

Evaluación del sector cooperativo financiero y su aporte a la economía colombiana
2019- 2024: desafíos y retos económicos

Marlon Luis Portillo Arteaga

Asesor

Mg. Luis Ángel Meneses Cerón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y Negocios ECACEN

Maestría en Gestión Financiera

2025

Dedicatoria

Dedico esta tesis a quienes han creído en el poder transformador del conocimiento, la cooperación y la justicia territorial.

A mi familia, por su apoyo incondicional, su paciencia en los momentos de mayor exigencia y por enseñarme que el compromiso ético y el esfuerzo sostenido son los pilares de toda construcción significativa.

A los actores del sector cooperativo financiero, especialmente aquellos que desde los territorios enfrentan desafíos estructurales con dignidad, creatividad y vocación solidaria. Esta investigación es también un reconocimiento a su labor silenciosa, persistente y profundamente humana.

A los docentes y mentores que han nutrido este proceso con preguntas rigurosas, críticas constructivas y horizontes posibles. Su guía ha sido fundamental para convertir ideas en propuestas y propuestas en herramientas de transformación.

Finalmente, dedico este trabajo a mí, por no rendirme, por seguir creyendo en mis sueños y por dar cada paso con valentía.

Agradecimientos

Agradezco profundamente a quienes hicieron posible este proceso académico, intelectual y humano.

A mi familia, por su apoyo constante, su paciencia en los momentos de mayor exigencia y por enseñarme que el compromiso, la disciplina y la integridad son los pilares de toda construcción significativa.

A los docentes, tutores y colegas, especialmente al profesor Luis Ángel Meneses Cerón, director de tesis, por su acompañamiento con rigor, generosidad y por enseñarme a darle forma y sentido a esta investigación. Sus preguntas, observaciones y aportes fueron fundamentales para enriquecer el enfoque de esta investigación y consolidar su dimensión estratégica.

A los actores del sector cooperativo financiero, especialmente aquellos que desde los territorios enfrentan desafíos estructurales con vocación solidaria, creatividad institucional y compromiso comunitario. Esta tesis es también un reconocimiento a su labor transformadora y a su capacidad de construir alternativas económicas más justas y sostenibles.

A las instituciones que brindaron espacios de diálogo, reflexión y validación, permitiendo que esta propuesta se nutriera de experiencias reales, tensiones normativas y aprendizajes compartidos.

Finalmente, agradezco a quienes creen en el poder del conocimiento aplicado, la participación democrática y la transformación institucional como caminos para fortalecer el modelo cooperativo y construir territorios más equitativos, resilientes y humanos.

Resumen

La presente tesis aborda los desafíos estructurales y las oportunidades estratégicas que enfrenta el modelo cooperativo financiero en Colombia, en un contexto marcado por transformaciones normativas, tecnológicas, territoriales y sociales. A partir de un enfoque multidimensional, se analiza el impacto de las políticas públicas, las regulaciones financieras y los estándares internacionales sobre el crecimiento, la autonomía y la sostenibilidad del sector solidario.

Además, el estudio identifica tensiones entre la regulación bancaria tradicional y los principios cooperativos, brechas en transformación digital, riesgos climáticos y territoriales, y exigencias crecientes en materia de sostenibilidad y cumplimiento normativo. Estos factores configuran un entorno externo complejo que limita la capacidad de innovación, expansión y legitimidad institucional de las cooperativas financieras.

Como respuesta, el documento formula estrategias integrales que articulan dimensiones legales, educativas, tecnológicas y territoriales, sustentadas en matrices de pilotaje, indicadores de desempeño (KPIs) y aplicaciones académicas replicables. Estas herramientas permiten fortalecer la gobernanza cooperativa, mejorar la planificación institucional y vincular los programas estratégicos con procesos reales de transformación sectorial.

Adicionalmente, el análisis PESTEL se utiliza como instrumento diagnóstico para identificar los factores críticos del entorno, mientras que la validación de las estrategias se realiza mediante pilotos territoriales, análisis de riesgos y criterios ASG (ambientales, sociales y de gobernanza).

La investigación concluye que el modelo cooperativo no debe adaptarse pasivamente a las exigencias externas, sino posicionarse como actor legítimo, innovador y estratégico en la construcción de un sistema financiero plural, inclusivo y sostenible.

Finalmente, este documento aporta un marco metodológico riguroso, operativo y replicable, que puede ser utilizado por cooperativas, entidades reguladoras, instituciones educativas y actores territoriales para diseñar, implementar y evaluar estrategias de fortalecimiento institucional. Su enfoque académico y propositivo contribuye al debate sobre el futuro del modelo solidario en Colombia y ofrece una hoja de ruta para su consolidación como plataforma de desarrollo económico, inclusión financiera y justicia territorial.

Palabras claves: Modelo cooperativo financiero, transformación institucional, supervisión diferenciada, desarrollo territorial sostenible, estrategias multidimensionales

Abstract

This thesis addresses the structural challenges and strategic opportunities facing Colombia's cooperative financial model within a context shaped by regulatory, technological, territorial, and social transformations. Through a multidimensional approach, it analyzes the impact of public policies, financial regulations, and international standards on the growth, autonomy, and sustainability of the solidarity-based sector.

The study also identifies tensions between traditional banking regulations and cooperative principles, gaps in digital transformation, climate and territorial risks, and increasing demands for sustainability and regulatory compliance. These factors create a complex external environment that limits the capacity for innovation, expansion, and institutional legitimacy of financial cooperatives.

