucional impide el acceso efectivo al derecho (Corte Constitucional, 2008, Sentencia T-760). La pregunta no es si se les deben garantizar esos derechos, sino cómo se diseñan los mecanismos fiscales e institucionales para garantizarlos de manera sostenible y progresiva.

**Tabla 1. Taxonomía de actores de la economía para la vida**

Área de trabajo	Actores principales	Relación con la economía popular, solidaria y comunitaria	Necesidades principales de garantía material	Necesidades principales de reconocimiento
Producción agroalimentaria y rural	Pequeños productores, asociaciones campesinas, cooperativas agropecuarias, pescadores artesanales, redes de abastecimiento local	Base popular rural; organización solidaria para producir y comercializar; soporte comunitario territorial	Tierra, agua, activos productivos, asistencia técnica, logística, transformación, financiamiento, compras públicas, protección frente a volatilidad de ingresos	Reconocimiento como actores estratégicos del abastecimiento, la soberanía alimentaria y el desarrollo territorial
Comercio, servicios y micronegocios urbanos	Vendedores de pequeña escala, talleres familiares, comercio barrial, oficios, servicios personales, manufactura liviana	Núcleo de economía popular urbana; posibilidad de asociatividad solidaria y redes comunitarias locales	Capital de trabajo, inclusión financiera, formalización gradual, simplificación regulatoria, espacios de comercialización, protección social compatible con ingresos variables	Reconocimiento como base real del trabajo urbano y no como simple informalidad residual
Reciclaje y aprovechamiento de residuos	Recicladores de oficio, asociaciones de recicladores, organizaciones de aprovechamiento, clasificadores y recuperadores de materiales	Expresión clara de economía popular urbana, con fuerte potencial de organización solidaria y arraigo comunitario en la gestión ambiental y del espacio urbano	Acceso seguro y digno a materiales aprovechables, infraestructura de acopio y clasificación, formalización acorde con su realidad organizativa, ingresos estables, remuneración por aprovechamiento, protección social, dotación, salud ocupacional, fortalecimiento asociativo y acceso a rutas de comercialización	Reconocimiento como trabajadores ambientales y sujetos de especial protección; valoración de su aporte a la economía circular, al saneamiento urbano y a la sostenibilidad ambiental
Economía del cuidado y reproducción social	Cuidadoras, redes comunitarias de cuidado, comedores comunitarios, iniciativas asociativas de mujeres, trabajo doméstico y comunitario	Economía popular y comunitaria con potencial de organización solidaria	Sistemas integrales de cuidado, ingresos, tiempo, protección social, formación, apoyo institucional	Reconocimiento económico y social del cuidado como trabajo esencial para la sostenibilidad de la vida
Organización solidaria formal	Cooperativas, mutuales, fondos de empleados, asociaciones productivas, organizaciones de trabajo asociado	Expresión propia de la economía solidaria; mecanismo de fortalecimiento de la base popular	Fortalecimiento patrimonial, gobernanza, digitalización, financiamiento, integración en cadenas productivas,	Reconocimiento como actor central del desarrollo con democracia económica y no como sector periférico

Área de trabajo	Actores principales	Relación con la economía popular, solidaria y comunitaria	Necesidades principales de garantía material	Necesidades principales de reconocimiento
			información, supervisión proporcional	
Gestión comunitaria de bienes y servicios colectivos	Organizaciones comunales, redes barriales, iniciativas de gestión colectiva, circuitos territoriales, formas comunitarias de provisión	Expresión de economía comunitaria; soporte territorial de la economía popular y solidaria	Seguridad jurídica, infraestructura, asistencia técnica, sostenibilidad financiera, acceso a instrumentos públicos diferenciales	Reconocimiento de legitimidad como gestor de bienes comunes, soluciones locales y capacidades comunitarias
Cultura, comunicación y economías territoriales del conocimiento	Medios comunitarios, artesanos, gestores culturales, juventudes organizadas, procesos productivos étnicos y ancestrales	Cruce entre economía popular, comunitaria y formas asociativas solidarias	Financiamiento, conectividad, infraestructura, circulación, acceso a mercados, formación	Reconocimiento de su papel en la identidad territorial, la cohesión social y la diversidad cultural del desarrollo
Arte popular y trabajo cultural en espacio público	Artistas callejeros, músicos itinerantes, estatuistas humanos, narradores orales, teatreros de calle, bailarines, malabaristas, artistas circenses y otras expresiones culturales en espacio público	Expresión directa de economía popular cultural, con fuerte dimensión comunitaria y potencial de organización solidaria para circulación, representación y protección colectiva	Ingresos estables, acceso regulado y digno al espacio público, esquemas de protección social, formación, fomento, infraestructura básica, circulación cultural, financiación y asociatividad	Reconocimiento como trabajadores de la cultura, productores de valor simbólico, cohesión social y apropiación democrática del espacio público; superación de su estigmatización como ocupación marginal

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## 1.2 Construcción participativa del Plan

La construcción del Plan se desarrolló bajo una lógica de planeación ascendente, en la que la participación fue entendida como condición de validez técnica y política. Esta orientación permitió que la formulación no partiera de definiciones cerradas elaboradas exclusivamente desde el nivel central, sino de un diálogo con los territorios, con las organizaciones y con los actores directamente vinculados a la economía popular, solidaria y comunitaria.

Este Plan es el resultado de un proceso de construcción que reconoce la participación territorial como condición de validez política y técnica de la política pública. Sus insumos provienen de 12 foros de discusión realizados en 7 departamentos y 11 municipios del país, con la participación de más de mil personas representativas de las diversas formas de organización de la economía solidaria, popular y comunitaria, de diálogos estratégicos con el Departamento Nacional de

Planeación, el SENA y el Ministerio de Trabajo; y de encuentros académicos con semilleros de investigación de la Universidad Javeriana y la Universidad Nacional de Colombia, así como con expertos en economía popular y política social. Los insumos cualitativos de ese proceso fueron traducidos en hipótesis, organizadas en un árbol de problemas y convertidas en un primer diagnóstico que fue sometido a múltiples ciclos de revisión y enriquecimiento. Lo que aquí se presenta es el resultado de esa construcción acumulativa.

Estos espacios permitieron identificar de manera convergente barreras como la fragmentación institucional, las dificultades de acceso a financiamiento, la debilidad organizativa, la limitada protección social, las desigualdades territoriales y la necesidad de fortalecer la educación solidaria y las capacidades de gestión.

A partir de los foros temáticos y mesas de discusión, el Plan consolidó seis ejes estratégicos: sostenibilidad organizacional, arquitectura institucional, desarrollo territorial productivo, acceso a financiamiento, sistemas de información y educación solidaria. La consistencia observada entre los distintos espacios de participación confirma que no se trata de problemas aislados o sectoriales, sino de una configuración estructural de barreras que afecta a múltiples territorios, poblaciones y formas de trabajo.

## 2. Marco normativo

La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales cuenta con un amplio sustento jurídico en el ámbito internacional, nacional y territorial. En Colombia, este marco tiene una especial relevancia, pues buena parte de los instrumentos internacionales que reconocen estos derechos hacen parte del bloque de constitucionalidad, lo que les otorga fuerza vinculante y los convierte en parámetro de interpretación y aplicación del ordenamiento interno. A su vez, estos mandatos han sido desarrollados por la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la reglamentación nacional, así como por normas expedidas por entidades territoriales y departamentales que han adaptado su implementación a las realidades de sus territorios.

En el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social, al trabajo digno, a la asociación y a la igualdad encuentra fundamento en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Colombia, que garantiza el derecho de toda persona a la seguridad social (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1966). De igual manera, los Convenios fundamentales de la OIT ratificados por Colombia, en particular el Convenio 87 sobre libertad sindical (Organización Internacional del Trabajo, 1948), Convenio 98 sobre negociación colectiva (Organización Internacional del Trabajo, 1949), Convenio 100 sobre igualdad de remuneración (Organización Internacional del Trabajo, 1951) y Convenio 111 sobre no discriminación (Organización Internacional del Trabajo, 1958) y Convenio 122 sobre política del empleo (Organización Internacional del Trabajo, 1964), amparan a todos los trabajadores con independencia de su modalidad de vinculación.

De igual manera, la Recomendación 198 de 2006 establece que la existencia de una relación de trabajo debe determinarse por los hechos reales, con independencia de la calificación jurídica que las partes le asignen (Organización Internacional del Trabajo, 2006). La Recomendación 204 de 2015 incluye expresamente a las cooperativas y unidades de la economía social y solidaria entre las unidades informales merecedoras de estrategia diferenciada, no punitiva y con adaptación de los procedimientos y cotizaciones a la capacidad contributiva real (Organización Internacional del Trabajo, 2015). Todos estos instrumentos establecen estándares de progresividad, universalidad, no regresividad y adaptación a la capacidad contributiva real de los trabajadores, que obligan al Estado colombiano a adoptar medidas concretas y progresivas para la protección social de la población.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de 1991 consagra un marco robusto de protección. El artículo 1 define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, principios que irradian todo el ordenamiento jurídico e imponen al Estado la obligación positiva de crear las condiciones materiales que hagan efectiva esa dignidad para la totalidad de la población (Constitución Política de Colombia, 1991, art 1). El artículo 48 establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio orientado por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, e incorpora el mandato expreso de que el Estado ampliará progresivamente su cobertura (Constitución Política

de Colombia, 1991, art 48). Este mandato de progresividad es una obligación de resultado que impone al Estado adoptar medidas concretas y sostenidas para extender la protección social, en particular hacia quienes, por sus condiciones de trabajo o de ingreso, no han logrado acceder al sistema contributivo ordinario.

Este marco constitucional ha sido desarrollado por la legislación nacional. La Ley 100 de 1993 consagra los principios de universalidad, garantía de protección para todas las personas en todas las etapas de la vida, e integralidad, cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y el bienestar (Congreso de la República, Ley 100 de 1993). No obstante, sus artículos 206 y 207 vincularon las prestaciones económicas por incapacidad y licencia de maternidad exclusivamente al régimen contributivo, generando una asimetría estructural: mientras el acceso a los servicios de salud avanzó hacia la universalidad mediante el régimen subsidiado, la protección frente a la pérdida de ingresos permaneció condicionada a la cotización regular, excluyendo a amplios sectores de trabajadores independientes y de baja escala productiva.

La Corte Constitucional ha consolidado la seguridad social como derecho fundamental irrenunciable. La Sentencia SU-225 de 1998 y la Sentencia C-111 de 2006 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-111 de 2006) establecieron su carácter fundamental e irrenunciable (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-225 de 1998). La Sentencia T-760 de 2008 precisó que *«carecer de reglas o tener unas inadecuadas puede ser tan grave como carecer de recursos»*, determinando que cuando el diseño institucional es insuficiente para garantizar el goce efectivo de un derecho, el Estado incurre en una falla jurídicamente exigible (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-760 de 2008). La Sentencia T-510 de 2016 fijó que el derecho al mínimo vital configura un umbral de condiciones materiales mínimas por debajo del cual ninguna persona puede ser dejada sin protección, en aplicación de los tratados internacionales y de los derechos a la vida, la dignidad y la seguridad social (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-510 de 2016). La Sentencia T-294 de 2025 reafirmó que el Fondo de Solidaridad Pensional es una manifestación del Estado Social de Derecho y que sus disposiciones deben analizarse bajo el principio del efecto útil de los derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-294 de 2025).

En respuesta al mandato de progresividad, el Decreto 604 de 2013 reglamentó los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo voluntario y complementario de protección para la vejez, dirigido a personas de escasos recursos que no cumplen los requisitos pensionales (Presidencia de la República, Decreto 604 de 2013). El Decreto 1833 de 2016 compiló su normativa y habilitó contribuciones de terceros a favor de los vinculados al programa (Presidencia de la República, 2016). El Decreto 1174 de 2020 creó el Piso de Protección Social para trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente, articulando el régimen subsidiado de salud, los BEPS y un seguro inclusivo (Presidencia de la República, Decreto 1174 de 2020).

El Decreto 271 de 2026 constituye el desarrollo más reciente: creó la Red de Protección Social para la Vida de las personas Recicladoras de Oficio, articulando la permanencia en el régimen subsidiado de salud, la afiliación al Programa del Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), la vinculación a los BEPS y la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, con cargo a los recursos de la remuneración tarifaria de la actividad de aprovechamiento, y prohibiendo expresamente descontar del ingreso del reciclador los aportes correspondientes (Presidencia de la República, Decreto 271 de 2026).

La Ley 2466 de 2025, en su artículo 34, párrafos 4 y 5, estableció que microempresas, hogares e independientes podrán efectuar cotizaciones proporcionales a sus ingresos reales, incluso inferiores al salario mínimo, sin afectar su calificación en el Sisbén ni su acceso a beneficios de programas sociales, eliminando una barrera estructural para la afiliación de los trabajadores de la economía popular (Congreso de la República, Ley 2466 de 2025, art 34).

La Ley 1413 de 2010 incluyó la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales, reconociendo que el trabajo no remunerado constituye una actividad económica de relevancia social objeto de protección estatal (Congreso de la República, Ley 1413 de 2010). La Ley 2294 de 2023 profundizó este reconocimiento al incorporar el cuidado no remunerado rural como actividad productiva y al crear el Sistema Nacional de Cuidado (Congreso de Colombia, Ley 2294 de 2023). El CONPES 4143 de 2025 fijó los lineamientos de la Política Nacional de Cuidado como derecho, trabajo y práctica colectiva, estableciendo el marco para la extensión de la protección social a quienes lo ejercen (Departamento Nacional de Planeación, CONPES 4143 de 2025).

El artículo 25 de la Constitución Política establece que el trabajo goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado (Constitución Política de Colombia, 1991, art 25). La expresión «*en todas sus modalidades*» tiene alcance normativo determinante: extiende la protección constitucional al trabajo autónomo, por cuenta propia, familiar no remunerado, comunitario y asociativo, sin que pueda condicionarse a la existencia de un contrato laboral formal. El artículo 5 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 2466 de 2025, define el trabajo como toda actividad humana libre, material o intelectual, permanente o transitoria, reafirmando su carácter amplio (Presidencia de la República, Decreto 2663 de 1950, art 5). El artículo 26 de la Constitución de 1991 garantiza la libertad de escoger profesión u oficio y ejercer actividades económicas lícitas (Constitución Política de Colombia, 1991, art 26). El artículo 53 fija los principios mínimos del estatuto del trabajo —igualdad de oportunidades, remuneración mínima vital, primacía de la realidad sobre las formas y garantía a la seguridad social— con carácter universal e irrenunciable (Constitución Política de Colombia, 1991, art 53).

La Corte Constitucional ha reconocido que determinados actores de la economía popular son sujetos de especial protección constitucional, con el correlato de que el Estado debe adoptar acciones afirmativas en su favor. La Sentencia T-724 de 2003 reconoció esa condición en los recicladores de oficio por su situación de vulnerabilidad y la importancia ambiental de su labor, ordenando la incorporación de medidas afirmativas en los instrumentos de política pública

(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-724 de 2003). La Sentencia T-291 de 2009 vinculó ese reconocimiento con el acceso a mecanismos de seguridad social (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-291 de 2009). La Sentencia C-371 de 2000 precisó que las medidas de discriminación positiva son constitucionalmente admisibles cuando buscan eliminar desigualdades de tipo social, cultural o económico que afectan a grupos históricamente desfavorecidos, en coherencia con el artículo 13 constitucional sobre igualdad material (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-371 de 2000). La Sentencia T-243 de 2019 extendió la categoría de sujetos de especial protección a los vendedores informales, estableciendo que el Estado no puede adoptar medidas que los excluyan de los espacios en que desarrollan su actividad sin prever alternativas reales de subsistencia (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-243 de 2019). La Sentencia C-065 de 2021 precisó que la garantía del derecho al trabajo y de la seguridad social no puede quedar condicionada a la existencia de vínculo laboral formal, y que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva su titularidad universal (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-065 de 2021).

