

## **Economía Popular: Los retos de la Inclusión Productiva**

**Por Gabriel Espinosa Benedetti – Experto en Políticas Públicas**  
**Reporte especial para el Centro de Pensamiento de la Universidad del Rosario**

El Plan Nacional de Desarrollo, “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, establece como una de las grandes apuestas y ejes transversales del Gobierno Nacional reconocer e impulsar la economía popular en el país, con el fin de responder con una política pública a aquellas unidades económicas de baja escala como micronegocios, microempresas, o unidades personales o familiares, que presentan problemas graves de ingresos, informalidad y sostenibilidad.

A sabiendas de la importancia de esta política, el día 22 de noviembre de 2023 se realizó el primer evento que reunió a la academia, el sector productivo y el sector público bajo el título “Economía Popular: Los retos de la Inclusión Productiva”, gracias a la iniciativa de la Universidad EIA y la Universidad Javeriana, con el apoyo del Consejo Privado para la Competitividad, ANDI, ACOPI, Asobancaria y el diario Portafolio.

Una de las principales características de este evento es que contó con la participación de diversos actores del sector público y privado, de la academia y de los centros de pensamiento, incluyendo la participación de un representante directo de la economía popular entre los panelistas. Igualmente, el evento se centró en reflexionar no sólo sobre el concepto de la economía popular y sus avances, sino también sobre sus retos en relación la formalidad y la productividad.

### **El Debate Conceptual**

El primer panel del evento inició con el debate conceptual sobre “economía popular”, en el cual el rector de la Universidad EIA, José Manuel Restrepo, enfatizó la importancia de que la academia promueva espacios con diversos actores para dialogar y construir sobre propósitos de país por medio del diálogo entre diversos actores y, en particular, en torno a la economía de popular como una política que requiere de mucha construcción conjunta entre los diversos actores para su éxito en el largo plazo. Igualmente, en relación con los fines de la política, el rector señaló que era de gran importancia que la política de economía popular no se limitara a sólo temas de inclusión financiera, sino también incluyera asuntos de formalización e inclusión productiva para generar un mayor impacto sobre este segmento de la sociedad.

Con respecto al eje de inclusión financiera, José Manuel Restrepo reconoció los avances de ciertos instrumentos creados por el Gobierno nacional mediante Bancoldex para estos fines, pero puntualizó la urgencia de crear soluciones y opciones más ágiles, masivas, de bajo costo y de origen público y privado, para que los micronegocios accedan al crédito, y combatir de manera contundente el flagelo del “gota a gota” que acecha a muchas familias ante la falta de alternativas. Por ende, el Gobierno nacional en conjunto con el sector privado debe rápidamente dar opciones de crédito con estas características a la economía popular para cerrar las puertas del “gota a gota”.

Además, el rector de la Universidad EIA argumentó que la economía popular no puede quedar sujeta sólo a brindar un crédito aislado, sino más bien debe estar acompañada de manera decidida con herramientas de inclusión productiva, atendiendo los retos de la economía popular en materia de acceso a tecnologías, accesos a mercados nacionales, economías de escala, y asociaciones productivas con el fin de que las unidades productivas accedan a mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo.

Por otro lado, Mauricio Salazar, director de Empleo y Seguridad Social del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, resaltó que la política de economía popular debía construirse teniendo en cuenta que Colombia tiene una de las tasas de desigualdad más altas del mundo y de América Latina, y, en este contexto, se ha comprobado que choques económicos como una pandemia o un posible fenómeno del niño tiene un impacto negativo sustancialmente mayor en los emprendimientos informales que en los formales. Por lo cual, se debería cimentar la economía popular considerando posibles seguros sociales de estas unidades productivas informales y, en todo caso, estimulando su tránsito a la formalidad como la opción más sostenible frente a los diversos choques.

Seguidamente, Daniel Gómez Gaviria, vicepresidente Técnico del Consejo Privado de Competitividad, argumentó que en relación con el concepto de economía popular era necesario ceñirse a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, con el ánimo de centrarse en la implementación y puesta en práctica de esta política rápidamente, y no dedicar más esfuerzos en una discusión que fue zanjada por la Ley del Plan Nacional.