In response, the document formulates integrated strategies that connect legal, educational, technological, and territorial dimensions, supported by pilot matrices, performance indicators (KPIs), and replicable academic applications. These tools strengthen cooperative governance, improve institutional planning, and link strategic programs to real processes of sectoral transformation.

Additionally, the PESTEL analysis is used as a diagnostic instrument to identify critical external factors, while strategy validation is conducted through territorial pilots, risk analysis, and ESG (Environmental, Social, and Governance) criteria.

The research concludes that the cooperative model should not passively adapt to external pressures but rather position itself as a legitimate, innovative, and strategic actor in building a plural, inclusive, and sustainable financial system.

Ultimately, this document provides a rigorous, operational, and replicable methodological framework that can be used by cooperatives, regulatory entities, educational institutions, and territorial actors to design, implement, and evaluate institutional strengthening strategies. Its academic and action-oriented approach contributes to the debate on the future of the solidarity model in Colombia and offers a roadmap for its consolidation as a platform for economic development, financial inclusion, and territorial justice.

Keywords: Cooperative financial model, institutional transformation, differentiated supervision, sustainable territorial development, multidimensional strategies.

Tabla de Contenido

Introducción	16
Planteamiento del Problema	18
Justificación.....	21
Objetivos	23
Objetivo General.....	23
Objetivos Específicos	23
Marco Conceptual y Teórico	24
Marco Conceptual	24
Fundamentos.....	24
Marco Legal y Regulatorio	26
Modelo de Gestión: Balance Social.....	26
Aporte y Contribución	28
Marco Teórico	30
Teoría de la Cooperación.....	30
El Capital Social	32
La Intermediación Financiera	34
Sostenibilidad	36
Metodología	39
Fuentes e Instrumentos de Recolección de Datos	39
Análisis del Entorno Macroeconómico	39
Análisis del Sector Cooperativo Financiero	39
Resultados	40
Resultados Contexto Económico Colombiano 2019 al 2024	40

Evolución del Sector Cooperativo Financiero.....	55
Retos y Desafíos.....	85
Análisis e Interpretación de Resultados.....	85
Entrevistas.....	100
Hallazgos.....	101
Políticos y Normativos.....	112
Tecnológicos.....	115
Sociales y Demográficos.....	117
Económicos y Financieros.....	119
Organizacionales y de Gobernanza.....	121
Sostenibilidad.....	123
Análisis PESTEL.....	125
Estrategias para el Fortalecimiento del Sector Cooperativo Financiero Colombiano.....	136
Dimensión Política: Fortalecimiento Normativo.....	136
Definición de Objetivo Estratégico.....	136
Plan de Implementación.....	136
Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica.....	142
Dimensión Social: Fortalecer la Inclusión, Cultura Solidaria y Cohesión Social en el Sector.....	143
Definición de Objetivo Estratégico.....	143
Plan de Implementación.....	144
Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica.....	150
Dimensión Tecnológica: Transformación Digital con Identidad e Interoperabilidad.....	151
Definición de Objetivo Estratégico.....	151
Plan de Implementación.....	151

Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica.....	159
Dimensión Financiera y Económica: Consolidación del Modelo Económico Cooperativo Inclusivo, Sostenible y Territorialmente Articulado	160
Definición de Objetivo Estratégico	160
Plan de Implementación	160
Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica.....	167
Dimensión Sostenibilidad: Impulsar la Transición Ecológica, Resiliencia Territorial y la Justicia Ambiental desde el Modelo Cooperativo	168
Definición de Objetivo Estratégico	168
Plan de Implementación	168
Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica.....	175
Dimensión Legal: Transformación Jurídica del Sector Cooperativo Financiero.....	176
Definición de Objetivo Estratégico	176
Plan de Implementación	176
Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica.....	182
Discusión.....	186
Conclusiones.....	189
Referencias Bibliográficas	191

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Principales Retos Financieros que Enfrentan Actualmente las Cooperativas Financieras en Colombia.</i>	86
Tabla 2: <i>Clasificación Desempeño General del Sector Cooperativo Financiero en Colombia Durante el Periodo 2019–2024.</i>	87
Tabla 3 <i>Consideraciones de Crecimiento del Sector con Respecto al Número de Asociados, Activos y Cobertura Geográfica Durante el Último Periodo</i>	88
Tabla 4 <i>Aspectos en los que el Sector Cooperativo Financiero Presenta Retrocesos o Estancamientos Durante el Periodo Analizado.</i>	89
Tabla 5 <i>Aspectos que se Considera que el Sector Cooperativo Financiero Pudo Haber Avanzado en los Últimos Años</i>	91
Tabla 6 <i>Áreas en Donde se Evidencia un Mayor Aporte Económico del Sector Cooperativo Financiero frente al Desarrollo Económico Local y Regional del País entre el Periodo Analizado</i>	92
Tabla 7 <i>Nivel de Incidencia de los Últimos Cambios Normativos en el Sector Cooperativo Financiero en la Competitividad y Modernización del Sector durante el Periodo Analizado</i>	94
Tabla 8 <i>Nivel de Preparación del Sector Cooperativo para Enfrentar los Desafíos Actuales del Entorno Económico y Tecnológico en el País.</i>	95
Tabla 9 <i>Identificación de los tres Principales Desafíos que el Sector Cooperativo Financiero Podría Enfrentar en los Próximos Años</i>	97
Tabla 10 <i>Identificación del Grado de Impacto en que los Desafíos afectan la Competitividad del Sector Cooperativo Financiero en Comparación con el Sistema Financiero Tradicional</i>	99
Tabla 11 <i>Matriz de Hallazgos y Percepciones del Sector Cooperativo Financiero (2019 – 2024)</i>	101