Por su parte, el Decreto 801 del 16 de mayo de 2022 adopta la política pública de vendedores informales, con un horizonte de implementación entre 2022-2031, cuyo objetivo es reducir los niveles de pobreza y desigualdad asociados al fenómeno de las ventas informales en el espacio público, y promover su inclusión en condiciones dignas para el ejercicio del trabajo y el uso del espacio público (Presidencia de la República, Decreto 801 de 2022).

El artículo 38 de la Constitución garantiza el derecho de libre asociación sin autorización previa para el desarrollo de actividades lícitas (Constitución Política de Colombia, 1991, art 38). Los artículos 39 y 55 garantizan el derecho de asociación sindical y el derecho a la negociación colectiva, derechos de los que son titulares también los trabajadores de la economía popular, aunque su ejercicio requiera formas adaptadas a sus realidades.

La Ley 79 de 1988 estableció el marco jurídico básico del cooperativismo, reconociendo a las cooperativas como formas legítimas de organización económica (Congreso de la República, Ley 79 de 1988). La Ley 454 de 1998 sistematizó este marco, definió la economía solidaria, creó la Superintendencia de Economía Solidaria y consagró como principios del sector la democracia económica, la autogestión y el reparto equitativo de excedentes (Congreso de la República, Ley 454 de 1998). El artículo 58 constitucional reconoce y protege las formas asociativas y solidarias de propiedad, otorgándoles la misma garantía que la propiedad privada individual.

La ley 2069 de 2020 impulsa y fortalece a las mipymes con la reducción de cargas tributarias, simplificación de trámites, facilidad en la contratación pública, emprendimiento social e incentivos laborales, así como caracterizar estadísticamente a los sectores informales y emergentes (Congreso de la República, Ley 2069 de 2020).

El Decreto 2185 de 2023 reglamentó el Consejo Nacional de la Economía Popular (CNEP) en desarrollo del artículo 74 de la Ley 2294 de 2023, reconociendo la lógica propia de la economía popular e institucionalizando a sus organizaciones como interlocutores legítimos del Estado en

la formulación de la política pública que las rige (Presidencia de la República, Decreto 2185 de 2023). La Ley 1757 de 2015, Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, garantiza el derecho de participación incidente en la gestión de los asuntos públicos, obligando a las entidades del Estado a incorporar la voz de los ciudadanos y organizaciones afectados en el diseño de las políticas que los impactan (Congreso de la República, Ley 1757 de 2015).

En materia de entornos seguros y saludables, el artículo 13, literal b) de la Ley 1562 de 2012 habilita la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales de los trabajadores independientes e informales, y prevé su afiliación por intermedio de agremiaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, por profesión u oficio (Congreso de la República, Ley 1562 de 2012). El Decreto 0271 de 2026 materializó esta habilitación al establecer que las Organizaciones de Recicladores de Oficio son responsables de la afiliación y del pago de los aportes de sus asociados al sistema de riesgos laborales y de su incorporación al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), sin que ello suponga relación laboral (Presidencia de la República, Decreto 0271 de 2026). Este modelo desvincula la protección frente a riesgos laborales de la exigencia de un contrato de trabajo y la traslada a la organización colectiva, constituyendo el referente técnico-jurídico para su extensión a otros actores de la economía popular. El artículo 64 constitucional complementa esta dimensión al establecer la obligación del Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores rurales a los servicios de salud, crédito, tecnología y educación.

El Decreto 1527 de 2024 articuló estos estándares con la agenda nacional de formalización (Presidencia de la República, 2024). El CONPES 3956 de 2019 estableció que la formalización es un proceso multidimensional y gradual que exige fortalecimiento de capacidades productivas y reducción de costos de transacción normativos, así como la integración de las unidades económicas informales al sector productivo y estadístico del país (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

En el ámbito territorial o subnacional, distintos departamentos, distritos y municipios han desarrollado este marco mediante ordenanzas, acuerdos y decretos propios, traduciendo los mandatos constitucionales e internacionales en respuestas institucionales diferenciadas. Un claro ejemplo es la Ordenanza 68 de 2017 de Antioquia (Asamblea Departamental de Antioquia, 2017) y el Acuerdo 042 de 2014 (Alcaldía de Medellín, 2014) y el Decreto 202 de 2022 del municipio de Medellín expresan el reconocimiento territorial de los actores de la economía popular como titulares de derechos que demandan respuesta institucional diferenciada (Alcaldía de Medellín, 2014). Además, en Cartagena de Indias por medio del Acuerdo Distrital N° 167 de 2024 se reconoce a los actores de la economía popular y solidaria, se crea alianza público popular como instrumento de reactivación económica, los sistemas de información (Concejo Distrital de Cartagena, 2024).

Este desarrollo territorial demuestra que las entidades departamentales y locales no solo han acogido el marco nacional e internacional, sino que lo han profundizado con normas adaptadas a sus contextos, consolidando un reconocimiento progresivo de los actores de la economía popular, solidaria y comunitaria como sujetos plenos de derechos.

En consecuencia, el marco normativo que sustenta el Plan Decenal de Economía Popular, Solidaria y Comunitaria 2026–2036 permite afirmar que la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de sus actores no constituye una decisión discrecional de política pública, sino el cumplimiento de obligaciones constitucionales, legales y convencionales de carácter progresivo, sostenido y no regresivo.

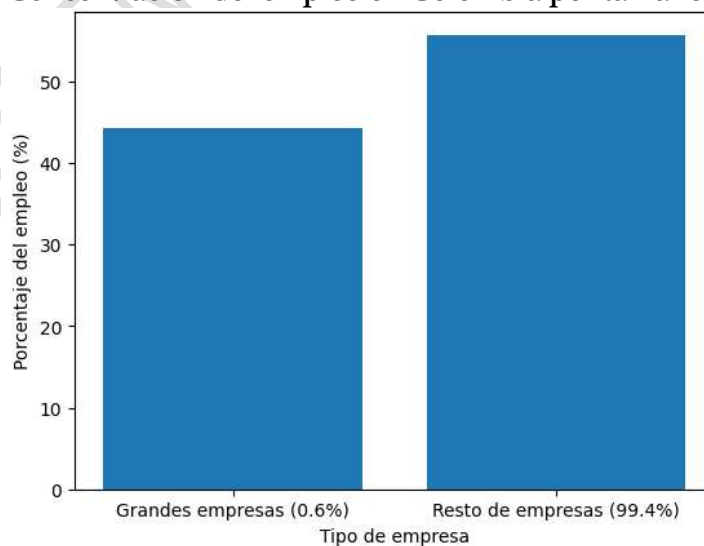
DOCUMENTO EJECUTIVO - CNEPSC

### 3. Caracterización de las economías para la vida

La caracterización de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria (EPSC) en Colombia permite establecer que no se trata de un segmento periférico de la estructura económica, sino de una base amplia y persistente de ocupación, generación de ingresos, organización social y reproducción de la vida. Su relevancia no reside únicamente en el número de personas y unidades económicas que la conforman, sino en su función material y social en territorios urbanos y rurales, donde suple vacíos del mercado laboral formal, sostiene redes de cuidado, activa mecanismos de cooperación y contribuye a la subsistencia cotidiana de millones de hogares. En esa medida, la EPSC debe entenderse como un entramado económico y social heterogéneo que articula formas de trabajo autónomo, asociatividad solidaria y organización comunitaria, con lógicas productivas orientadas no principalmente a la acumulación de capital, sino a la sostenibilidad de la vida.

En coherencia con lo anterior, la estructura productiva y empresarial del país confirma que la EPSC no puede ser concebida como un fenómeno residual, sino como una respuesta estructural a las características reales de la economía colombiana. Por un lado, persiste una alta concentración del empleo en un número muy reducido de grandes empresas, en 2022 apenas el 0,6 % de las empresas activas empleadoras, correspondientes a aquellas con 250 o más personas ocupadas, concentraban el 44,3 % del empleo total, lo que evidencia que el acceso a empleo e ingresos depende en gran medida de pocos actores económicos. Esta concentración refuerza la necesidad de fortalecer formas asociativas, populares y solidarias que democratizen la generación de ingresos, diversifiquen las oportunidades productivas y reduzcan la dependencia de estructuras empresariales altamente centralizadas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2022).

**Figura 1. Concentración del empleo en Colombia por tamaño empresarial**



**Fuente:** (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2022)

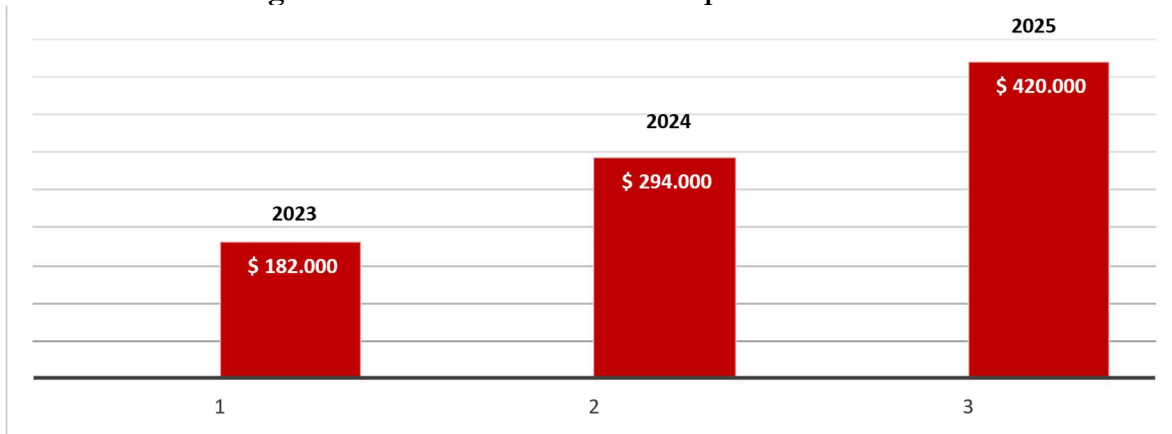
Por otro lado, la composición empresarial del país muestra que la base real de la economía está conformada principalmente por unidades pequeñas: el 82,6 % de los nacimientos empresariales empleadores corresponde a empresas de entre 1 y 4 trabajadores, lo que demuestra que la dinámica económica cotidiana descansa fundamentalmente sobre iniciativas de pequeña escala. Esta tendencia se confirma con el crecimiento registrado entre 2018 y 2019, cuando los nacimientos empresariales aumentaron 15,1 %, y de manera aún más marcada en las empresas de 1 a 4 personas, que crecieron 16,4 %, reflejando una dinámica sostenida de creación de pequeñas unidades económicas que demanda instrumentos de política pública orientados al acompañamiento, la asociatividad, el acceso al crédito y la sostenibilidad en el largo plazo. A su vez, la pandemia puso en evidencia la fragilidad de esta estructura productiva: entre 2019 y 2020 el empleo cayó 4,4 %, al pasar de 8,76 millones a 8,37 millones de personas ocupadas, afectando con especial severidad a las unidades económicas más pequeñas y al trabajo por cuenta propia. Finalmente, en 2022, los 375.786 trabajadores registrados en modalidades de autoempleo ratifican que una parte sustantiva de la reproducción económica del país descansa sobre iniciativas propias, familiares y comunitarias, lo que ubica a la economía popular en el centro — y no en la periferia— del desarrollo nacional y sustenta la necesidad de que la política pública parta de la realidad productiva del país, más allá de una visión centrada exclusivamente en la gran empresa (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2022).

Desde el punto de vista cuantitativo, la economía popular constituye la expresión más extendida de este entramado. Según la Encuesta Micronegocios elaborada por el DANE para el cuarto trimestre del año 2025, en el país se estimaron 2.507.600 micronegocios en el país, lo que evidencia la magnitud de una economía de baja escala, alta atomización y fuerte dependencia del autoempleo. Su configuración productiva revela un predominio de unidades de subsistencia: el 92% de los propietarios son trabajadores por cuenta propia y el 80% de los micronegocios ocupa únicamente a una persona. Esta configuración confirma que la economía popular no opera, en la mayoría de los casos, como microempresa con capacidad de acumulación y crecimiento, sino como una estrategia de ingreso inmediato y sostenimiento cotidiano del hogar.

Esta realidad convive, sin embargo, con formas organizativas solidarias que han mostrado un desempeño económico creciente y sostenido. En particular, el sector solidario financiero, compuesto por cooperativas, asociaciones mutuales y fondos de empleados, aumentó en 37 % sus excedentes en 2025 frente a 2024, consolidándose como uno de los renglones de la economía con mayor crecimiento en el país. Este comportamiento no solo refleja la solidez de las estructuras asociativas, sino también la capacidad del modelo solidario para generar valor económico, redistribuir beneficios y fortalecer circuitos de financiamiento más cercanos a las comunidades y los territorios. Durante el Gobierno del presidente Gustavo Petro, el aumento de los excedentes —como se conoce técnicamente a las ganancias del sector cooperativo— ha mostrado una trayectoria exponencial: al cierre de 2023 superaron los \$182 mil millones; en 2024 ascendieron a \$294 mil millones; y a 31 de diciembre de 2025 superaron los \$420 mil millones de pesos. Esta evolución evidencia que la economía solidaria no solo cumple una función social

y organizativa, sino que constituye también un sector dinámico con capacidad de expansión, generación de confianza y fortalecimiento patrimonial.

**Figura 2. Ganancias del sector cooperativo 2023-2025**



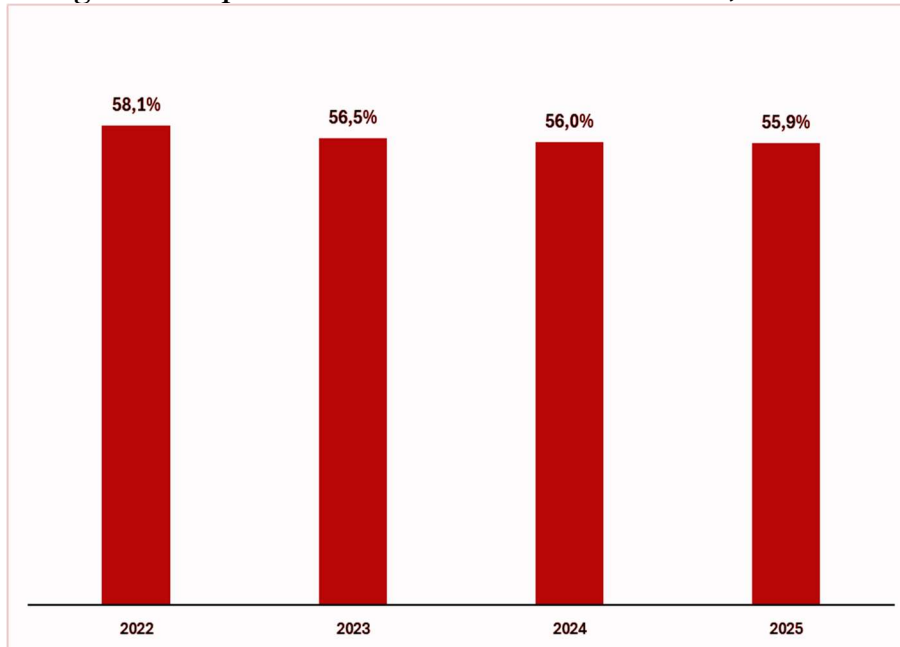
**Fuente:** (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2026)

Este comportamiento confirma que la integración organizacional constituye uno de los principales mecanismos de generación de valor dentro de la economía popular, solidaria y comunitaria. La experiencia del sector solidario demuestra que, a medida que las unidades económicas transitan desde formas básicas de organización —como asociaciones, colectivos productivos, redes comunitarias o grupos de base— hacia esquemas de mayor estructuración institucional, como las cooperativas, asociaciones mutuales y fondos de empleados, aumentan significativamente su capacidad para generar excedentes, acceder a financiamiento, reducir costos de transacción y fortalecer su sostenibilidad en el tiempo. En otras palabras, la organización colectiva no solo mejora la representación y la capacidad de agencia de sus miembros, sino que produce economías de escala, mayor poder de negociación, mejores condiciones de comercialización y mecanismos más robustos de redistribución de beneficios. El paso de la organización de base al cooperativismo permite transformar esfuerzos dispersos e individuales en estructuras económicas con patrimonio, gobernanza democrática y capacidad de acumulación, consolidando circuitos productivos y financieros propios que incrementan el valor agregado y fortalecen la autonomía económica de los territorios. Esta evidencia respalda la tesis de que la asociatividad no es únicamente una herramienta de inclusión social, sino una estrategia de desarrollo económico capaz de potenciar la productividad, la resiliencia y la generación sostenible de ingresos en la EPSC

En comparación con países de la región, donde la informalidad promedio en 2024 se ubicaba en 42.5%, Colombia presentaba niveles superiores con un 54.1%. Según los datos más recientes de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para el trimestre diciembre 2025 - febrero 2026, Colombia presenta una tasa de ocupación informal del 55,3% a nivel nacional, lo que representa una reducción de 1,5 puntos porcentuales respecto al mismo período del año anterior (56,8%) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026). Esta

cifra evidencia que más de la mitad de los trabajadores en el país operan sin acceso pleno a condiciones de formalidad, seguridad social o estabilidad laboral.