Igualmente, enfatizó que el éxito de la economía popular es lograr que los micronegocios o unidades productivas logren un mayor crecimiento y formalidad para que transiten a ser más grandes y generar más empleo. A su juicio, no se trata de perpetuar la economía informal de baja escala. Esta finalidad de la política cobra aun mayor relevancia cuando nos encontramos en un contexto en el cual sólo el 0.3% de las empresas formales son grandes en Colombia (tienen más de 250 empleados), y logran representar alrededor del 50% del empleo formal. Mientras, un 93% son micro-empresas las cuales tienen sólo entre 0-9 empleos y representan apenas alrededor del 11% del total del empleo formal. Por ende, una buena política de economía popular es la que permite el crecimiento, formalización y generación de oportunidades.

Por otra parte, Imelda Restrepo, representante de la ANDI, señaló que la política pública de economía popular debe trabajarse de la mano con los retos de informalidad. En consecuencia, recomendó que esta política recoja los esfuerzos que se han hecho en materia de lucha contra de la informalidad, con el fin de plasmar una hoja de ruta para que las unidades productivas de la economía popular transiten a la formalidad de manera fácil, rápida, y con beneficios mayores a sus costos.

Para cerrar el primer panel, el rector de la Universidad EIA, José Manuel Restrepo, concluyó sobre la importancia de hacer esta política con mucho corazón dado la sensibilidad social que tiene y con mucha acción, debido a que se requieren atender necesidades inmediatas. Por ello, hizo un llamado al Gobierno nacional para su rápida implementación y reglamentación con el objetivo de ver resultados en el corto plazo. Igualmente, señaló que la economía popular es una “gran política para dar pasos gigantescos como sociedad, la cual perfectamente puede trascender gobiernos y convertirse en una política de Estado”.

### **Hablan los agentes de la política de inclusión**

El segundo Panel titulado “Hablan los agentes de la política de inclusión” fue moderado por el director del Centro de Pensamiento de la Universidad de EIA, Saúl Pineda, quien abrió el debate señalando la importancia de tener una reflexión constructiva con actores diversos de la economía popular, entre ellos representantes de las Mipymes, el comercio popular, entidades financieras, y el sector Hacienda del Gobierno nacional. Seguidamente, Saúl Pineda al reconocer que los instrumentos de economía popular han tenido como eje central el acceso a crédito hizo énfasis en el rol que puede cumplir el Grupo Bicentenario en el desarrollo de esta política.

Frente a este punto, el viceministro General de Hacienda, Diego Guevara, señaló que la política de economía popular es un programa “bandera” del Gobierno nacional y, por ello, se tienen alrededor de cinco artículos en el Plan Nacional de Desarrollo que buscan un reconocimiento e impulso de la economía popular. Igualmente, el viceministro precisó que este esfuerzo de política pública no responde a un afán de formalizar rápidamente a las unidades productivas de baja escala, sino más bien en brindarles opciones de crédito a los micronegocios para que puedan desarrollar sus actividades y así formalizarse progresivamente.

Para ello, el Grupo Bicentenario, creado en el año 2019, con un conglomerado de 10 entidades en el sector financiero, busca dar alternativas financieras concretas a la economía popular, con el objetivo que se genere un círculo de crédito virtuoso, el cual facilite a los microempresarios acceder a la financiación y tener crecimiento de ingresos. Por ejemplo, recientemente se publicó el Programa “Creo, un crédito para conocernos” para fomentar el acceso a la financiación formal en la Economía Popular, el cual cuenta con la participación del Fondo Nacional de Garantías para dar garantía de estos créditos, eliminando la barrera que tienen los microempresarios de conseguir un “fiador” en la banca convencional.