Tabla 12 <i>Identificación de los Retos y Desafíos del Sector Cooperativo Financiero (2019 – 2024)</i>	108
Tabla 13 <i>Matriz de Factores PESTEL Aplicados al Sector Cooperativo Financiero (2019 -2024)</i>	126
Tabla 14 <i>Reforma Normativa</i>	136
Tabla 15 <i>Supervisión Proporcional y Territorial</i>	137
Tabla 16 <i>Incidencia Gremial y Participación Política</i>	139
Tabla 17 <i>Articulación Territorial y Viabilidad del Modelo</i>	140
Tabla 18 <i>Asignación de Recursos (2025 – 2030)</i>	142
Tabla 19 <i>Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Internos</i>	143
Tabla 20 <i>Educación y Cultura Cooperativa</i>	144
Tabla 21 <i>Inclusión Territorial y Comunitaria</i>	145
Tabla 22 <i>Renovación Generacional y Liderazgo Social Cooperativo</i>	147
Tabla 23 <i>Reconocimiento del Impacto Social</i>	148
Tabla 24 <i>Fuentes de Financiación (2025 – 2030)</i>	150
Tabla 25 <i>Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Internos</i>	151
Tabla 26 <i>Infraestructura Tecnológica Cooperativa</i>	152
Tabla 27 <i>Interoperabilidad Cooperativa Financiera</i>	153
Tabla 28 <i>Inclusión Digital y Territorial</i>	155
Tabla 29 <i>Innovación y Cultura Digital Cooperativa</i>	156
Tabla 30 <i>Fuente de Financiación (2025 -2030)</i>	158
Tabla 31 <i>Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Internos</i>	159
Tabla 32 <i>Fortalecimiento del Ecosistema Financiero Cooperativo</i>	160
Tabla 33 <i>Educación Económica y Financiera Solidaria</i>	161

Tabla 34 <i>Innovación en Productos Financieros Cooperativos</i>	163
Tabla 35 <i>Finanzas para el Desarrollo Territorial Cooperativo</i>	165
Tabla 36 <i>Fuente de Financiación</i>	166
Tabla 37 <i>Riesgos y Escenarios de Ajustes ante Cambios Institucionales Internos</i>	167
Tabla 38 <i>Transición Socio Ecológica Cooperativa</i>	168
Tabla 39 <i>Gestión Integral del Riesgo Climático y Ambiental</i>	170
Tabla 40 <i>Educación para la Sostenibilidad Solidaria</i>	171
Tabla 41 <i>Finanzas Climáticas y Solidarias para el Territorio</i>	172
Tabla 42 <i>Fuente de Financiación (2025- 2030)</i>	174
Tabla 43 <i>Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Internos</i>	175
Tabla 44 <i>Fortalecimiento Normativo Cooperativo</i>	176
Tabla 45 <i>Observatorio Jurídico Solidario</i>	178
Tabla 46 <i>Formación Legal para Gobernanza Cooperativa</i>	179
Tabla 47 <i>Incidencia Legislativa Territorial</i>	180
Tabla 48 <i>Fuentes de Financiamiento (2025- 2030)</i>	181
Tabla 49 <i>Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Interno</i>	183

Lista de Figuras

Figura 1 <i>Variación Anual del PIB</i>	40
Figura 2 <i>Variación Anual del IPC</i>	43
Figura 3 <i>Variación Anual de las Tasas de Interés</i>	45
Figura 4 <i>Variación Anual de Desempleo</i>	47
Figura 5 <i>Variación Anual de la Políticas Fiscales y Regulatorias</i>	50
Figura 6 <i>Variación Anual de la Tasa de Cambio</i>	53
Figura 7 <i>Evolución Anual de Solvencia del Sector</i>	55
Figura 8 <i>Evolución Anual de Liquidez del Sector</i>	58
Figura 9 <i>Evolución Anual de la Rentabilidad Sobre Activos del Sector</i>	60
Figura 10: <i>Evolución Anual de la Rentabilidad sobre el Patrimonio del Sector</i>	63
Figura 11: <i>Evolución Anual de la Calidad de Cartera del Sector</i>	66
Figura 12 <i>Evolución Anual de la Eficiencia Operativa del Sector</i>	68
Figura 13 <i>Evolución Anual de Crecimiento de los Activos del Sector</i>	70
Figura 14 <i>Evolución Anual de Capitalización del Sector</i>	73
Figura 15 <i>Evolución Anual de la Rentabilidad sobre Ingresos del Sector</i>	76
Figura 16 <i>Evolución Anual de la Rentabilidad sobre los Aportes del Sector</i>	78
Figura 17 <i>Evolución Anual del Endeudamiento del Activo del Sector</i>	80
Figura 18 <i>Evolución Anual del Endeudamiento del Patrimonio del Sector</i>	82
Figura 19 <i>Representación Porcentual Pregunta 1 - Encuesta</i>	86
Figura 20 <i>Representación Porcentual Pregunta 2 - Encuesta</i>	87
Figura 21 <i>Representación Porcentual Pregunta 3 - Encuesta</i>	88
Figura 22 <i>Representación Porcentual Pregunta 4 - Encuesta</i>	90
Figura 23 <i>Representación Porcentual Pregunta 5 - Encuesta</i>	91