**Figura 3. Proporción de informalidad en Colombia, 2022-2025**



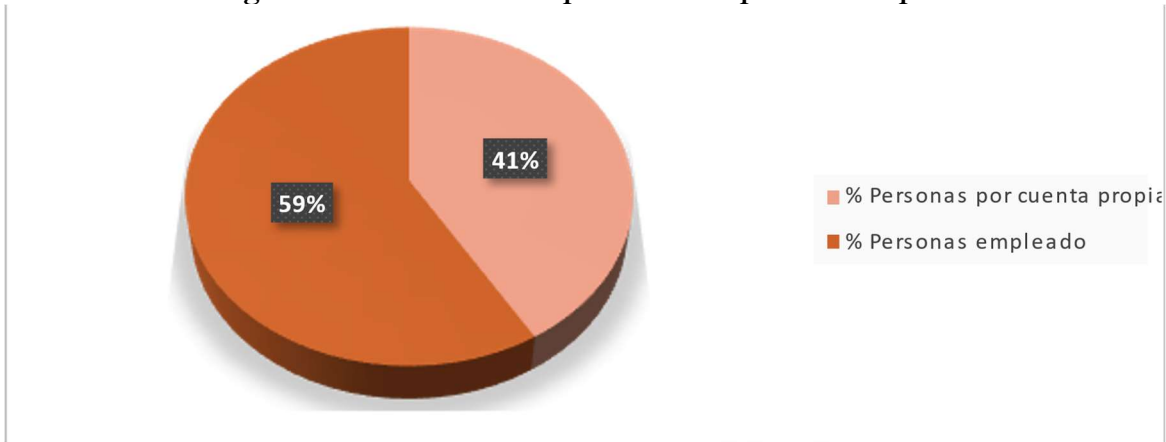
**Fuente:** DNP con base en (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

Esto implica que aproximadamente cinco de cada diez personas ocupadas no cotizan pensión ni salud, incluyendo a trabajadores por cuenta propia y a patrones o empleadores clasificados dentro del sector informal, entendidas como “*todas las unidades económicas de mercado o empresas que no están registradas ante las autoridades pertinentes y que no pueden ser clasificadas como cuasisociedades ya que no poseen una contabilidad completa o simplificada que les permita realizar una efectiva separación de sus gastos*” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)”.

Es importante señalar que, dependiendo de la metodología y del universo de análisis utilizado, las estimaciones de informalidad pueden variar. Mientras algunas mediciones más acotadas la sitúan alrededor del 42,3 % para 2025 (equivalente a cerca de 10 millones de personas), aproximaciones más amplias —que incorporan condiciones estructurales del empleo, especialmente en zonas rurales y en formas de autoempleo— la ubican en niveles cercanos al 55%. Esta diferencia no constituye una inconsistencia, sino que refleja la complejidad del fenómeno y la coexistencia de múltiples formas de inserción laboral precaria. Así pues, la economía popular no puede ser tratada como un fenómeno marginal o transitorio, sino como una dimensión estructural del sistema productivo y laboral del país, que involucra a más de 13 millones de trabajadores y trabajadoras.

Esta condición estructural se expresa también en la composición del empleo. En 2025, cerca de 23,8 millones de personas se encuentran ocupadas en el país, de las cuales aproximadamente 9,84 millones trabajan por cuenta propia, lo que representa el 41,3 % del total.

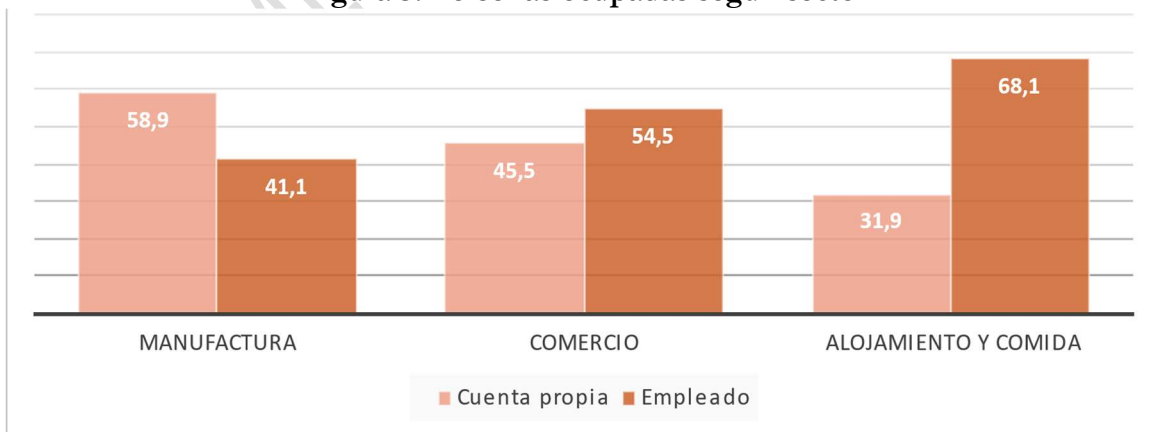
**Figura 4. Distribución de personas ocupadas en el país**



**Fuente:** (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

Esta alta participación del autoempleo evidencia que una proporción significativa del mercado laboral colombiano se organiza en torno a formas de trabajo autónomas, de baja escala y alta vulnerabilidad. A ello se suma que una parte importante de estas actividades se concentra en sectores con elevados niveles de informalidad, como la manufactura (58,9 %), el comercio (45,5%) y los servicios de alojamiento y comida (31,9 %), así como en actividades rurales donde, aunque la tasa de informalidad es menor (18,7% en agricultura), el volumen de población ocupada es significativo.

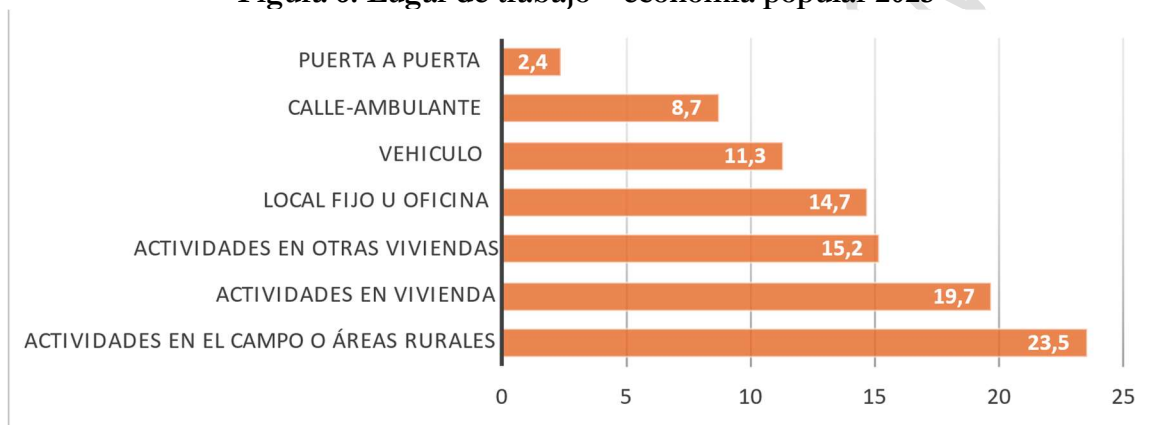
**Figura 5. Personas ocupadas según sector**



**Fuente:** (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

Esta heterogeneidad en la estructura del empleo se refleja también en los lugares donde se desarrolla la actividad económica. Para 2025, de un total de 8,65 millones de personas ocupadas en unidades productivas de la economía popular, el 23,5 % realiza sus actividades en el campo o áreas rurales, el 19,7 % en su propia vivienda y el 15,2 % en otras viviendas, lo que evidencia una fuerte presencia de formas de trabajo vinculadas al hogar y al territorio. A su vez, el 14,7 % opera en locales fijos, oficinas o fábricas, mientras que un 11,3 % desarrolla su actividad en vehículos y un 8,7 % en espacios abiertos de la calle, como ventas ambulantes. Otras modalidades como el trabajo puerta a puerta (3,4 %) y la construcción (2,4 %) también tienen participación relevante. Esta distribución muestra que una parte significativa de la economía popular se desarrolla en espacios no convencionales o fuera de infraestructuras productivas formales.

**Figura 6. Lugar de trabajo – economía popular 2025**



**Fuente:** (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

A ello se suma una profunda brecha de registro: el 89,5% de estas unidades no cuenta con registro en Cámara de Comercio, porcentaje que asciende al 97,6% en zonas rurales, lo que pone de manifiesto la distancia entre la institucionalidad formal y la realidad económica de gran parte de la población ocupada. Esta desconexión confirma que la informalidad no puede interpretarse como una conducta individual aislada, sino como evidencia de la inadecuación del marco institucional frente a realidades laborales basadas en autoempleo, ingresos intermitentes y baja escala productiva.

Esta lógica se refleja también en actividades como las ventas ambulantes, que representan 507.266 micronegocios, de los cuales el 97,2 % funciona de forma individual. A ello se suma una profunda brecha de registro: el 89,5 % de estas unidades no cuenta con registro en Cámara de Comercio, porcentaje que asciende al 97,6 % en zonas rurales, lo que pone de manifiesto la distancia entre la institucionalidad formal y la realidad económica de gran parte de la población ocupada.

Los datos de EMICRON revelan que los micronegocios constituyen el núcleo productivo de la economía popular. El 90,4% son unidades de trabajadores por cuenta propia, lo que significa que más de 4,7 millones de unidades económicas dependen del autoempleo. La concentración sectorial en comercio (23,9%) y agricultura (21,5%) evidencia la prevalencia de actividades de subsistencia y pequeña escala. La participación creciente de mujeres propietarias (38,1% en 2024, aumento de 0,8 p.p. desde 2022) demuestra el rol fundamental de las mujeres en la sostenibilidad de la EPSC, aunque persisten brechas de género significativas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014).

Un dato estructural clave es que aproximadamente el 45% de los micronegocios opera desde la vivienda, lo que evidencia la porosidad entre economía del cuidado, reproducción social y actividad productiva. Esta característica refuerza la necesidad de políticas que reconozcan la intersección entre trabajo doméstico no remunerado y generación de ingresos.

**Tabla 2. Características clave de los micronegocios en Colombia (2024)**

Característica	Dato
Total de micronegocios (nacional)	5.297.252
Variación anual 2023-2024	+2,1%
Crecimiento ingresos nominales	+13,1%
Trabajadores por cuenta propia	90,4%
Patrones o empleadores	9,6%
Micronegocios con propietario hombre	61,9%
Micronegocios con propietaria mujer	38,1%
Micronegocios en servicios (24 ciudades)	58,3%
Micronegocios que operan desde la vivienda	~45%
Uso de internet para actividad económica	Creció +14,7% anual

**Fuente:** (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014)

Por su parte, la economía solidaria aporta una infraestructura de cooperación y autogestión que cumple una función estratégica de escalamiento, inclusión y amortiguación de vulnerabilidades. Lejos de ser marginal, este sector evidencia capacidad económica e impacto social significativos. A 2025 reporta activos cercanos a 62 billones de pesos, lo que da cuenta de un entramado organizativo con peso financiero y capacidad de movilización de recursos. Esta infraestructura, además, presenta un marcado perfil inclusivo: más del 90% de sus beneficiarios pertenece a estratos 1, 2 y 3, el 52 % de sus asociados son mujeres y dentro de ellas se registran 653.000 madres cabeza de familia. También se observa una contribución relevante en inclusión juvenil, puesto que el 18 % de los créditos desembolsados en el primer semestre de 2025 fue dirigido a jóvenes. En consecuencia, la economía solidaria no solo representa una forma organizativa alternativa, sino un dispositivo institucional que puede ampliar capacidades productivas, acceso a financiamiento y protección frente a riesgos económicos y sociales, especialmente en sectores históricamente excluidos.

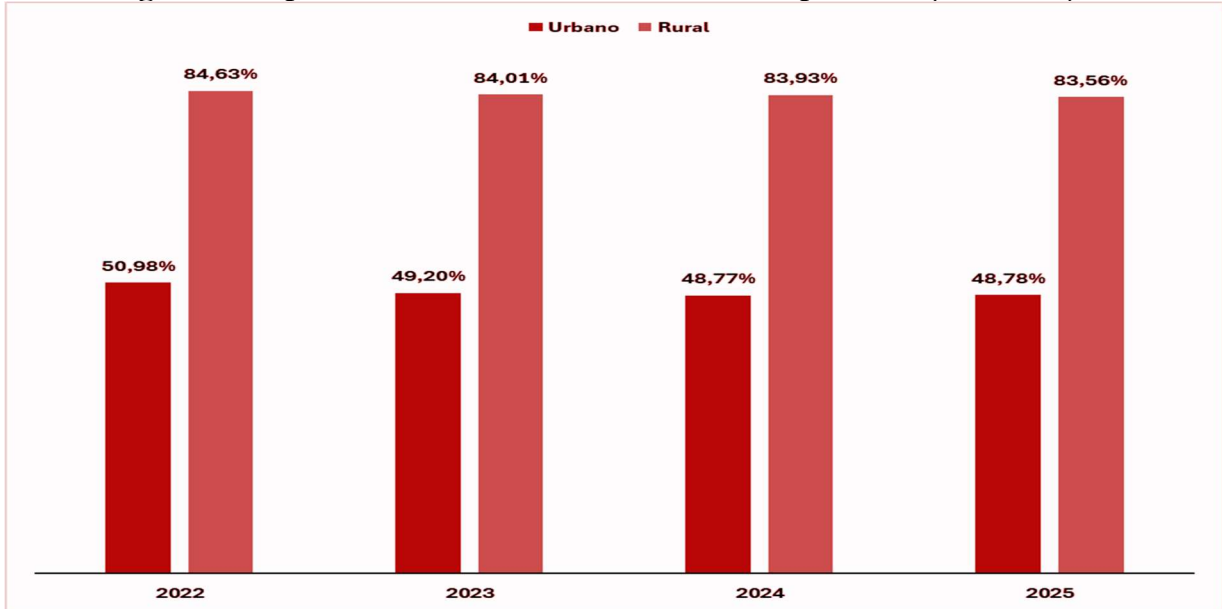
La economía comunitaria, a su vez, expresa la dimensión territorial, relacional y colectiva del entramado EPSC. Su fuerza no siempre se refleja en los registros económicos convencionales, pero sí en la capacidad de organización local, gestión de bienes comunes, representación territorial y sostenimiento comunitario. En este campo, las Juntas de Acción Comunal destacan como actores bisagra para movilizar recursos, coordinar esfuerzos locales y activar respuestas colectivas en los territorios. De igual manera, la dimensión comunitaria se expresa con especial fuerza en poblaciones étnicas y rurales: aproximadamente el 54,9 % de la población indígena habita en zonas rurales dispersas o centros poblados dentro de 896 resguardos, mientras que recientemente se han constituido 109 resguardos indígenas con 266.600 hectáreas y ampliado 80 resguardos más con 768.260 hectáreas. Estos datos muestran que la economía comunitaria no puede leerse únicamente como una forma organizativa menor, sino como una estructura de gobernanza territorial y de reproducción colectiva de la vida vinculada a identidad, tierra, autonomía y gestión de recursos comunes.