En un segundo lugar, el director del Centro de Pensamiento de la Universidad de EIA, invitó a que el sector privado ilustrará cómo observa las ventajas y retos de la política de economía popular. Frente a ello, Alejandra Osorio, directora de ACOPI de Bogotá, señaló que uno de los temas positivos de esta política es que ha visibilizado rápidamente a la economía popular en el debate público, y esto ha ayudado a que se diseñen soluciones entendiendo la propia dinámica de estas unidades productivas de baja escala, la cual funciona diferente a la dinámica de las grandes empresas. Por ejemplo, señaló la importancia de tener una diferenciación de tarifas para las Mypymes, en especial, las relacionadas con las tarifas de la Cámara de Comercio, debido a que son de las más altas de Latinoamérica según el CONPES de Formalización. Igualmente, resaltó la importancia de la encuesta de Micronegocios (Emicron) del DANE que ha visibilizado al sector, la cual evidencia que gran parte de los micronegocios son autoempleo de personas. Por ende, el Gobierno nacional debe enfocarse en crecer los ingresos y oportunidades de las unidades productivas para que estas absorban el mercado laboral.

Seguidamente, Yansen Estupiñan, Representante Legal de CORDISAN, señaló que el concepto de Economía Popular se encuentra debajo de una sombrilla muy amplia que incluye desde economías informales hasta formales, por lo cual hizo un llamado a que los instrumentos de política reconozcan esta situación, y así se diseñen medidas específicas para cada sub-sector de la economía popular. En específico argumentó la importancia de reconocer a las “famiempresas”, las cuales a veces son ignoradas en este concepto, y son de los actores principales en el comercio popular. Por ejemplo, destacó como un caso exitoso el trabajo de cooperación que la hizo la Industria textil en Bogotá logrando acercarse a las famiempresas para que las distintas señoras jefe de familia -cocedoras, junto a su familia e hijos, se encadenarán productivamente con las empresas formales desde su casa logrando mayor ingresos y oportunidades.

Igualmente, señaló que para enfrentar el reto de la informalidad en la economía popular se requiere de políticas enfocadas exclusivamente a capacitaciones con el objetivo que las personas y micronegocios logren comprender realmente los beneficios de ser formal, debido a que muchos actores de la economía popular no son conscientes de ellos, al tiempo que perciben el ser “formal” como un mayor costo.

En tercer lugar, Jonathan Malagón, presidente de Asobancaria, ilustró importantes cifras de la economía popular en materia de inclusión financiera. De esta manera, se evidenció que el 70% de las empresas tienen un producto financiero para transacciones, pero sólo el 30% tienen un crédito. Por lo tanto, se observa que a pesar de que 7 de cada 10 empresas tienen un producto financiero, sólo 3 de cada 10 tienen un crédito financiero, lo que demuestra que hay un gran reto en inclusión crediticia. Asimismo, cuando se habla de personas se observa que el 90% tiene un producto financiero, y el 36% tiene un crédito. Por lo tanto, se evidencia “un dato que parece contraintuitivo, pues en Colombia las personas tienen más

productos financieros y crédito que las empresas”. Por ende, los esfuerzos de los últimos años, en especial por la pandemia del COVID 19, conllevaron a una agilización de la inclusión financiera de las personas, pero existe un mayor reto en la inclusión financiera y crediticia en las empresas.

De igual manera, revisando cómo se financian las empresas, se observa que 50% de estas acceden a créditos con bancos, 25% con amigos o familiares, y otro 25% con “gota a gota”. Por lo tanto, se hace visible la urgencia de combatir el “gota a gota”, el cual está teniendo tasas efectivas anual superior al 7200%. Ahora bien, el presidente de Asobancaria reconoció que para acabar el enemigo del “gota a gota”, es necesario también aprender de este fenómeno para competirle adecuadamente. Por ejemplo, las entidades financieras deben comprender que el dueño de un micro-negocio no puede cerrar su local y dejar de percibir ingresos para ir al banco a hacer los respectivos trámites. Por ende, la banca comercial debe apuntar a tener mayor presencialidad y facilitar la operación y dinámica ordinaria de estas unidades productivas de la economía popular.

Además, las entidades financieras deben aprender que el giro de los negocios en la economía popular no es mensual y más bien se rigen bajo una operación diaria. En consecuencia, los servicios de los bancos deben responder y ajustar sus servicios y productos para atender el “día a día”, y así las tasas, cobros, reportes, entre otros, deben tener un corte diario para facilitar el giro de los negocios populares.