Figura 24 <i>Representación Porcentual pregunta 6 - Encuesta.</i>	93
Figura 25 <i>Representación Porcentual Pregunta 7 - Encuesta.</i>	94
Figura 26 <i>Representación Porcentual Pregunta 8 - Encuesta.</i>	96
Figura 27 <i>Representación Porcentual Pregunta 9 - Encuesta.</i>	98
Figura 28 <i>Representación Porcentual Pregunta 10 - Encuesta.</i>	99

Introducción

El modelo cooperativo financiero en Colombia representa una alternativa institucional con vocación social, arraigo territorial y principios democráticos que lo diferencian del sistema bancario tradicional. Su enfoque solidario, centrado en la participación de los asociados, la redistribución equitativa de excedentes y el fortalecimiento comunitario, lo convierte en un actor clave para la inclusión financiera y el desarrollo económico local. Sin embargo, en las últimas décadas, este modelo ha enfrentado crecientes desafíos derivados de transformaciones normativas, exigencias regulatorias, presiones competitivas, brechas tecnológicas y riesgos climáticos, que han puesto en tensión su sostenibilidad, autonomía y capacidad de innovación.

En este contexto, el presente documento propone analizar de manera rigurosa y multidimensional los factores que inciden en el entorno externo del sector cooperativo, evaluando el impacto de las políticas públicas, las regulaciones financieras y los estándares internacionales sobre su crecimiento y desarrollo económico. A partir de un enfoque estratégico, se busca identificar los principales desafíos que enfrentan las empresas cooperativas, y formular respuestas operativas que integren dimensiones legales, educativas, territoriales y tecnológicas, con base en evidencia empírica, participación institucional y criterios de sostenibilidad.

La investigación parte de la premisa de que el modelo solidario no debe adaptarse pasivamente a las exigencias externas, sino posicionarse como actor legítimo, innovador y estratégico en la construcción de un sistema financiero plural, inclusivo y sostenible. Para ello, se desarrollan programas estratégicos, matrices de pilotaje, indicadores de desempeño y aplicaciones académicas que permiten vincular la planificación institucional con procesos reales de transformación sectorial.

Estas herramientas buscan fortalecer la autonomía institucional, mejorar la capacidad de respuesta frente a riesgos emergentes y consolidar una gobernanza cooperativa más resiliente y territorialmente pertinente.

Desde una perspectiva académica, esta tesis aporta un marco metodológico riguroso, operativo y replicable, que puede ser utilizado por cooperativas, entidades reguladoras, instituciones educativas y actores territoriales para diseñar, implementar y evaluar estrategias de fortalecimiento institucional. La investigación se inscribe en una perspectiva crítica, participativa y propositiva, que reivindica el papel del modelo cooperativo como plataforma para el desarrollo económico, la inclusión financiera y la justicia territorial.

Finalmente, este trabajo busca contribuir al debate académico y político sobre el futuro del modelo cooperativo en el país, proponiendo una hoja de ruta estratégica que permita enfrentar los desafíos del entorno con visión de largo plazo, innovación institucional y compromiso con el bienestar colectivo.

Planteamiento del Problema

Entre 2019 y 2024, el sector cooperativo financiero colombiano ha enfrentado un entorno caracterizado por presiones regulatorias, aceleración digital, y volatilidad macroeconómica. A pesar de su rol histórico en la inclusión financiera y el desarrollo territorial, persisten brechas en eficiencia operativa, sostenibilidad patrimonial y capacidad de innovación, existiendo ausencia de métricas integradas que evalúen su aporte económico, junto con la limitada articulación entre desempeño financiero y misión social, dificultando la formulación de estrategias sectoriales robustas, aunque el sector representa el 3.6% del PIB y agrupa a más de 7 millones de asociados, el modelo cooperativo aún carece de métricas integradas que articulen desempeño económico, impacto social y sostenibilidad territorial, requiriendo fortalecer el marco institucional, formular políticas públicas efectivas y diseñar estrategias que potencien su competitividad, especialmente en regiones apartadas y sectores vulnerables, que aunque el sector tiene potencial para contribuir al desarrollo territorial, estas no están lo suficientemente integradas en los marcos normativos ni en los programas de política públicas lo que limitan su acceso a recursos, operando bajo un marco legal fragmentado y desactualizado, que no responde de manera integral a los desafíos del entorno económico, tecnológico y social entre estos años de estudio, limitando la capacidad de las cooperativas para adaptarse a la digitalización, gestionar riesgos emergentes, y articularse con políticas públicas de desarrollo. Además, la dispersión normativa y la falta de incentivos legales obstaculizan la creación y fortalecimiento de cooperativas en sectores estratégicos, afectando su competitividad y sostenibilidad. (Caicedo Londoño, 2024 & Reporte de estabilidad Financiera, 2024).

En este contexto, Caicedo Londoño (2024), la economía solidaria en Colombia: un modelo viable para el desarrollo inclusivo. Voces por el Trabajo, menciona y critica que las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998 no se ajustan a los cambios tecnológicos y sociales actuales, reconociendo explícitamente la necesidad de una actualización normativa como una de las problemáticas que enfrenta el sector cooperativo y solidario, refiriéndose en la necesidad de una revisión, modernización y articulación del marco legal que regula a las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales para que respondan a los desafíos actuales del entorno económico, tecnológico y social.