Pese a sus diferencias de escala, institucionalidad y visibilidad, las tres modalidades comparten un núcleo común de barreras estructurales. La primera de ellas es su inserción en una lógica económica orientada principalmente a la reproducción de la vida y no a la acumulación de excedentes. Esto significa que su racionalidad no puede evaluarse exclusivamente con indicadores clásicos de productividad empresarial, pues buena parte de su sentido económico radica en sostener ingresos mínimos, asegurar abastecimiento, organizar cuidados, mantener vínculos comunitarios y garantizar supervivencia material en condiciones de alta precariedad. Esta característica constituye, al mismo tiempo, una fortaleza social y una fuente de fricción con instituciones diseñadas para otro tipo de economía.

La segunda barrera estructural es la persistencia de una informalidad sistémica. En el periodo 2022-2025, la proporción de informalidad alcanza un promedio de 56,6%. No obstante, en el periodo analizado se observa una brecha persistente entre las zonas urbana y rural, siendo significativamente mayor en esta última, con una diferencia mayor a 30 puntos porcentuales (p.p)

en cada año frente a la zona urbana. Esta situación refleja la profundización de las desigualdades territoriales estructurales, asociadas tanto al acceso diferencial a empleo como a la naturaleza de las actividades económicas predominantes en cada zona.

**Figura 7. Proporción de informalidad en Colombia por zona (2022-2025)**



**Fuente:** DNP con base en (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

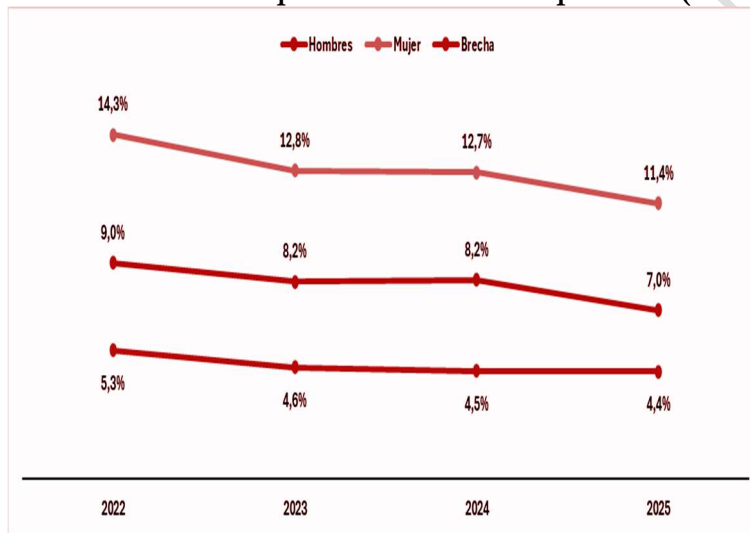
La informalidad no puede interpretarse como una conducta individual aislada ni como una falta de voluntad de formalización, sino como evidencia de la inadecuación del marco institucional de protección social, tributación, financiamiento y regulación frente a realidades laborales basadas en autoempleo, ingresos intermitentes y baja escala productiva. Esta situación se agrava por el déficit de seguridad social, ya que el 88,4 % de los propietarios de micronegocios no aporta a salud ni cotiza a pensión, proporción que asciende al 97,3 % en el campo. En términos de política pública, esta desprotección constituye una de las expresiones más severas del problema, pues expone a millones de trabajadores y trabajadoras a enfermedad, vejez, invalidez e inestabilidad económica sin un sistema adecuado de cobertura.

Una tercera dimensión crítica es la centralidad del cuidado y las brechas de género que atraviesan la EPSC. Los datos muestran que las mujeres participan en trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en un 90 %, frente al 65,5 % de los hombres, y además destinan más del doble de tiempo a estas labores. Esta desigualdad restringe su disponibilidad para insertarse en actividades remuneradas, condiciona sus trayectorias productivas y limita sus posibilidades de acumulación, organización y protección social. En este sentido, el cuidado no puede ser tratado como una variable secundaria, sino como un componente estructural de la economía para la vida y como uno de los principales factores explicativos de la feminización de la precariedad en la economía popular, solidaria y comunitaria.

Un dato estructural clave es que aproximadamente el 45% de los micronegocios opera desde la vivienda, lo que evidencia la porosidad entre economía del cuidado, reproducción social y actividad productiva. Esta característica refuerza la necesidad de políticas que reconozcan la intersección entre trabajo doméstico no remunerado y generación de ingresos.

En el mercado laboral, durante el periodo 2022–2025 se evidencia una brecha de género en el acceso al empleo. Las mujeres presentan una tasa de desocupación superior a la de los hombres; si bien esta brecha muestra una tendencia a la reducción, se mantiene en niveles elevados, lo que da cuenta de la persistencia de desafíos estructurales en materia de igualdad de acceso al trabajo (Figura 3).

**Figura 8. Tasa de desocupación en Colombia por sexo (2022-2025)**



**Fuente:** DNP con base en (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

En términos de informalidad, se observa que la proporción de empleo informal es elevada tanto en hombres como en mujeres, aunque resulta mayor entre los hombres (Figura 4). En este sentido, el acceso al trabajo continúa dándose, en gran medida, bajo condiciones de informalidad.

**Figura 9. Proporción de informalidad en Colombia por sexo (2022-2025)**



**Fuente:** DNP con base en (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

La cuarta barrera corresponde a la exclusión financiera. El 85,8 % de los micronegocios no solicita crédito bancario, lo que revela una desconexión profunda entre la oferta financiera formal y las condiciones reales de estas unidades económicas. Cuando esa exclusión se combina con necesidades urgentes de liquidez, capital de trabajo o inversión mínima, una parte de la población termina recurriendo a mecanismos usurarios y altamente riesgosos: el 22,9 % de quienes sí solicitan recursos acude a esquemas “gota a gota”, cifra que llega al 77 % en zonas rurales. Esta situación no solo limita las posibilidades de crecimiento y estabilización de la EPSC, sino que profundiza ciclos de endeudamiento, vulnerabilidad y captura de ingresos por circuitos financieros informales.

En suma, la caracterización de la EPSC permite concluir que Colombia enfrenta una realidad económica dual, por un lado, un entramado amplio, persistente y funcional para la vida cotidiana de millones de personas; por otro, un marco institucional que todavía no reconoce plenamente su especificidad ni responde adecuadamente a sus necesidades. La economía popular aporta magnitud, ocupación e ingresos de subsistencia; la economía solidaria ofrece organización, cooperación y capacidad de escalamiento; y la economía comunitaria provee anclaje territorial, gobernanza local y sostenimiento colectivo. Sin embargo, este entramado enfrenta una doble injusticia, una injusticia socioeconómica, expresada en la falta de acceso a recursos, protección social y financiamiento; y una injusticia simbólica e institucional, expresada en la invisibilidad estadística, la estigmatización y la persistencia de enfoques que la leen como rezago antes que como fundamento real de la vida económica y social.

Desde esta perspectiva, el problema público no consiste en la existencia de la EPSC, sino en la ausencia de condiciones institucionales que permitan que quienes trabajan en ella lo hagan con dignidad, reconocimiento y protección. El reto del Plan Decenal consiste precisamente en transformar esa condición: que trabajar en la economía popular, solidaria y comunitaria deje de ser sinónimo de exclusión y precariedad, y pase a constituirse en un fundamento efectivo de ciudadanía social, garantía material de derechos y economía para la vida.

### **3.1 Interrelaciones entre las tres economías**

El análisis de la economía popular, solidaria y comunitaria exige comprenderla no como un ámbito aislado, sino como parte de un entramado económico más amplio en el que convergen, se complementan y, en ocasiones, se tensionan distintas lógicas de producción, circulación y distribución del valor. En este sentido, el presente capítulo examina las interrelaciones entre las tres economías —popular, solidaria y de mercado— con el propósito de evidenciar cómo sus vínculos configuran las dinámicas reales del desarrollo productivo, la generación de ingresos y la reproducción de la vida en los territorios, aportando elementos clave para la formulación de una estrategia integral de largo plazo.

### 3.1.1 Esquema analítico de interrelación

A continuación, en la Tabla 3 se presenta un esquema analítico que permite comprender las relaciones de complementariedad, intercambio y transición entre las distintas formas económicas que coexisten en el país. Su propósito es ofrecer un marco de lectura para interpretar cómo interactúan la economía popular, solidaria y de mercado en la generación de ingresos, organización productiva y desarrollo territorial.

**Tabla 3 Funciones, aportes y límites de la EPSC**

Economía	Función predominante	Aporte al entramado EPSC	Límite principal si actúa sola
Popular	Generación inmediata de ingresos y subsistencia	Base amplia de ocupación, abastecimiento, autoempleo y trabajo familiar	Atomización, baja productividad, inestabilidad y escaso acceso a derechos
Solidaria	Organización, cooperación y escalamiento	Colectiviza capacidades, reduce costos, mejora acceso a financiamiento y representación	Si no se articula con base popular y territorio, pierde densidad social
Comunitaria	Territorialización, reciprocidad y gestión colectiva	Sostiene redes locales, bienes comunes, cuidados y coordinación territorial	Si no tiene soporte institucional y productivo, queda subordinada o invisibilizada

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### 3.1.2 Lectura técnica de las interrelaciones

La economía popular aporta la base material inmediata del trabajo y el ingreso. Allí se ubican las trayectorias de autoempleo, micronegocio y subsistencia cotidiana. Pero esta base, aislada, se encuentra atrapada por la baja escala, la escasa capitalización y la imposibilidad de absorber riesgos productivos y sociales.

La economía solidaria cumple la función de organizar y escalar. Su papel no es secundario, transforma vulnerabilidad dispersa en capacidad colectiva. Permite compartir costos, ordenar producción, fortalecer gobernanza y ampliar acceso a instrumentos. Por eso, en la construcción del Plan emergen con alta centralidad la sostenibilidad organizacional, el financiamiento, la arquitectura institucional y la educación solidaria.

La economía comunitaria territorializa ambas dimensiones. Allí donde el mercado formal y el empleo asalariado son insuficientes, la comunidad sostiene reciprocidad, circulación local, gestión de recursos y redes de cuidado. En ruralidad, esta función es decisiva, pues coincide con mayor informalidad, menor presencia institucional y mayores barreras de acceso a derechos.

## 3.2. Factores estructurales del problema

Este apartado identifica los factores estructurales que explican y reproducen las brechas que afectan a la economía popular, solidaria y comunitaria. Su análisis permite comprender las causas de fondo del problema y orientar respuestas de política pública que vayan más allá de medidas coyunturales, con una perspectiva de transformación de largo plazo.

### 3.2.1. No aseguramiento: núcleo crítico de la falta de garantía material

El principal dato estructural de la EPSC es que una enorme proporción de quienes trabajan en ella no logra convertir su actividad económica en acceso efectivo a protección social. El 88,4 % de los propietarios de micronegocios no aporta a salud ni cotiza a pensión; en el campo, esta cifra asciende a 97,3 %. Esto no puede explicarse únicamente como omisión individual. Expresa un desajuste sistémico entre la forma real del trabajo y el diseño institucional del aseguramiento (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014).

#### Indicador de aseguramiento Total Rural

No aporta a salud ni pensión	88,4 % 97,3 %
------------------------------	---------------

El sistema contributivo clásico presupone ingresos relativamente estables, continuidad ocupacional y capacidad de pago periódica. La EPSC, en cambio, se organiza sobre autoempleo, baja escala, trabajo familiar, ingresos variables y alta exposición a contingencias. El no aseguramiento, por tanto, no es una anomalía menor: es una falla estructural del modelo de acceso a derechos.

### 3.2.2. Informalidad sistémica y desigualdad territorial

Indicador	Dato
Informalidad laboral nacional	55,7 %
Informalidad en centros poblados y rural disperso	83,1 %

Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

La informalidad alcanza niveles tan altos que no puede ser interpretada como excepción. El dato nacional ya muestra una forma extendida de inserción laboral fuera del empleo formal; el dato rural muestra que el territorio profundiza la exclusión. La ruralidad concentra menor oferta de empleo dependiente, mayores costos de acceso institucional y más dependencia de trayectorias productivas familiares y comunitarias.

### 3.2.3. Exclusión financiera

Indicador	Dato
Micronegocios que no solicitan crédito	85,8 %
Quienes recurren a “gota a gota”	22,9 %
Uso de “gota a gota” en ruralidad	77 %

Fuente: (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014)

La exclusión financiera limita el capital de trabajo, estabilización e inversión mínima. Cuando el crédito formal no es accesible o no responde a la lógica de baja escala e ingreso variable, la salida no es neutra: es recurrir a mecanismos usurarios que profundizan la vulnerabilidad. La falta de

garantía material no solo es ausencia de ingreso; también es ausencia de instrumentos adecuados para sostener y fortalecer la actividad económica.

### 3.2.4. Cuidado y feminización de la desprotección

Indicador	Mujeres	Hombres
Participación en trabajo no remunerado	90,0 %	65,5 %

**Fuente:** (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026)

La brecha en el trabajo no remunerado revela que una parte sustancial de la economía para la vida se sostiene sobre el tiempo femenino no reconocido o insuficientemente protegido. Esto restringe la inserción laboral continua, reduce el tiempo disponible para ingreso remunerado y profundiza la vulnerabilidad frente a seguridad social y vejez. La falta de garantías materiales en la EPSC está, por tanto, claramente atravesada por el género.

### 3.2.5. Falta de reconocimiento como actores productivos y del trabajo

La falta de garantía material no agota el problema. Existe además una falta de reconocimiento económico, institucional y simbólico.

### 3.2.6. Economía popular: trabajo reducido a “informalidad”

La economía popular suele ser leída como desvío respecto de la empresa formal. Esa etiqueta invisibiliza que se trata de trabajo real, producción de ingresos, abastecimiento cotidiano y reproducción de la vida. Mientras se la trate prioritariamente como problema de control o de formalización forzada, seguirá sin recibir instrumentos adecuados.

### 3.2.7. Economía solidaria: infraestructura subvalorada

La economía solidaria no siempre es reconocida como parte central de la arquitectura productiva y social. Sin embargo, su función es decisiva: organiza cooperación, reduce vulnerabilidad y crea mediaciones colectivas para acceso a financiamiento, formación y representación. La centralidad de sus ejes estratégicos en el proceso participativo indica que debe ser tratada como infraestructura sustantiva del desarrollo, no como apéndice.

### 3.2.8. Economía comunitaria: invisibilización de lo territorial y lo colectivo

La economía comunitaria enfrenta una invisibilización aún más profunda, porque buena parte de su aporte no se registra en métricas productivas convencionales. Gestión territorial, reciprocidad, cuidado, organización local y bienes comunes suelen quedar fuera del lenguaje económico dominante. Esto reduce su reconocimiento como economía y como trabajo, a pesar de su función material en la sostenibilidad de la vida.