Frente este punto, Yansen Estupiñan, Representante Legal de Cordisan, advirtió a los demás panelistas que la verdadera razón por la cual en la economía popular es común el “gota a gota” es porque no hay otras alternativas en el sector financiero. Por consiguiente, mientras persistan las barreras de acceso como tener un fiador, no acceder al capital del crédito de manera inmediatamente si no esperar días para recibir los recursos, impedir a usuarios reportados por mora acceder al crédito y continuar con trámites burocráticos, se mantendrá vigente el uso de esa modalidad.

En la segunda parte del Panel, el director del Centro de Pensamiento de la Universidad de EIA, Saúl Pineda, ilustró que en Colombia, de acuerdo con los análisis más autorizados, las empresas son extraordinariamente pequeñas en el contexto latinoamericano, lo cual extiende más que en otros países de la región su permanencia en la informalidad. Así mismo recordó, con base en las cifras de laEMICRON del DANE, que la productividad promedio de los micronegocios formales es de 31.000 pesos por hora mientras que aquella de las unidades informales es de tan sólo 6.000 mil pesos. Por ende, invitó al viceministro de Hacienda a reflexionar sobre la relación entre la economía popular e inclusión productiva. Frente a ello, el viceministro de Hacienda señaló que la economía popular se rige bajo reglas del “día a día” lo que genera unas dinámicas diferentes y apremiantes, que conllevan que la política pública responda exclusivamente a reconocer estas particularidades de necesidad o “rebusque”, mientras se consolidan unos procesos más estructurales de productividad.

La Directora de ACOPI, regional Bogotá Cundinamarca, Alejandra Osorio, señaló que 46% de los micronegocios tienen más de 10 años, por lo que se evidencia que tienen mercado, pero tienen muchas fluctuaciones por competencia (productos importados), y altos costos que la banca convencional no entienden e impiden el acceso al crédito. Además, estas fluctuaciones naturales de la dinámica de la economía popular restringen una formalización estable. Razón por la cual, se requieren instrumentos de políticas que sean diferenciales dependiendo el estado o la fluctuación de la unidad productiva.

Por último, el Presidente de Asobancaria llamó la atención acerca que a la fecha se han entregado a la economía popular alrededor de 114 mil créditos, de los cuales sólo 14 mil tienen apoyo de garantías del Gobierno, mientras el resto han sido entregados por los bancos de manera vegetativa. Por lo cual, es evidente que se requiere una mayor celeridad por parte del Gobierno nacional, especialmente, cuando ya se cuenta con los recursos, la política pública, las normas e institucionalidad para su desarrollo.

Además, agregó que para llevar la presencialidad del sistema financiero es vital aprovechar los corresponsables bancarios los cuales son alrededor de 445.000 en el país. Incluso, precisó que estos han crecido en un 800% en el último lustro en las zonas PDET para evidenciar su significancia en la ruralidad. Igualmente, el Presidente de Asobancaria cerró señalando el compromiso de las entidades financieras para desarrollar y acompañar la política de economía popular en el largo plazo. Asimismo, reconoció que hay una necesidad inminente de seguir mejorando la cobertura en el país porque hay tres Colombia en la actualidad: La urbana con coberturas iguales a la de Singapur, la de la ruralidad cercana con coberturas como Costa Rica, y la rural dispersa tiene coberturas como Etiopía.

## **En conclusión**

1. Es evidente que la política de economía popular desarrollada desde del Gobierno Nacional, en gran parte liderada por el Grupo Bicentenario, se ha enfocado en acceso al crédito, pero existe un gran espacio para trabajar en acompañamiento productivo y formalización.
2. Las entidades financieras tanto en el ámbito público como privado están decididas en acompañar este proceso de inclusión crediticia y productiva de la economía popular.
3. La economía popular es un tema de política pública que genera gran convergencia con sus matices y, en consecuencia, debe construirse desde un debate amplio entre la academia el sector privado y el sector público.