¿Cómo puede un sector que agrupa al 25% de la población económicamente activa seguir operando bajo un marco legal diseñado hace más de tres décadas?

Además, un acontecimiento que agravó esta problemática fue la pandemia. Se evidencio la fragilidad económica de millones de colombianos, revelando la necesidad de fortalecer mecanismos de ahorro, alterando la dinámica crediticia, aumentando la morosidad y exigiendo respuestas rápidas en liquidez, careciendo de mecanismos de protección financiera ante eventos inesperados, haciendo que se generara desempleo, sobreendeudamiento informal, desconfianza en el sistema financiero tradicional y aumento en la vulnerabilidad en las mujeres, jóvenes y trabajadores informales, el cual trajo en evidencia la necesidad fortalecer la resiliencia financiera del país por causa de la volatilidad macroeconómica afectando la rentabilidad de las operaciones. (Banco de la República, 2024).

Por lo tanto, teniendo este contexto, las cooperativas se consolidan como organizaciones basadas en valores cuyo propósito trasciende la generación de riqueza, compartiendo principios acordados internacionalmente como la cooperación, la equidad, la igualdad y la justicia social, permitiendo actuar de manera conjunta para construir un mundo más justo y sostenible, convirtiéndose en aliados estratégicos del ahorro y la economía sana de los colombianos, especialmente en contextos de vulnerabilidad y exclusión. Sin embargo, este potencial representa también un gran reto en el cual deben modernizarse para sobrevivir en un entorno cada vez más digital y competitivo, sin perder su esencia solidaria, implicando riesgos, particularmente en zonas rurales o entre adultos mayores, donde la brecha digital puede dificultar el acceso a servicios financieros cooperativos. Por ello, la problemática no es solo tecnológico, sino ético y social, lograr una innovación inclusiva que fortalezca la participación, la equidad y la identidad cooperativa.

Esta situación plantea interrogantes sobre la efectividad de su aporte al crecimiento económico nacional, la sostenibilidad de sus modelos operativos y su capacidad de adaptación frente a retos como la digitalización, la competencia bancaria y la presión normativa, resultando esto un periodo crucial para identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora que permitan potenciar su impacto económico y social, así como orientar estrategias de fortalecimiento institucional y transformación sectorial, viendo la necesidad de evaluar el desempeño del sector en dicho periodo, identificar los vacíos normativos existentes, y proponer lineamientos para una reforma legal que permita potenciar su impacto económico y social en el país.

Justificación

La economía solidaria constituye una herramienta estratégica para promover el crecimiento económico, la cohesión social y el desarrollo sostenible en Colombia. Su enfoque centrado en las personas, la cooperación y la justicia social permite enfrentar los desafíos estructurales que afectan a las comunidades más vulnerables, especialmente aquellas impactadas por el conflicto armado en los últimos 50 años. Este conflicto ha generado pobreza, desigualdad, exclusión institucional y pérdida de confianza en las estructuras sociales, dificultando la gestión de proyectos económicos, la toma de decisiones colectivas y la reconstrucción del tejido comunitario.

En este contexto, la economía solidaria ofrece una vía para la resiliencia y la inclusión, al fomentar la autogestión, la participación democrática y la producción de bienes y servicios con fines sociales. Sin embargo, su potencial se ve limitado por un marco legal desactualizado y políticas públicas que no se ajustan a las transformaciones tecnológicas, sociales y económicas de las últimas décadas. Esta falta de actualización normativa restringe el fortalecimiento institucional del sector y dificulta una gestión eficiente de los recursos que lo constituyen.

Cabe resaltar que, el concepto de economía solidaria es polisémico y dinámico, en constante construcción y adaptación según las realidades de cada país. En Colombia, este modelo ha sido influenciado por movimientos sociales, académicos, sindicales, agrarios y pueblos originarios, integrando valores como el humanismo, el ecologismo y el feminismo. Su enfoque privilegia la sostenibilidad de la vida sobre la reproducción del capital, promoviendo la solidaridad, la reciprocidad y la transformación social.

Estas perspectivas han sido progresivamente incorporadas en la legislación, la institucionalidad y las políticas públicas, reconociendo el papel de la economía solidaria en la reducción de la pobreza, la formalización del empleo y la integración laboral de grupos excluidos. La amplia gama de organizaciones que conforman este sector, cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, operan bajo principios de ayuda mutua, ética, solidaridad y primacía del fin social sobre el capital.

El sector tiene presencia tanto en grandes centros urbanos como Bogotá, Antioquia y el Valle del Cauca, como en regiones menos desarrolladas como la Amazonia y la Orinoquia, con mayor concentración en las regiones Andina y Caribe. Esta distribución territorial evidencia su capacidad de adaptación a diversos contextos socioeconómicos, con versatilidad para operar en sectores clave como la agricultura, la manufactura y los servicios.

Finalmente, la educación y la capacitación son pilares fundamentales para el fortalecimiento del sector solidario. Promueven la comprensión de su impacto, estimulan la asociatividad para la paz y potencian iniciativas que contribuyen al desarrollo sostenible. Por ello, esta investigación es pertinente y necesaria, al buscar evaluar el desempeño del sector cooperativo financiero colombiano, identificar sus vacíos normativos y proponer estrategias que fortalezcan su impacto económico, social y territorial.