### 3.3. Hallazgo transversal de participación

Los espacios participativos del Plan muestran que los actores no reclaman solo apoyo económico; reclaman reconocimiento como sujetos económicos y de derechos. Este punto es decisivo porque evidencia que la exclusión de la EPSC no es únicamente distributiva, sino también simbólica e institucional.

### 3.4. Convergencia analítica: doble déficit estructural

A continuación, se desarrolla la convergencia analítica de los hallazgos previos, identificando la existencia de un doble déficit estructural, por un lado, las limitaciones materiales para la generación de ingresos y la protección social; y por otro, las brechas de reconocimiento, organización e institucionalidad. Esta lectura integrada permite comprender la profundidad del problema y orientar respuestas estratégicas de largo plazo.

**Tabla 4. Dimensión del problema, expresión y efecto sobre la EPSC**

Dimensión del problema	Expresión principal	Efecto sobre la EPSC
Falta de garantía material	No aseguramiento, exclusión financiera, debilidad productiva, desigualdad territorial, sobrecarga de cuidado	Impide convertir trabajo real en vida protegida
Falta de reconocimiento	Invisibilidad estadística, estigmatización, tratamiento institucional insuficiente	Impide tratar a la EPSC como trabajo legítimo y actor productivo

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### 3.5. Formulación del problema público

A partir de esta caracterización, el problema público puede formularse así:

En Colombia, la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria no logra consolidarse como un medio estable y suficiente para garantizar materialmente derechos económicos y sociales ni para asegurar el pleno reconocimiento de quienes la integran como actores productivos y del trabajo, debido a que el orden institucional de protección social, financiamiento, regulación y fortalecimiento productivo continúa diseñado primordialmente para el empleo asalariado formal y la empresa capitalizada.

#### **4. COMPONENTE ESTRATÉGICO DEL PLAN DECENAL DE LA ECONOMÍA POPULAR, SOLIDARIA Y COMUNITARIA**

Este capítulo presenta el componente estratégico del Plan Decenal de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria, en el que se definen los objetivos, líneas de acción y apuestas de transformación de largo plazo orientadas a fortalecer las capacidades productivas, organizativas e institucionales del sector. A partir del diagnóstico realizado, se establecen las rutas estratégicas para avanzar en la garantía de derechos, la generación de ingresos y el reconocimiento de la EPSC como pilar del desarrollo económico y social del país.

##### **4.1. Justificación del componente estratégico**

La caracterización del Plan evidencia que la economía popular, solidaria y comunitaria constituye una base estructural del trabajo, del ingreso, del abastecimiento, del cuidado y de la reproducción de la vida en Colombia. No se trata de un segmento residual ni de una economía periférica, sino de un entramado amplio y persistente que sostiene medios de vida, activa economías territoriales y compensa, en buena medida, la insuficiencia del empleo asalariado formal. Sin embargo, esa centralidad económica y social no encuentra una correspondencia adecuada en la arquitectura institucional del Estado. Quienes integran estas economías trabajan, producen, comercializan, prestan servicios, organizan redes de cuidado y sostienen circuitos comunitarios, pero frecuentemente lo hacen sin acceso estable a protección social, crédito, tierra, medios de producción, infraestructura, mercados o reconocimiento suficiente como sujetos del trabajo y actores productivos.

El problema público que enfrenta el Plan no puede reducirse, por tanto, a la informalidad ni a una supuesta falta de iniciativa económica. Su núcleo es doble. De una parte, existe una insuficiencia de garantías materiales de derechos, reflejada en no aseguramiento, inestabilidad de ingresos, baja capacidad de acumulación, exclusión financiera, acceso limitado a activos productivos, debilidad de infraestructura y barreras de mercado. De otra, existe una insuficiencia de reconocimiento de la economía popular, solidaria y comunitaria como trabajo legítimo y de sus organizaciones como sujetos colectivos con capacidad de representación, defensa e interlocución pública. Estas dos dimensiones son inseparables: la precariedad material se profundiza cuando no hay organización ni reconocimiento, y el reconocimiento pierde eficacia cuando no se traduce en protección, activos, financiamiento, infraestructura y acceso a mercados.

En consecuencia, el componente estratégico del Plan Decenal no puede limitarse a compilar programas dispersos ni a reiterar un enfoque de formalización clásica. Debe constituirse en una ruta de transformación institucional orientada a corregir el desajuste entre la forma realmente existente del trabajo en la economía popular, solidaria y comunitaria y un sistema de protección, financiamiento, regulación y fortalecimiento productivo diseñado prioritariamente para el empleo asalariado formal y la empresa capitalizada. Bajo esta premisa, todo el componente se

organiza alrededor de dos núcleos rectores: i) garantía material de derechos; y ii) reconocimiento de la EPSC como sujeto de derechos, especialmente del derecho al trabajo.

#### **4.2. Propósito, objetivo general y objetivos específicos**

El propósito del componente estratégico es transformar progresivamente las condiciones institucionales, productivas, financieras, territoriales y de reconocimiento que limitan la consolidación de la economía popular, solidaria y comunitaria como base efectiva de trabajo digno, economía para la vida y ciudadanía social.

Su objetivo general es garantizar las condiciones materiales, organizativas, institucionales y territoriales para que la economía popular, solidaria y comunitaria se consolide como medio estable y suficiente de ejercicio del derecho al trabajo, garantía de derechos económicos y sociales, generación de valor económico y social, cohesión territorial y desarrollo inclusivo.

Son objetivos específicos del componente:

1. Reducir la desprotección material, el no aseguramiento y la vulnerabilidad estructural de los actores de la EPSC.
2. Aumentar la productividad y la generación de valor mediante la articulación entre economía popular, economía solidaria y economía comunitaria.
3. Ampliar el acceso a tierra, activos, medios de producción, financiamiento y mercados.
4. Reconocer y fortalecer a las agremiaciones, asociaciones, cooperativas, redes y demás organizaciones de la EPSC como mecanismos de defensa y garantía del derecho al trabajo.
5. Territorializar la política mediante planeación, ordenamiento e incentivos compatibles con la autonomía territorial.
6. Consolidar una gobernanza robusta del Plan, con capacidad efectiva de articulación, seguimiento, concurrencia y ajuste.

#### **4.3. Marco institucional de transformación**

La transformación institucional del Plan exige una distribución funcional clara de responsabilidades. El Ministerio del Trabajo deberá liderar el reconocimiento del trabajo, el diálogo social, el fortalecimiento organizativo y el diseño del registro sectorial de organizaciones de la EPSC para la garantía del trabajo. El Departamento Nacional de Planeación deberá ejercer la rectoría metodológica en la incorporación del Plan a la planeación nacional y territorial, mediante el SisPT, los Kits de Planeación Territorial, el KitOT, el seguimiento en SINERGIA, el uso del Sisbén IV y del Registro Social de Hogares. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en razón de su papel en el Consejo Nacional de la Economía Popular y de sus competencias en desarrollo empresarial, productividad y articulación con iNNpulsa y Colombia Compra Eficiente, deberá actuar como uno de los líderes del componente estratégico, especialmente en productividad, agregación de valor, acceso a mercados y fortalecimiento

económico. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberá constituirse en el principal anclaje de garantía material e inclusión productiva, a través de Renta Ciudadana, Devolución del IVA, Colombia Mayor, Pilar Solidario, Economía Popular para el Cambio, Inclusión Productiva e Inclusión Financiera para la Economía Popular. El SENA deberá liderar la cualificación y certificación de saberes. La Unidad Solidaria deberá ser el principal dispositivo de fomento asociativo, co-colectivización y circuitos económicos solidarios, a partir de su Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz y de sus estrategias de Circuitos Asociativos Solidarios, Territorios Asociativos Solidarios e Iniciativas Asociativas Solidarias. La ADR y la ANT deberán soportar la dimensión rural del Plan, mediante acceso a tierra, proyectos integrales, asociatividad y activos productivos. El Fondo Nacional de Garantías, el Banco Agrario y la banca de desarrollo deberán soportar la inclusión financiera. Colombia Compra Eficiente deberá liderar la apertura de compras públicas y la revisión de instrumentos contractuales para ampliar la participación de la EPSC.

#### 4.4. Estructura consolidada del componente estratégico

El componente estratégico se organiza en dos bloques estructurantes y siete lineamientos operativos:

**Tabla 5. Estructura general consolidada del componente**

Bloque	Lineamiento	Finalidad
<b>I. Garantía material de derechos</b>	1. Protección social, aseguramiento variable e ingresos protegidos	Reducir no aseguramiento, vulnerabilidad e inestabilidad de ingresos
	2. Productividad, medios de producción, acceso a tierra y co-colectivización	Incrementar capacidad productiva, acceso a activos y generación de valor
	3. Inclusión financiera y superación del gota a gota	Ampliar acceso a crédito formal y sustituir crédito usurario
	4. Compras públicas, contratación para obra pública de pequeña escala y circuitos cortos	Asegurar acceso a mercados y demanda pública
<b>II. Reconocimiento como sujetos de derechos, especialmente del trabajo</b>	5. Reconocimiento del trabajo, organizaciones, agremiaciones y defensa de derechos	Fortalecer representación, interlocución y defensa colectiva
	6. Planeación, territorialización y vinculación del Plan	Hacer vinculante el Plan mediante instrumentos de planeación y gestión
	7. Capítulo Étnico y enfoque diferencial	Incorporar enfoque étnico y mecanismos de concertación y consulta cuando proceda

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

#### 4.4.1. BLOQUE I. GARANTÍA MATERIAL DE DERECHOS

Este bloque está orientado a definir las acciones estratégicas para asegurar las condiciones materiales que permitan la reproducción digna de la vida de los actores de la economía popular, solidaria y comunitaria. Incluye las apuestas relacionadas con generación de ingresos, protección social, acceso a activos productivos y garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

##### 4.4.1.1. Lineamiento 1. Protección social, aseguramiento variable e ingresos protegidos

Este lineamiento define las estrategias orientadas a ampliar la protección social de los actores de la economía popular, solidaria y comunitaria mediante esquemas flexibles de aseguramiento, cotización variable y mecanismos de ingresos protegidos, reconociendo la heterogeneidad de sus trayectorias laborales y capacidades contributivas. Su propósito es avanzar hacia un sistema más incluyente, progresivo y adaptado a las realidades del trabajo popular.

##### Objetivo

Diseñar e implementar una ruta de garantía material compatible con ingresos bajos, variables e intermitentes, que permita conectar a los actores de la EPSC con protección social, cuidado, transferencias y sostenimiento de medios de vida.

##### Acciones concretas

**Tabla 6. Tipos de acciones y acciones – lineamiento 1**

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Diseñar e implementar una Ruta Especial de Garantía Material para la EPSC, con criterios de identificación, priorización, ingreso, permanencia y seguimiento de hogares y trabajadores de la economía popular, solidaria y comunitaria.
Estratégica	Crear una subruta de aseguramiento variable e intermitente, articulada al Piso de Protección Social, para trabajadores con ingresos inferiores a un SMLV o fluctuantes, compatible con autoempleo, pluriactividad, trabajo ocasional y trayectorias discontinuas.
Estratégica	Definir una subruta de aseguramiento colectivo para organizaciones registradas de la EPSC, de modo que asociaciones, cooperativas, redes de cuidadores, recicladores y otras formas organizativas puedan vincular a sus miembros a esquemas básicos de protección y transición progresiva.
Estratégica	Priorizar en la focalización social a hogares cuya subsistencia dependa de la EPSC, mediante uso articulado de Sisbén IV y Registro Social de Hogares.
Estratégica	Establecer una regla de articulación entre la población EPSC y la oferta de Renta Ciudadana, especialmente en la línea de Valoración del Cuidado, para hogares con alta dependencia de trabajo de cuidado y trabajo popular de subsistencia.
Estratégica	Incorporar a la población mayor de la EPSC, sin pensión o con ingresos precarios, en rutas preferentes de acceso a Colombia Mayor y Pilar Solidario, conforme a criterios de elegibilidad vigentes.
Estratégica	Conectar a hogares y unidades EPSC con programas de seguridad alimentaria y acompañamiento territorial del DPS, incluyendo líneas como ReSA, Familias en su Tierra e IRACA, cuando apliquen por territorio y población.
Estratégica	Crear un Fondo de Contingencias para Medios de Vida de la EPSC, orientado a reponer activos productivos o sostener capacidades mínimas ante choques climáticos, emergencias, siniestros o pérdidas severas de ingreso.

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Incorporar un componente de cuidado dentro de la política productiva, priorizando hogares con jefatura femenina, personas cuidadoras, organizaciones comunitarias de cuidado y unidades económicas feminizadas.
Gestión / piloto	Desarrollar pilotos territoriales de aseguramiento progresivo para vendedores populares, recicladores, cuidadores, trabajadores culturales, asociaciones rurales y organizaciones comunitarias.

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Oferta institucional que ancla el lineamiento

**Tabla 7. Oferta institucional – lineamiento 1**

Entidad	Oferta / instrumento a integrar
DNP	Sisbén IV, Registro Social de Hogares, SINERGIA
DPS	Renta Ciudadana, Devolución del IVA, Colombia Mayor, Pilar Solidario, Inclusión Productiva, Economía Popular para el Cambio, Inclusión Financiera para la Economía Popular, ReSA, Familias en su Tierra, IRACA

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Horizonte temporal

Plazo	Enfoque
Corto plazo	Diseño técnico y normativo de la ruta, identificación de población objetivo y pilotos
Mediano plazo	Expansión territorial, interoperabilidad con focalización y oferta DPS
Largo plazo	Institucionalización de un esquema estable de aseguramiento compatible con ingresos variables e intermitentes

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### 4.4.1.2. Lineamiento 2. Productividad, medios de producción, acceso a tierra y co-colectivización

Este lineamiento orienta las estrategias para fortalecer la productividad de la economía popular, solidaria y comunitaria mediante el acceso a medios de producción, tierra, infraestructura y activos estratégicos, promoviendo además procesos de co-colectivización que potencien la organización, la escala productiva y la generación de valor en los territorios. Su propósito es consolidar capacidades económicas sostenibles y fortalecer la autonomía productiva de sus actores.

## Objetivo

Incrementar la productividad, la generación de valor y la sostenibilidad de la EPSC mediante acceso a activos, tierra, infraestructura, medios de producción, cualificación y organización solidaria y comunitaria.

## Acciones concretas

**Tabla 8. Tipos de acción y acción – Lineamiento 2**

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Crear el Registro Nacional de Organizaciones de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria para la Garantía del Trabajo, administrado por el Ministerio del Trabajo, con fines de reconocimiento, habilitación programática, interlocución y trazabilidad sectorial.
Estratégica	Diseñar una Ruta Nacional de Cualificación EPSC, con catálogos priorizados de perfiles ocupacionales y metas anuales de certificación de competencias para oficios y ocupaciones de la EPSC, liderada por el SENA.
Operativa	Implementar jornadas territoriales de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales para vendedores, recicladores, cuidadores, productores rurales, artistas populares, oficios barriales, logística comunitaria y transformadores de alimentos.
Estratégica	Crear un programa nacional de medios colectivos de producción, financiando o cofinanciando centros de acopio, cuartos fríos, talleres compartidos, cocinas comunitarias productivas, puntos de transformación, bodegas, equipamientos para reciclaje y espacios de comercialización colectiva.
Estratégica	Formular una Ruta de Co-colectivización Productiva, para que unidades económicas individuales transiten, cuando sea viable, hacia asociaciones, cooperativas, consorcios, uniones temporales, redes o circuitos solidarios.
Estratégica	Integrar expresamente al Plan la Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz de la Unidad Solidaria como marco de fomento organizativo, territorial y económico.
Estratégica	Utilizar los Circuitos Asociativos Solidarios, Territorios Asociativos Solidarios e Iniciativas Asociativas Solidarias como base técnica de escalamiento y articulación territorial.
Estratégica	Articular la oferta de la ADR en Proyectos Integrales y su Metodología Integral de Asociatividad para fortalecer asociaciones campesinas, rurales y productivas vinculadas a la EPSC.
Estratégica	Incorporar una ruta de acceso a tierra para asociaciones y organizaciones cooperativas con vocación agraria, apoyada en el reglamento operativo vigente de la ANT para reconocimiento de derechos a este tipo de organizaciones.
Estratégica	Integrar la oferta de Economía Popular para el Cambio del DPS como anclaje de asistencia técnica, acompañamiento, activos e insumos productivos para unidades de la economía popular, social, comunitaria y solidaria.
Gestión	Crear una ventanilla técnica EPSC para formulación de proyectos productivos, acceso a medios de producción y articulación con ADR, ANT, Unidad Solidaria, SENA, DPS y entidades territoriales.