Objetivos

Objetivo General

Evaluar la gestión del sector cooperativo financiero y su aporte a la economía colombiana durante el periodo 2019- 2024: Desafíos y retos económicos.

Objetivos Específicos

Evaluar las políticas y regulaciones que afectan al sector cooperativo identificando efectos negativos sobre su crecimiento y desarrollo económico.

Identificar desafíos y retos que enfrentan las empresas del sector cooperativo financiero.

Describir las estrategias que sirvan para afrontar los desafíos económicos para la recuperación del sector cooperativo financiero para mejorar su sostenibilidad y competitividad

Marco Conceptual y Teórico

Marco Conceptual

Fundamentos

La economía solidaria se ha consolidado como una estrategia viable para enfrentar los retos del desarrollo económico y social de las comunidades, al promover la integración social y el impulso de proyectos sostenibles y sustentables. Se trata de una alternativa de gestión centrada en las personas, basada en principios de cooperación, equidad, autogestión y justicia social.

Diversas organizaciones internacionales han reconocido su aporte. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2022) destaca que la economía social y solidaria (ESS) contribuye a “reducir la pobreza, lograr sociedades inclusivas, facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia”. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2022), en su recomendación del Consejo sobre la economía social y solidaria y la innovación social, subraya que este modelo permite formar sociedades inclusivas, generar empleo, promover la igualdad de género, facilitar la transición verde y digital, y apoyar la integración laboral de grupos desfavorecidos. Además, enfatiza la necesidad de desarrollar marcos institucionales y legales que permitan a la economía social alcanzar su máximo potencial.

En el contexto colombiano, la evolución del sector solidario ha mostrado signos de debilitamiento en la última década. Según datos de la Superintendencia de la Economía Solidaria (2021), el número de entidades vigiladas por la Delegatura Asociativa pasó de 6.043 en 2010 a 3.441 en 2020, lo que representa una disminución del 43%. En promedio, el 95,92% de las entidades vigiladas pertenecen a la Delegatura Asociativa y el 4,08% a la Delegatura Financiera.

Dentro de la Delegatura Asociativa, el 61% corresponde a cooperativas, el 36% a fondos de empleados y el 3% a asociaciones mutuales.

Estos datos evidencian una reducción significativa en la base organizativa del sector, lo que plantea interrogantes sobre su sostenibilidad, capacidad de adaptación y relevancia en el entorno económico actual. En este sentido, resulta fundamental comprender la evolución conceptual y operativa de la economía solidaria, así como sus desafíos normativos, institucionales y territoriales, para orientar estrategias de fortalecimiento y transformación sectorial.

Además, durante la última década, el sector solidario colombiano ha experimentado transformaciones significativas en su estructura organizativa y laboral. Según datos de la Superintendencia de la Economía Solidaria (2021), el número de empleados en el sector pasó de 95.570 en 2010 a 63.552 en 2020, con un pico histórico en 2011 cercano a 160.000 empleados. A partir de ese año, se inició una tendencia decreciente que refleja una contracción en la capacidad de generación de empleo del sector.

En contraste, el número de asociados ha mostrado un crecimiento sostenido. En 2010 se registraban 5.327.286 asociados, cifra que aumentó a 6.375.781 en 2020, evidenciando una expansión constante en la base social del sector. Este crecimiento sugiere que, a pesar de las dificultades operativas, las organizaciones solidarias siguen siendo relevantes para millones de colombianos.

En cuanto a la Delegatura Financiera, se observa un comportamiento diferenciado. Entre 2010 y 2019, el número de empleados creció de forma constante, pero en 2020 se registró una disminución del 4,45% respecto al año anterior.

En términos de asociados, el crecimiento anual entre 2011 y 2019 osciló entre el 5% y el 7%, aunque en 2020 se redujo al 1%, posiblemente como efecto de la pandemia y la

desaceleración económica.

Estos datos reflejan una paradoja estructural, mientras la base social del sector se amplía, su capacidad operativa y de generación de empleo se reduce. Esta situación plantea desafíos importantes en términos de sostenibilidad, eficiencia y adaptación institucional y refuerza la necesidad de revisar el marco normativo y las políticas públicas que rigen el sector.

Marco Legal y Regulatorio

El desarrollo normativo del sector cooperativo en Colombia ha sido extenso y progresivo. Entre 1931 y 2014 se sancionaron 15 leyes y 28 decretos, además de dos documentos de política pública orientados a la modernización del sector solidario, el CONPES 2823 de 1995 y el CONPES 3639 de 2010. También se destaca la Ley 454 de 1998, acompañada de cuatro decretos reglamentarios, como base jurídica para la economía solidaria. (Ascoop, 2024)

A pesar de esta copiosa legislación, se reconocen como normas fundamentales del sector la Ley 128 de 1936, Decreto Ley 1598 de 1963, Ley 24 de 1981, Ley 79 de 1988 y Ley 454 de 1998. Estas leyes marco establecen criterios generales y objetivos específicos alineados con el Artículo 150, numeral 19 de la Constitución Política de Colombia, permitiendo que todas las organizaciones cooperativas sin importar su sector económico o social se encuentren cobijadas bajo un mismo marco regulatorio.

Modelo de Gestión: Balance Social

El Balance Social, según la Superintendencia de la Economía Solidaria (2021), constituye una herramienta técnica y normativa que permite evaluar de manera integral el desempeño económico, patrimonial y social de las organizaciones cooperativas. A través del análisis de variables como activos, pasivos y patrimonio, este instrumento no solo ofrece una lectura financiera del periodo evaluado, sino que también visibiliza el impacto social generado por las

entidades vigiladas. Su aplicación contribuye al fortalecimiento de la transparencia institucional, al promover la rendición de cuentas y al consolidar la confianza entre los asociados y la comunidad. Asimismo, permite valorar el grado de cumplimiento de la responsabilidad social cooperativa, articulando los principios solidarios con indicadores de gestión que reflejan la sostenibilidad organizativa y el compromiso territorial.

Desde 2017, la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) definió como objetivo estratégico el fortalecimiento de la supervisión con enfoque social, incorporando a las cooperativas financieras en un proceso de mejora continua. En 2018 se consolidó el primer formato de solicitud de información, aplicado como prueba piloto a 100 organizaciones. En 2019, tras el análisis de resultados, se estableció un convenio de cooperación con la Confederación de Cooperativas de Alemania (DGRV), lo que permitió ajustar la herramienta, definir indicadores y proyectar una norma técnica, culminando este proceso con la expedición de la Circular Externa 23 de 2020, que formalizó la presentación del Balance Social.

Posteriormente, en 2021, se publicó la Circular No. 28, y en 2022 se socializaron los resultados del análisis de la información capturada, quedando el balance social estructurado en tres componentes, caracterización general, metodología y resultados integrados.

Según el Balance Social (2021), a diciembre de ese año se registraban 3.399.428 asociados, de los cuales el 73.9% estaban hábiles y el 45% eran activos (con productos distintos al ahorro o aporte social). Durante 2021 se vincularon 296.466 nuevos asociados y se retiraron 202.612, siendo las causas principales el retiro voluntario y fallecimientos (72%).

En cuanto a la estructura demográfica, el 52% de los asociados tenía entre 35 y 60 años, con una tendencia creciente en el grupo de 0 a 24 años. El 75% residía en zonas urbanas, el 21% en áreas rurales y el 4% sin información registrada. En términos de estado civil, el 48% eran solteros, el 25% casados y el 19% en unión libre. El 53% tenía una antigüedad de más de seis

años, y el 55% contaba con escolaridad básica (primaria o secundaria), mientras que el resto poseía formación técnica, profesional o posgradual. En cuanto a ocupación, el 71% eran empleados o trabajadores independientes, el 13% dependientes y el 6.3% pensionados. (Balance social, 2021).

Estos datos permiten comprender el perfil socio productivo de los asociados, la dinámica de vinculación y retiro, y el alcance territorial del modelo cooperativo. El Balance Social se consolida, así como una herramienta de gestión que traduce los principios solidarios en indicadores medibles, fortaleciendo la transparencia, la planificación estratégica y el compromiso social de las entidades vigilada

Aporte y Contribución

La economía solidaria ha demostrado ser un actor relevante en la estructura productiva nacional. Según la Superintendencia de la Economía Solidaria (2022), durante ese año el sector generó ingresos por 31.5 billones de pesos y acumuló activos por 52.4 billones, lo que representa el 2.2% y 3.6% del Producto Interno Bruto, respectivamente.

Además, el número de asociados ascendió a 7.2 millones de personas, equivalente al 13% de la población colombiana o al 25% de la Población Económicamente Activa, lo que evidencia su alcance social y territorial.

El sector está conformado por 3.104 entidades, según datos de la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) (2023), muchas de las cuales son percibidas como instituciones locales con infraestructura limitada. Sin embargo, han demostrado ser fundamentales para la inclusión financiera, especialmente en territorios donde la banca tradicional no tiene presencia sólida. Las cooperativas gestionan activos superiores a \$52 billones, de los cuales \$26 billones corresponden a cartera de créditos colocados y sus ingresos

anuales superan los \$31.2 billones.

Este desempeño se enmarca en un contexto regional de transformación digital. Según la cuarta edición del Índice de Inclusión Financiera (IIF) elaborado por Credicorp, Colombia ocupa la quinta posición entre ocho países latinoamericanos, con una calificación que ascendió de 38 puntos en 2021 a 48.3 en 2022 en una escala de 0 a 100. Este avance refleja una mejora significativa en el acceso, uso y calidad de los servicios financieros., dándole paso a la transformación digital que cada día crece a pasos agigantados y es bajo esta situación que las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia no deben quedarse atrás y más cuando estamos cercanos a la implementación del sistema de pagos inmediatos en el país, llamado Bre-B, programado para iniciar 2025. Según la Unidad Solidaria (2024) menciona que, con la implementación de Bre-B, el Banco de la República ha manifestado que este sistema será esencial para la interoperabilidad de los pagos en el país, propiciando que diversas instituciones financieras, desde bancos hasta fintechs, trabajen bajo las mismas garantías en un sistema singular y transparente. Y en el caso de las cooperativas, esto supone una oportunidad inestimable de actualización, mientras sostienen su papel fundamental en la economía solidaria de Colombia.