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Líneas específicas por actor

**Tabla 9. Líneas específicas por actor – lineamiento 2**

Actor	Acción específica
Recicladores	Equipamientos de clasificación, transformación y bodegaje
Vendedores y comercio popular	Nodos logísticos, almacenamiento liviano y agregación comercial
Cuidadores	Unidades comunitarias de cuidado y servicios asociados
Artistas populares	Espacios de producción, ensayo, circulación y comercialización
Asociaciones campesinas	Centros de acopio, transformación y agregación de valor local

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Oferta institucional que ancla el lineamiento

**Tabla 10. Oferta institucional – lineamiento 2**

Entidad	Oferta / instrumento a integrar
SENA	Evaluación y Certificación de Competencias Laborales
Unidad Solidaria	Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz, Circuitos Asociativos Solidarios, Territorios Asociativos Solidarios, Iniciativas Asociativas Solidarias
ADR	Proyectos Integrales, Metodología Integral de Asociatividad
ANT	Reglamento operativo para acceso a tierra de asociaciones y cooperativas agrarias
DPS	Economía Popular para el Cambio

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Horizonte temporal

**Tabla 11. Horizonte temporal – lineamiento 2**

Plazo	Enfoque
Corto plazo	Registro, cualificación, pilotos de nodos y rutas rurales
Mediano plazo	Expansión de medios colectivos, proyectos integrales y acceso a tierra
Largo plazo	Consolidación de una red nacional de organizaciones EPSC con activos, infraestructura, tierra y medios de producción

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

#### 4.4.1.3. Lineamiento 3. Inclusión financiera, microcrédito y superación del gota a gota

##### Objetivo

Sustituir progresivamente la dependencia de crédito usurario mediante instrumentos formales de microcrédito garantizado, educación financiera y acompañamiento técnico.

##### Acciones concretas consolidadas

**Tabla 12. Tipos de acciones y acciones – lineamiento 3**

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Crear una <b>Línea Nacional de Microcrédito EPSC</b> con respaldo del <b>Fondo Nacional de Garantías</b> , con componentes específicos para capital de trabajo, microcrédito asociativo, cupos rotativos y microcrédito rural/comunitario.
Estratégica	Establecer una <b>estrategia nacional de sustitución progresiva del gota a gota</b> , articulando garantías FNG, colocación por entidades financieras, acompañamiento técnico y educación financiera.
Estratégica	Integrar esa estrategia con el programa <b>Inclusión Financiera para la Economía Popular</b> del DPS, aprovechando sus condiciones de crédito con tasa preferencial y compensación parcial del valor del crédito según plan de inversión y comportamiento de pago.
Estratégica	Articular la línea <b>Economía Popular Comunitaria</b> del Banco Agrario dentro de la ruta EPSC, especialmente para micronegocios urbanos, rurales y comunitarios.
Estratégica	Crear un <b>subcomponente de financiamiento para organizaciones registradas EPSC</b> , priorizando asociaciones, cooperativas, redes de producción, recicladores, circuitos solidarios, organizaciones culturales y redes de cuidado.
Estratégica	Diseñar una <b>ruta especial de inclusión financiera rural</b> para asociaciones campesinas, organizaciones indígenas y economías comunitarias rurales, con instrumentos de microcrédito, garantías, asistencia técnica y adecuación a ciclos productivos.
Gestión	Implementar programas de <b>educación financiera</b> obligatoriamente articulados a toda línea de microcrédito EPSC.
Gestión / seguimiento	Crear un <b>indicador nacional de sustitución del gota a gota</b> , medido por acceso a crédito formal, reducción de dependencia de crédito usurario y sostenibilidad del repago.
Gestión territorial	Priorizar territorialmente municipios y zonas con alta dependencia de crédito informal para focalizar pilotos y expansión del esquema.

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

##### Oferta institucional que ancla el lineamiento

**Tabla 13. Oferta institucional – lineamiento 3**

Entidad	Oferta / instrumento a integrar
FNG	Garantías para economía popular, microcrédito y microcrédito rural
DPS	Inclusión Financiera para la Economía Popular
Banco Agrario	Economía Popular Comunitaria

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Horizonte temporal

**Tabla 14. Horizonte temporal – lineamiento 3**

Plazo	Enfoque
Corto plazo	Diseño de línea, pilotos y mesa financiera
Mediano plazo	Escalamiento de colocación y acompañamiento
Largo plazo	Reducción estructural de la dependencia del gota a gota

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### 4.4.1.4. Lineamiento 4. Compras públicas, contratación para obra pública de pequeña escala y circuitos cortos

#### Objetivo

Asegurar acceso de la EPSC a mercados públicos y territoriales, fortaleciendo la demanda estable, la agregación de oferta y la comercialización asociativa.

#### Acciones concretas consolidadas

**Tabla 15. Tipos de acción y acción – lineamiento 4**

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Ordenar a Colombia Compra Eficiente una revisión técnica de manuales, guías, instrumentos de agregación de demanda y prácticas operativas para identificar barreras de acceso de la EPSC a la contratación pública.
Estratégica	Consolidar y ampliar el uso de Mi Mercado Popular como plataforma de registro, visibilización y conexión de actores de la economía popular con entidades compradoras.
Estratégica	Diseñar una Ruta Nacional de Compras Públicas Inclusivas EPSC, con metas progresivas de participación en procesos de mínima y menor cuantía.
Estratégica	Establecer mecanismos de agregación de oferta para asociaciones, cooperativas, uniones temporales, consorcios y redes de la EPSC, de forma que puedan cumplir requisitos de volumen, trazabilidad y capacidad operativa.
Operativa	Priorizar sectores con ventajas inmediatas para contratación pública, como alimentos, aseo, servicios generales, dotaciones livianas, reciclaje, logística local, servicios comunitarios y mantenimiento menor.
Estratégica	Diseñar una ruta específica para contratación de obra pública de pequeña escala, mantenimiento, adecuaciones menores, mejoramiento barrial y equipamientos comunitarios, mediante evaluación de barreras regulatorias y de experiencia en los instrumentos vigentes de Colombia Compra Eficiente.
Operativa	Promover la participación de organizaciones EPSC en contratación de obras y mantenimientos vinculados a mercados populares, espacios de reciclaje, cocinas comunitarias productivas, equipamientos culturales, centros de acopio, pequeñas adecuaciones rurales y hábitat productivo local, en los casos donde jurídicamente resulte viable.
Estratégica	Crear la Ruta Nacional de Circuitos Cortos EPSC, utilizando como soporte técnico los Circuitos Asociativos Solidarios de la Unidad Solidaria para articular producción, transformación, comercialización y consumo en territorios urbanos y rurales.
Gestión	Diseñar una guía técnica para mercados locales, ferias, abastecimiento barrial, comercialización asociativa y compras públicas territoriales basadas en circuitos cortos.

Tipo de acción	Acción
Integración	Integrar compras públicas y circuitos cortos con la estrategia de medios colectivos de producción y con la estrategia de acceso a crédito y garantías, para que la demanda pública impulse el escalamiento y sostenibilidad.

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### Oferta institucional que ancla el lineamiento

**Tabla 16. Oferta institucional – lineamiento 4**

Entidad	Oferta / instrumento a integrar
Colombia Compra Eficiente	Mi Mercado Popular, instrumentos de agregación, guías y manuales
Unidad Solidaria	Circuitos Asociativos Solidarios

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### Horizonte temporal

**Tabla 17. Horizonte temporal – lineamiento 4**

Plazo	Enfoque
Corto plazo	Revisión de barreras, pilotos de agregación y guía técnica
Mediano plazo	Metas territoriales de compras inclusivas y despliegue de circuitos
Largo plazo	Consolidación de mercados públicos y territoriales para la EPSC

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## 4.4.2. BLOQUE II. RECONOCIMIENTO COMO SUJETOS DE DERECHOS, ESPECIALMENTE DEL TRABAJO

Este bloque está orientado a fortalecer el reconocimiento jurídico, social e institucional de los actores de la economía popular, solidaria y comunitaria como titulares plenos de derechos. En particular, busca visibilizar y garantizar la protección del trabajo en todas sus modalidades, superando las barreras históricas de exclusión, informalidad y subvaloración.

### 4.4.2.1. Lineamiento 5. Reconocimiento del trabajo, organizaciones, agremiaciones y defensa de derechos

Este lineamiento orienta las acciones para fortalecer el reconocimiento del trabajo en todas sus modalidades, así como de las organizaciones, agremiaciones y formas asociativas de la economía popular, solidaria y comunitaria, promoviendo su representación, capacidad de incidencia y defensa efectiva de derechos en los distintos niveles institucionales y territoriales.

## Objetivo

Reconocer a la EPSC como trabajo legítimo y fortalecer sus organizaciones como mecanismos de defensa, representación e interlocución pública.

## Acciones concretas

**Tabla 18. Tipos de acción y acción – lineamiento 5**

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Fortalecer funcionalmente el <b>Consejo Nacional de la Economía Popular</b> , creado por la Ley 2294 de 2023 y reglamentado por el Decreto 2185 de 2023, para que ejerza rectoría estratégica sobre la economía popular, solidaria y comunitaria.
Estratégica	Crear una <b>Mesa Nacional de Diálogo Social de la EPSC</b> y promover instancias territoriales de diálogo.
Estratégica	Expedir un <b>Protocolo Nacional de No Criminalización, Confianza Legítima y Concertación</b> , especialmente para intervenciones en espacio público, mercados populares, reciclaje y trabajo cultural callejero.
Estratégica	Reconocer a las organizaciones registradas EPSC como <b>interlocutores institucionales</b> en la implementación del Plan.
Estratégica	Crear una <b>Ruta Nacional de Fortalecimiento Organizativo y Gremial</b> , con formación en representación, defensa de derechos, negociación, participación, gestión y contratación.
Operativa	Diseñar acciones específicas de fortalecimiento para asociaciones de vendedores, cooperativas y asociaciones de recicladores, redes y organizaciones de cuidado, asociaciones campesinas, organizaciones solidarias rurales y urbanas, colectivos y redes de artistas populares y organizaciones de pueblos y comunidades étnicas.
Integración	Integrar el registro EPSC con la participación en instancias de gobernanza, compras públicas, programas de fomento y rutas de garantía material.
Gestión / información	Ajustar categorías estadísticas y de observación pública para que la EPSC no quede reducida únicamente a la categoría residual de informalidad.

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Horizonte temporal

**Tabla 19. Horizonte temporal – lineamiento 5**

Plazo	Enfoque
Corto plazo	Fortalecimiento funcional del Consejo, instalación de la mesa y expedición del protocolo
Mediano plazo	Consolidación de instancias territoriales y de la ruta de fortalecimiento organizativo
Largo plazo	Institucionalización plena de la representación y defensa colectiva de derechos

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

#### 4.4.2.2. Lineamiento 6. Planeación, territorialización y vinculación del Plan

Este lineamiento define las estrategias para la planeación, territorialización y vinculación del Plan, asegurando que sus objetivos y acciones se articulen con las realidades regionales, las capacidades institucionales y los instrumentos de política pública en los distintos niveles de gobierno.

##### Objetivo

Hacer vinculante el Plan mediante instrumentos de planeación, ordenamiento, financiamiento, seguimiento y articulación territorial, sin desconocer la autonomía de municipios y departamentos.

##### Acciones concretas consolidadas

**Tabla 20. Tipos de acción y acciones – lineamiento 6**

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Expedir un Módulo EPSC en los KPT, el SisPT y el KitOT, con contenidos mínimos sobre diagnóstico, metas, programas, indicadores, concurrencia e instrumentos territoriales.
Estratégica	Establecer lineamientos metodológicos para la incorporación procedimental de la EPSC en Planes de Desarrollo Territorial.
Estratégica	Diseñar lineamientos e incentivos para la incorporación de la EPSC en <b>POT, PBOT y EOT</b> , especialmente en temas de hábitat productivo, vivienda-taller, equipamientos, reciclaje, mercados locales, espacios para arte popular y logística barrial o rural.
Estratégica	Crear un <b>trazador presupuestal EPSC</b> para identificar gasto concurrente nacional y territorial.
Estratégica	Incorporar el seguimiento del Plan al sistema <b>SINERGIA</b> .
Financiera	Diseñar reglas de <b>cofinanciación condicionada</b> para proyectos territoriales que incorporen metas, programas o adecuaciones normativas favorables a la EPSC.
Territorial	Promover convenios interadministrativos y esquemas asociativos regionales para proyectos de infraestructura, mercados, logística, cuidado, reciclaje y abastecimiento vinculados a la EPSC.
Gobernanza	Articular el Consejo Nacional con comités territoriales EPSC y con los Consejos Territoriales de Planeación.

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

##### Mecanismos de vinculación del Plan

**Tabla 21. Mecanismos de vinculación del Plan – lineamiento 6**

Mecanismo	Función
Módulo EPSC en KPT / SisPT	Obliga procedimentalmente a considerar la EPSC en PDT
Módulo EPSC en KitOT	Orienta la incorporación de la EPSC en instrumentos de ordenamiento

Mecanismo	Función
Cofinanciación condicionada	Incentiva territorialmente la incorporación de metas y proyectos EPSC
Trazador presupuestal	Vuelve visible y evaluable el gasto concurrente
SINERGIA	Obliga a seguimiento y reporte de avances
Convenios interadministrativos	Permiten concurrencia Nación-territorio
Consejo Nacional y comités territoriales	Dan dirección política y articulación multinivel

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Horizonte temporal

**Tabla 22. Horizonte temporal – lineamiento 6**

Plazo	Enfoque
Corto plazo	Expedición de módulos y guías metodológicas
Mediano plazo	Incorporación efectiva en PDT y POT priorizados
Largo plazo	Integración estable de la EPSC en planeación territorial y seguimiento

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### 4.4.2.3. Lineamiento 7. Capítulo Étnico y enfoque diferencial

Este lineamiento incorpora el Capítulo Étnico y el enfoque diferencial como eje transversal del Plan, orientado a reconocer las particularidades, derechos colectivos y formas propias de organización económica de pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rom y demás grupos poblacionales con especial protección constitucional.

#### Objetivo

Garantizar un tratamiento diferenciado y pertinente para pueblos indígenas y demás comunidades étnicas, con instrumentos específicos de garantía material y reconocimiento.

#### Acciones concretas

**Tabla 23. Tipos de acción y acciones – lineamiento 7**

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Incorporar un <b>Capítulo Étnico</b> dentro del Plan.

Tipo de acción	Acción
Estratégica	Diseñar rutas específicas para pueblos indígenas y demás comunidades étnicas en acceso a tierra, medios de producción, microcrédito rural y comunitario, circuitos cortos, compras públicas, protección social y fortalecimiento de economías propias.
Relacional	Articular estas medidas con autoridades e instituciones propias.
Garantía procedimental	Activar el procedimiento de <b>consulta previa</b> cuando las medidas del Plan sean susceptibles de afectación directa.
Territorial	Priorizar territorios con alta concentración de pueblos y comunidades étnicas para pilotos de garantía material, medios de producción y circuitos cortos.

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

## Horizonte temporal

**Tabla 24. Horizonte temporal – lineamiento 7**

Plazo	Enfoque
Corto plazo	Diseño del Capítulo Étnico y de la ruta institucional
Mediano plazo	Implementación de acciones específicas en territorios priorizados
Largo plazo	Consolidación de instrumentos diferenciados y pertinentes

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### 4.5. Plan de acción del componente estratégico

Esta matriz organiza las acciones concretas del componente estratégico según lineamiento, población objetivo, criterio diferencial, liderazgo institucional y horizonte de implementación. Se estructuran los elementos desarrollados en la formulación del Plan, articulando garantía material de derechos y reconocimiento del trabajo, con diferenciación por territorio, sector económico, tipo de economía, sexo, edad, escolaridad, lugar de trabajo y nivel organizativo.

**Tabla 25. Tabla maestra de implementación diferencial**

Lineamiento estratégico	Acción concreta	Población objetivo	Criterio diferencial	Entidad líder	Entidades de apoyo	Horizonte
Garantía material de derechos	Diseñar Ruta Nacional de Aseguramiento Variable EPSC	Trabajadores por cuenta propia, autoempleados, trabajadores de micronegocios, asociaciones	Ingresos variables, intermitencia laboral, baja escala	MinTrabajo	Minsalud, DNP, DPS, MHCP	Corto plazo
Garantía material de derechos	Implementar subruta colectiva de aseguramiento	Asociaciones, cooperativas, redes de cuidado, recicladores,	Condición organizativa	MinTrabajo	Unidad Solidaria, DPS, territorios	Mediano plazo

Lineamiento estratégico	Acción concreta	Población objetivo	Criterio diferencial	Entidad líder	Entidades de apoyo	Horizonte
		organizaciones comunitarias				
Garantía material de derechos	Priorizar EPSC en Sisbén IV y Registro Social de Hogares	Hogares con subsistencia basada en EPSC	Vulnerabilidad material, pobreza, informalidad	DNP	DPS, MinTrabajo	Corto plazo
Garantía material de derechos	Articular EPSC con Renta Ciudadana y Valoración del Cuidado	Mujeres, hogares con jefatura femenina, personas cuidadoras	Sexo, cuidado, ingresos precarios	DPS	DNP, MinTrabajo	Corto plazo
Garantía material de derechos	Ruta preferente hacia Colombia Mayor y Pilar Solidario	Adultos mayores en EPSC	Edad, vejez sin pensión	DPS	MinTrabajo, DNP	Mediano plazo
Garantía material de derechos	Fondo de contingencias para medios de vida	Unidades productivas y organizaciones EPSC	Riesgo económico, pérdida de activos, choques climáticos	MHCP	DPS, MinTrabajo, territorios	Mediano plazo
Productividad y medios de producción	Crear Registro Nacional de Organizaciones EPSC para la Garantía del Trabajo	Asociaciones, cooperativas, redes, agremiaciones	Organización y representación	MinTrabajo	Unidad Solidaria, DNP	Corto plazo
Productividad y medios de producción	Ruta Nacional de Cualificación EPSC	Jóvenes, adultos, trabajadores populares, oficios urbanos y rurales	Escolaridad, sector económico, edad	SENA	MinTrabajo, Unidad Solidaria	Corto plazo
Productividad y medios de producción	Jornadas de certificación de saberes	Vendedores, recicladores, cuidadores, productores rurales, artistas populares	Tipo de ocupación	SENA	Territorios, Unidad Solidaria	Mediano plazo
Productividad y medios de producción	Programa de medios colectivos de producción	Organizaciones EPSC, asociaciones campesinas, cooperativas, redes urbanas	Sector económico y nivel organizativo	MinComercio	DPS, Unidad Solidaria, ADR, territorios	Mediano plazo
Productividad y medios de producción	Crear nodos productivos urbanos	Comercio popular, manufactura ligera, alimentos, reciclaje	Grandes ciudades y ciudades intermedias	MinComercio	Alcaldías, Colombia Compra, DPS	Mediano plazo
Productividad y medios de producción	Implementar cocinas productivas y centros de acopio	Servicios de comida, producción alimentaria, asociaciones rurales	Sector de alimentos y territorio	DPS	ADR, alcaldías, gobernaciones	Mediano plazo
Productividad y medios de producción	Ruta de co-colectivización productiva	Trabajadores individuales y	Baja escala y atomización	Unidad Solidaria	MinTrabajo, SENA, territorios	Mediano plazo

Lineamiento estratégico	Acción concreta	Población objetivo	Criterio diferencial	Entidad líder	Entidades de apoyo	Horizonte
		organizaciones incipientes				
Productividad y medios de producción	Integrar Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz	Organizaciones solidarias, populares y comunitarias	Tipo de economía: solidaria y comunitaria	Unidad Solidaria	MinTrabajo, DNP	Corto plazo
Productividad y medios de producción	Proyectos Integrales para asociaciones rurales	Asociaciones campesinas, rurales, productivas	Ruralidad, actividad agropecuaria	ADR	ANT, Banco Agrario, territorios	Mediano plazo
Productividad y medios de producción	Ruta de acceso a tierra para organizaciones agrarias	Asociaciones y cooperativas con vocación agraria	Ruralidad, activos productivos	ANT	ADR, MinAgricultura	Mediano plazo
Inclusión financiera	Crear Línea Nacional de Microcrédito EPSC	Trabajadores individuales y organizaciones EPSC	Baja escala, exclusión financiera	MHCP	FNG, Banco Agrario, DPS, MinComercio	Corto plazo
Inclusión financiera	Estrategia de sustitución progresiva del gota a gota	Comercio popular, transporte, alimentos, servicios personales	Sectores con alta rotación de caja	MHCP	FNG, DPS, Banco Agrario	Mediano plazo
Inclusión financiera	Subcomponente de crédito asociativo	Cooperativas, asociaciones, redes de producción	Organización consolidada	FNG	Banco Agrario, MinComercio	Mediano plazo
Inclusión financiera	Educación financiera obligatoria ligada al crédito	Beneficiarios de líneas EPSC	Escolaridad y baja bancarización	DPS	Banco Agrario, SENA	Corto plazo
Inclusión financiera	Ruta rural de inclusión financiera	Asociaciones campesinas, indígenas, economías comunitarias rurales	Territorialidad rural y étnica	Banco Agrario	FNG, ADR, ANT	Mediano plazo
Mercados y compras públicas	Diseñar Ruta Nacional de Compras Públicas Inclusivas EPSC	Organizaciones registradas, asociaciones y unidades populares	Sector económico y nivel organizativo	Colombia Compra	MinComercio, territorios	Corto plazo
Mercados y compras públicas	Fortalecer Mi Mercado Popular	Comercio popular, alimentos, servicios generales	Sectores de alta masa crítica	Colombia Compra	MinComercio, alcaldías	Corto plazo
Mercados y compras públicas	Agregación de oferta para contratación	Asociaciones, cooperativas, uniones temporales, consorcios y redes	Escala y capacidad operativa	Colombia Compra	Unidad Solidaria, MinComercio	Mediano plazo
Mercados y compras públicas	Ruta de obra pública de pequeña escala	Organizaciones EPSC en construcción y mantenimiento	Sector construcción, experiencia limitada	Colombia Compra	MinComercio, territorios	Mediano plazo

Lineamiento estratégico	Acción concreta	Población objetivo	Criterio diferencial	Entidad líder	Entidades de apoyo	Horizonte
Mercados y compras públicas	Ruta Nacional de Circuitos Cortos EPSC	Productores rurales, alimentos, comercio barrial, organizaciones comunitarias	Territorio, alimentos, logística	Unidad Solidaria	ADR, MinComercio, alcaldías	Mediano plazo
Mercados y compras públicas	Ferías, mercados barriales y abastecimiento local	Organizaciones locales, productores, comerciantes populares	Ciudad intermedia, rural-urbano	Alcaldías	Unidad Solidaria, gobernaciones	Corto plazo
Reconocimiento y defensa de derechos	Mesa Nacional de Diálogo Social de la EPSC	Organizaciones, agremiaciones, redes, cooperativas	Representación colectiva	MinTrabajo	Consejo Nacional, territorios	Corto plazo
Reconocimiento y defensa de derechos	Protocolo de no criminalización y confianza legítima	Vendedores en espacio público, artistas callejeros, recicladores	Lugar de trabajo: calle, movilidad	MinTrabajo	MinInterior, alcaldías, gobiernos locales	Corto plazo
Reconocimiento y defensa de derechos	Ruta de fortalecimiento gremial y organizativo	Asociaciones de vendedores, recicladores, cuidado, cultura, campesinos	Tipo de organización y sector	MinTrabajo	Unidad Solidaria, SENA	Mediano plazo
Reconocimiento y defensa de derechos	Reconocimiento de organizaciones como interlocutores institucionales	Organizaciones registradas EPSC	Registro y representatividad	MinTrabajo	Consejo Nacional, territorios	Corto plazo
Planeación y territorialización	Módulo EPSC en KPT, SisPT y KitOT	Entidades territoriales	Planeación y ordenamiento	DNP	MinTrabajo, MinComercio	Corto plazo
Planeación y territorialización	Incorporación procedimental en PDT	Alcaldías, gobernaciones	Territorialización	DNP	Territorios	Mediano plazo
Planeación y territorialización	Incentivos para inclusión EPSC en POT, PBOT y EOT	Municipios, distritos	Hábitat productivo y uso del suelo	DNP	MinVivienda, alcaldías	Mediano plazo
Planeación y territorialización	Trazador presupuestal EPSC	Entidades nacionales y territoriales	Seguimiento y concurrencia	DNP	MHCP	Corto plazo
Planeación y territorialización	Comités Territoriales EPSC	Territorios con masa crítica EPSC o alta vulnerabilidad	Diferencial territorial	Gobernaciones y alcaldías	Consejo Nacional, DNP	Mediano plazo
Capítulo étnico y enfoque diferencial	Ruta específica para pueblos indígenas y comunidades étnicas	Organizaciones indígenas, negras, comunitarias	Pertenencia étnica, territorialidad	MinInterior	DNP, MinTrabajo, ADR, ANT, DPS	Corto plazo
Capítulo étnico y enfoque diferencial	Consulta previa cuando proceda	Pueblos y comunidades étnicas	Afectación directa	MinInterior	Entidades sectoriales	Permanente

Lineamiento estratégico	Acción concreta	Población objetivo	Criterio diferencial	Entidad líder	Entidades de apoyo	Horizonte
Capítulo étnico y enfoque diferencial	Medios de producción y microcrédito rural diferencial	Organizaciones étnicas productivas	Territorialidad rural y economías propias	ADR / Banco Agrario	ANT, FNG, DPS	Mediano plazo
Productividad y medios de producción	Diseñar e implementar una ruta de acceso de unidades productivas de la EPSC a Zonas Francas Permanentes Especiales de Economía Popular, con asistencia técnica, fortalecimiento organizativo, mejora de estándares, transformación productiva y preparación para agregación de valor	Unidades productivas populares, asociaciones, cooperativas, redes y organizaciones de baja escala con potencial de transformación	Sectores con potencial de valor agregado, baja escala y necesidad de infraestructura/logística	MinComercio	Unidad Solidaria, SENA, iNNpulsa, territorios	Mediano plazo
Mercados y compras públicas	Crear una ruta de encadenamientos productivos entre zonas francas del régimen general y unidades productivas de la EPSC, para su vinculación como proveedoras de bienes y servicios, con acompañamiento en calidad, cumplimiento, formalización progresiva, financiamiento y desarrollo empresarial	Organizaciones y unidades productivas de la EPSC con capacidad de proveeduría	Sectores priorizados por potencial de suministro y encadenamiento productivo	MinComercio	Colombia Compra Eficiente, iNNpulsa, SENA, Unidad Solidaria, FNG	Mediano plazo

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

### Sub matriz rápida por variable diferencial

**Tabla 26. Sub matriz por sexo**

Variable	Acción prioritaria
<b>Mujeres</b>	Cuidado, financiamiento preferente, medios de producción, compras públicas, aseguramiento variable
<b>Hombres en sectores de riesgo</b>	Subrutas de riesgo para transporte, construcción, manufactura, reciclaje y logística

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

**Tabla 27. Sub matriz por edad**

Grupo	Acción prioritaria
Jóvenes	Certificación rápida, primer aseguramiento, microcrédito pequeño, incubación asociativa
Adultos	Aseguramiento variable, productividad, medios de producción y compras públicas
Adultos mayores	Protección de vejez, articulación con BEPS/Colombia Mayor, apoyo a subsistencia y cuidado

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

**Tabla 28. Sub matriz por nivel de escolaridad**

Grupo	Acción prioritaria
Baja escolaridad	Alfabetización funcional, acompañamiento presencial, educación financiera básica
Media / técnica	Formación sectorial, costos, calidad, digitalización básica
Universitaria / profesional	Innovación, gestión asociativa, mentoría, agregación de valor

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

**Tabla 29. Sub matriz por lugar de trabajo**

Lugar	Acción prioritaria
Vivienda	Vivienda productiva, adecuación básica, protección y microactivos
Calle	Confianza legítima, organización, uso concertado del espacio y capital de trabajo
Vehículo	Aseguramiento por riesgo, cupos rotativos y microcrédito operativo
Campo / ruralidad	Tierra, proyectos integrales, circuitos cortos y microcrédito rural

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

**Tabla 30. Sub matriz por condición organizativa**

Condición	Acción prioritaria
Trabajador individual no organizado	Ruta de tránsito a organización, aseguramiento individual variable, microcrédito básico y formación
Asociación o cooperativa incipiente	Registro EPSC, asistencia técnica, compras agregadas, capital semilla y fortalecimiento organizativo
Organización consolidada	Crédito asociativo, compras públicas inclusivas, obra pública de pequeña escala, medios colectivos de producción y convenios territoriales

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

**Nota:** La implementación del Plan Decenal deberá operar mediante una matriz de focalización diferencial que permita traducir sus lineamientos estratégicos en acciones concretas según territorio, sector económico, tipo de economía, sexo, edad, escolaridad, forma de inserción laboral, lugar de trabajo y nivel organizativo. Esta diferenciación no es accesoria, sino necesaria para responder a la heterogeneidad real de la economía popular, solidaria y comunitaria y para hacer efectivas la garantía material de derechos y el reconocimiento del trabajo como eje del problema público.

#### 4.6. Gobernanza del Plan

Este apartado define la gobernanza del Plan, estableciendo los mecanismos de coordinación, seguimiento, participación e incidencia entre las entidades del Estado, los actores territoriales y

las organizaciones de la economía popular, solidaria y comunitaria. Su propósito es garantizar una implementación articulada, transparente y corresponsable a lo largo del horizonte decenal.

#### 4.6.1. Naturaleza de la gobernanza

La gobernanza del Plan debe operar como una estructura permanente de dirección estratégica, articulación interinstitucional, participación sectorial, concurrencia presupuestal, seguimiento y ajuste.

##### 4.6.1.1. Instancia rectora

La instancia rectora del Plan será el Consejo Nacional de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria, a partir del Consejo ya creado por la Ley 2294 de 2023 y reglamentado por el Decreto 2185 de 2023, con ajustes funcionales que amplíen su alcance y fortalezcan sus atribuciones.

##### 4.6.1.2. Liderazgo institucional

A continuación, se detallan las entidades que deben asumir el liderazgo en la implementación del Plan y su rol estratégico en la gobernanza del mismo.

**Tabla 31. Liderazgo institucional para la implementación del Plan**

Entidad	Rol estratégico en la gobernanza
Ministerio del Trabajo	Reconocimiento del trabajo, diálogo social, organización y protección laboral
DNP	Planeación, territorialización, trazabilidad presupuestal y seguimiento
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Productividad, desarrollo económico, mercados y articulación del Consejo

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

Esta tríada sostendrá la orientación estratégica del Plan, con participación decisiva del DPS, la Unidad Solidaria, el SENA, la ADR, la ANT, el FNG, el Banco Agrario, Colombia Compra Eficiente, el DANE y el Ministerio del Interior.

##### 4.6.1.3 Instancias de apoyo

**Tabla 32. Instancias de apoyo**

Instancia	Función
Secretaría Técnica reforzada	Coordinar agenda, seguimiento, articulación documental y reporte
Comité Técnico Interinstitucional Permanente	Operar la articulación entre entidades nacionales
Comités Territoriales EPSC	Territorializar el Plan y enlazarlo con PDT, POT y oferta local
Observatorio EPSC	Producir información, alertas y evidencia
Tablero SINERGIA-PDEP	Monitorear metas nacionales y territoriales

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

#### **4.6.1.4. Funciones mínimas del Consejo fortalecido**

1. Orientar la implementación estratégica del Plan.
2. Conceptuar o aprobar el plan anual de acción interinstitucional.
3. Revisar semestralmente metas, indicadores y concurrencia presupuestal.
4. Recomendar ajustes de política, instrumentos y prioridades territoriales.
5. Servir como máxima instancia de concertación con organizaciones de la EPSC.
6. Promover la articulación con instancias territoriales.
7. Respaldar la incorporación del Plan en los instrumentos de planeación y seguimiento.
8. Conocer y valorar los informes del Observatorio y del tablero SINERGIA-PDEP.

#### **4.6.1.5. Gobernanza territorial**

El Plan deberá promover Comités Territoriales EPSC enlazados con el Consejo Nacional, los Consejos Territoriales de Planeación y las autoridades de desarrollo económico, trabajo, planeación, agricultura, integración social, gobierno y sus equivalentes. Estas instancias deberán armonizar lineamientos nacionales con la realidad territorial, coordinar oferta institucional, apoyar la incorporación del Plan en PDT y POT, y servir de espacio de concertación con organizaciones locales de la EPSC.

#### **4.6.1.6. Seguimiento y evaluación**

La gobernanza se apoyará en tres instrumentos:

1. Un Observatorio EPSC, con soporte estadístico del DANE y de las entidades sectoriales;
2. Un tablero SINERGIA-PDEP;
3. Un informe anual del Consejo Nacional, con balance de concurrencia presupuestal, avances, alertas y recomendaciones.

#### **4.6.1.7. Temporalidad integral del componente estratégico**

Este apartado define la temporalidad integral del componente estratégico, estableciendo los horizontes de corto, mediano y largo plazo para la implementación de los lineamientos, metas y acciones del Plan, con el fin de asegurar una ejecución progresiva, articulada y sostenible durante el periodo decenal.

**Tabla 33. Temporalidad integral del componente estratégico**

Horizonte	Prioridades
Corto plazo (1-2 años)	Fortalecimiento funcional del Consejo; creación del registro EPSC; diseño de la ruta de aseguramiento variable; expedición del módulo EPSC en KPT, SisPT y KitOT; diseño de la línea de microcrédito garantizado; instalación de la Mesa Nacional de Diálogo Social; diseño del Capítulo Étnico; pilotos de medios de producción, compras públicas inclusivas y circuitos cortos
Mediano plazo (3-5 años)	Operación plena del registro; expansión de la ruta de garantía material y aseguramiento; despliegue de nodos productivos, proyectos integrales rurales y acceso a tierra para organizaciones; consolidación de comités territoriales y del observatorio; implementación de metas territoriales de compras públicas inclusivas; desarrollo de rutas de contratación para obra pública de pequeña escala
Largo plazo (6-10 años)	Consolidación de un sistema estable de aseguramiento variable; articulación madura entre economía popular, solidaria y comunitaria; integración plena entre productividad, protección social, mercados y territorio; institucionalización de la gobernanza del Plan como arquitectura de Estado para la EPSC

**Fuente:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2026

#### 4.6.1.8. Seguimiento monitoreo y evaluación

Este ejercicio no se propone como una auditoría técnica fría, sino como un sistema de gestión del conocimiento para la garantía de derechos. Este segmento se fundamenta en la "Economía para la Vida", donde la eficacia de la política pública se mide por su capacidad de avanzar en la escala de justicia de Nancy Fraser, integrando la redistribución de recursos, el reconocimiento de identidades y la representación política de los actores de la economía popular. El sistema debe basarse en los principios de progresividad (medición de avances graduales pero sostenidos), integralidad (conexión entre ejes de protección social, productividad y reconocimiento) y participación incidente. Esto implica alejarse de indicadores puramente cuantitativos (como número de talleres dictados) hacia indicadores de resultado y de impacto real (como reducción de brechas de informalidad o acceso efectivo a protección social).

El sistema de seguimiento, evaluación y monitoreo (SME) propuesto por el DNP se aleja de la métrica que reduce el éxito al crecimiento del PIB o a la formalización tributaria, sin que este pase a un segundo plano. Bajo la perspectiva de Fraser, el seguimiento se estructurará en tres dimensiones: la redistribución, evaluando el acceso real a garantías materiales y protección social (Eje I); el reconocimiento, midiendo la validación estatal de los saberes y oficios populares (Eje II); y la representación, monitoreando la incidencia real del Consejo Nacional de la Economía Popular (CNEP) en las decisiones de gobierno. Este enfoque permite que el monitoreo sea una herramienta de discriminación positiva, donde la focalización de recursos se oriente a cerrar brechas históricas de exclusión, entendiendo que el derecho al trabajo es un derecho humano que debe ser protegido de manera progresiva por el Estado.

Para efectos de este sistema, el monitoreo distinguirá rigurosamente entre los sujetos de intervención. La Economía Popular se monitoreará bajo indicadores de sostenibilidad de oficios y reducción de vulnerabilidad en unidades de baja escala; la Economía Solidaria, mediante el fortalecimiento de la propiedad colectiva y la autogestión sin ánimo de lucro; y la Economía Comunal, a través de la gestión de bienes comunes y soberanía alimentaria en los territorios. El

derecho al trabajo, eje estructurante del orden constitucional, será el indicador transversal, evaluando no solo la generación de ingresos, sino la dignidad laboral y la protección social ampliada para sectores tradicionalmente desprotegidos.

El seguimiento, evaluación y monitoreo contará con tres instrumentos fundamentales:

1. **Línea Base y Tablero Anual:** Se desarrollará un sistema de información que incluya variables específicas de la economía del cuidado y la economía comunitaria, permitiendo una trazabilidad del impacto de las políticas.
2. **El Observatorio de la Economía Popular:** Instancia técnica encargada de la producción de datos con enfoque diferencial, que permitirá analizar la discriminación positiva como criterio de justicia reparativa y no como un mero subsidio asistencialista.
3. **Evaluación de Impacto con Enfoque de Derechos:** A diferencia de las evaluaciones tradicionales, esta medirá la "progresividad de los derechos económicos y sociales", asegurando que no existan retrocesos en la protección social de los trabajadores y de las trabajadoras de la economía popular.

El seguimiento dará especial relevancia a la Economía del Cuidado, monitoreando la implementación de esquemas asociativos y comunitarios de provisión de cuidados y la certificación de saberes de las cuidadoras. Se busca transformar el cuidado de una "carga invisible" a un pilar de sostenibilidad económica con reconocimiento estatal. Asimismo, se evaluará el ejercicio de los derechos colectivos, específicamente el derecho a la negociación colectiva y la organización de los sectores populares, midiendo el fortalecimiento de la capacidad de agencia y la representación en las Mesas Territoriales.

La evaluación de la gobernanza se centrará en la arquitectura institucional liderada por el Sector Trabajo y el CNEP. El seguimiento, evaluación y monitoreo verificará la existencia de mecanismos vinculantes en los niveles nacional, departamental y municipal, asegurando que la planeación no sea centralista. Se evaluará la eficiencia de las "rutas de fortalecimiento" ejecutadas por la Unidad Solidaria y el SENA, así como la reconfiguración de las compras públicas para incluir a los actores de la EPSC. La articulación territorio-nación será exitosa si el monitoreo demuestra que las agendas territoriales rurales y urbanas responden a las particularidades geográficas y culturales, garantizando una implementación que respete la autonomía de las comunidades.

En cuanto al sustento técnico de las mediciones se sugiere construir una cadena de valor compuesta por:

- ❖ **Indicadores de Insumo/Gestión:** Recursos asignados, entidades articuladas (Ministerios, SENA, Unidad Solidaria), y rutas de atención creadas.
- ❖ **Indicadores de Producto:** Número de personas formadas en asociatividad, organizaciones asistidas técnicamente, pilotos de protección social implementados.

- ❖ **Indicadores de Resultado:** Tasa de informalidad en sectores priorizados (cuidado, ruralidad), porcentaje de trabajadores de la EPSC con cotizaciones continuas (no solo afiliación), acceso a crédito con garantías flexibles.
- ❖ **Indicadores de Impacto:** Reducción de la pobreza multidimensional en hogares de la EPSC, cierre de brechas de género en ingresos y tiempo de cuidado, y aumento del PIB de la economía solidaria.

Para que este sistema sea efectivo, es crucial que los hallazgos sean vinculantes. La no ejecución o el incumplimiento de metas justifican ajustes en la asignación presupuestal en los planes operativos anuales, garantizando que el plan decenal no sea solo un documento de buenas intenciones, sino una hoja de ruta con rendición de cuentas clara y técnica; para lo cual se proponen los siguientes instrumentos:

- ❖ **Línea Base (Año 0):** Construcción de un sistema de información específico para la EPSC, integrando datos de micronegocios (DANE), cuidado (ENUT) y economía comunitaria (cartografía social).
- ❖ **Reportes Bianuales:** Documentos de coyuntura que analicen tendencias de corto plazo para correcciones de rumbo.
- ❖ **Evaluaciones de Profundidad (Años 3, 6 y 9):** Estructuradas como estudios de caso mixtos (cuanti-cuali), enfocándose en la implementación territorial.

**Evaluación Final de Impacto (Año 10):** Diseño cuasi-experimental para aislar el efecto neto del Plan sobre las condiciones de vida, incluyendo análisis costo-beneficio y de sostenibilidad.

## Bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (2014). *Acuerdo 42 de 2014 - Por medio del cual se adopta la Política Pública para los Venteros Informales en la ciudad de Medellín y sus familias*. Medellín. Obtenido de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204273/ACUERDO%2042%20DE%202014.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204273/ACUERDO%2042%20DE%202014.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Decreto 202 de 2022 - Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 042 de 2014, que adopta la Política Pública para los Venteros Informales en la ciudad de Medellín y sus familias*. Medellín. Obtenido de <https://vlex.com.co/vid/decreto-n-202-gaceta-1042094464>
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2017). *Ordenanza 68 de 2017 - Por la cual se adopta la política pública de economía social y solidaria para Antioquia*. Medellín. Obtenido de <https://asambleadeantioquia.gov.co/ordenanza-no-68-de-13-de-diciembre-de-2017-por-la-cual-se-adopta-la-politica-publica-de-economia-social-y-solidaria-para-antioquia/>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de 1991*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- CEPAL. (2011). *América Latina en el "Umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva*. Santiago de Chile. Obtenido de <https://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/Infanteumbraldesarrollo.pdf>
- Concejo Distrital de Cartagena. (2024). *Acuerdo 167 de 2024 - Por medio del cual se reconocen a los actores de la economía popular y solidaria*. Cartagena. Obtenido de <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2024/12/ACUERDO-167-DE-2024-ECONOMIA-POPULAR.pdf>
- Congreso de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Congreso de la República. (1993). *Ley 100 de 1993*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>
- Congreso de la República. (1998). *Ley 454 de 1998*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3433>
- Congreso de la República. (1998). *Ley 79 de 1998*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9211>
- Congreso de la República. (2010). *Ley 1413 de 2010*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40764>

Congreso de la República. (2012). *Ley 1562 de 2012*. Bogotá. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Ley-1562-de-2012.pdf>

Congreso de la República. (2015). *Ley 1757 de 2015*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Congreso de la República. (2020). *Ley 2069 de 2020*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160966>

Congreso de la República. (2025). *Ley 2466 de 2025*. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia SU-225 de 1998*. Bogotá. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su225-98.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-371 de 2000*. Bogotá. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-371-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia T-724 de 2003*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-724-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2006). *Sentencia C-111 de 2006*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20713>

Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia T-760*. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia T-291 de 2009*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/160313975/Sentencia-T-291-DE-20091>

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-510 de 2016*. Bogotá. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-510-16](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-510-16)

Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Sentencia T-243 de 2019*. Bogotá. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-243-19](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-243-19)

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia C-065 de 2021*. Bogotá. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-065-21.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia T-294 de 2025*. Bogotá. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-294-25.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2026). *Sentencia C-033 de 2026*. Bogotá. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2026/C-033-26>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Demografía y dinámica empresarial*. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Obtenido de

[https://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2921&catid=178](https://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2921&catid=178)

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Encuesta de Micronegocios (EMICRON)*. Obtenido de <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/875>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *CONPES 3956 de 2019 - Política de Formalización empresarial*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3956.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *CONPES 4143 de 2025*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4143.pdf>
- Federici, S. (2011). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de sueños. Obtenido de <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Caliban%20y%20la%20bruja-TdS.pdf>
- Fraser, N. (2016). *Las contradicciones del capital y los cuidados*. Madrid: New Left Review. Obtenido de <https://newleftreview.es/issues/100/articles/nancy-fraser-el-capital-y-los-cuidados.pdf>
- Giraldo, C. (2017). *Economía popular desde abajo*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). *Pacto Internacional por los Derechos Económicos y Sociales y Culturales (PIDESC)*. Nueva York. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Organización Internacional del Trabajo. (1948). *Convenio 87 - Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación*. Obtenido de <https://webapps.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/conveniosobrelalibertadsindicalylaprotecciondelderechodesindicacionnum87.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (1949). *Convenio 98 - Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*. Ginebra. Obtenido de <https://webapps.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/conveniosobreelderechodesindicacionydenegociacioncolectivanum98.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (1951). *Convenio 100 - Sobre igualdad de remuneración*. Ginebra. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/media/325491/download>
- Organización Internacional del Trabajo. (1958). *Convenio 111- Sobre la discriminación (empleo y ocupación)*. Ginebra. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/media/325616/download>
- Organización Internacional del Trabajo. (1964). *Convenio 122 - Sobre la política de empleo*. Ginebra. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/media/389166/download>

- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Recomendación 198 - Sobre la relación de trabajo*. Ginebra. Obtenido de <https://webapps.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/recomendacionsobrelarelaciondetrabajonum198.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Recomendación 202 sobre los pisos de protección social*. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Recomendación 204 - Sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/media/432911/download>
- Presidencia de la República. (1950). *Decreto 2663 de 1950 - Código Sustantivo del Trabajo*. Bogotá. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Codigo/30019323>
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto 604 de 2013*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52482>
- Presidencia de la República. (2016). *Decreto 1833 de 2016*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85319>
- Presidencia de la República. (2020). *Decreto 1174 de 2020*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=140490>
- Presidencia de la República. (2022). *Decreto 801 de 2022*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186927>
- Presidencia de la República. (2023). *Decreto 2185 de 2023*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=226910>
- Presidencia de la República. (2024). *Decreto 1527 de 2024*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=257776>
- Presidencia de la República. (2026). *Decreto 271 de 2026*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=273396>
- Presidencia de la República. (2026). *Decreto 271 de 2026*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=273396>
- Presidencia de la República. (D).
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2026). *Aumento histórico de excedentes*. Bogotá. Obtenido de <https://www.supersolidaria.gov.co/es/content/aumento-historico-de-excedentes>

DOCUMENTO EJECUTIVO - CNEPSC