A pesar de que, como en otros países, en Colombia la seguridad ha sido abordada según diferentes concepciones y maneras de ser catalogada y medida en los últimos años, no obstante, se ha venido hablando del concepto percepción de seguridad, buscando así ajustar el concepto académico a uno más acorde con la sociedad. En este sentido, se ha buscado ampliar el significado de seguridad con complemento, como es el caso de seguridad humana y sus distintas dimensiones. Para tener una idea de la situación actual, se buscó información referente al sector financiero, a los retos que el país ha enfrentado en materia de seguridad y a las acciones acometidas por el gobierno durante la declaratoria de la pandemia por el COVID-19 donde se

halló la mayor afectación fue, sin duda, el campo económico, por su transversalidad en toda la sociedad, pues su comportamiento se traduce en bajo y lento crecimiento económico, incremento en los índices de pobreza, desempleo e inequidad.

Marco Teórico

Teoría de la Cooperación

Según el Centro de Información sobre la Cooperación Internacional (2019), menciona que, en la última década, Colombia ha vivido un interesante proceso de transformación que incluye avances en varios frentes como los derechos humanos, el desarrollo económico, la seguridad, la inclusión social y el fortalecimiento de la gobernabilidad, pasando de una cooperación enfocada en casi un 50% en temas como la lucha contra el terrorismo y la lucha antinarcoóticos a una agenda más inclinada al fortalecimiento de la gobernabilidad y el desarrollo.

Según el centro, históricamente cerca del 50% de los recursos de cooperación se destinaban a temas como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado un giro hacia una agenda más orientada al fortalecimiento institucional, el desarrollo sostenible y la equidad social. Este cambio refleja una mayor alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con las necesidades estructurales del país, especialmente en territorios afectados por la pobreza, el conflicto armado y la exclusión económica, abriendo oportunidades para que el sector solidario se articule con iniciativas de cooperación internacional, acceda a recursos técnicos y financieros, y fortalezca su capacidad para generar impacto social. Según el centro, este giro estratégico ha implicado una mayor participación del sector privado y de actores no gubernamentales en la gestión de recursos internacionales, abriendo oportunidades en sectores prioritarios como el ambiental, el comercial, el tecnológico y el social.

Según el Plan Nacional de Desarrollo (2023), Colombia ha identificado tres acciones prioritarias para potenciar el rol en la cooperación internacional y estas son la inserción productiva a los mercados internacionales, la construcción de políticas encaminadas al desarrollo fronterizo y la ejecución de una política exterior moderna que permita impulsar la integración y el desarrollo mundial, puesto que Colombia sigue siendo un estado actual en desarrollo, que puede ostentar un doble rol como receptor y oferente, es decir, el país aún recibe ayuda y apoyo de otras naciones y organismos internacionales para su propio desarrollo y crecimiento y al mismo tiempo, puede proporcionar ayuda y apoyo a otros países, compartiendo experiencias, conocimientos y recursos, esperando que se consolide como un actor oferente en cooperación, en el ámbito regional y mundial.

Otro aporte clave para analizar el papel de Colombia como oferente de cooperación internacional y su alineación con estándares globales de gobernanza, desarrollo y política pública proviene del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023). Según esta entidad, el país presentó ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) su informe post -acceso el 1 de junio de 2023, dando cumplimiento a las recomendaciones de siete comités, como parte de la hoja de ruta definida en su proceso de adhesión, culminando este proceso el 28 de abril de 2020, cuando Colombia se convirtió en el miembro número 37 de la OCDE, tras más de doce años de esfuerzos que comenzaron en 2008 con aproximaciones técnicas a instancias específicas, y que se formalizaron en 2013 con la invitación oficial para iniciar el proceso de acceso.

Además, junto con el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y la Política de Cooperación Internacional del Departamento Nacional de Planeación (DNP), consolida a Colombia como un país con doble rol en el escenario internacional, receptor de cooperación para su desarrollo interno, y oferente de cooperación técnica, financiera y de conocimiento para otros

países del Sur Global. En particular, se destaca su capacidad para compartir experiencias exitosas en paz, inclusión social y desarrollo territorial, posicionándose como un actor estratégico en la cooperación internacional contemporánea.

Estos hallazgos evidencian que la cooperación institucional, expresada en mecanismos de gobernanza ética y transparente, fortalece la confianza entre los grupos de interés y mejora la eficiencia organizativa. En el sector cooperativo financiero, esta cooperación se traduce en estructuras participativas que promueven la rendición de cuentas, la toma de decisiones democrática y la sostenibilidad organizativa.

El Capital Social

El Centro de Información para la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe, (2021), menciona que, Colombia ha mostrado avances significativos en la medición y la evaluación en la efectividad de sus intervenciones de política pública. Su trayectoria en gestión por resultados es una de las más destacadas de la región, con un fuerte compromiso tanto a nivel nacional como subnacional. Una evaluación reciente realizada por el BID indica que, Colombia supera el promedio regional en todas las categorías evaluadas, lo que evidencia la existencia de pilares institucionales sólidos para mejorar la gestión del gasto público y orientarlo hacia resultados concretos.

Sin embargo, estos logros conviven con una creciente insatisfacción ciudadana frente a modelos empresariales clásicos y las respuestas tecnocráticas a problemas sociales. Como lo señalan Quintero, J & Gómez, M (2024), menciona que, el aumento de la insatisfacción ciudadana y las crecientes exigencias sociales han generado críticas profundas a los modelos empresariales clásicos y a las perspectivas económicas convencionales. Factores como el descenso del gasto público en medio de nuevos conflictos armados, el incremento de la inflación

global, los efectos persistentes de la crisis sanitaria (COVID-19), el deterioro ambiental y las dificultades estructurales de las economías en desarrollo han puesto en duda la capacidad de la innovación tecnológica de vanguardia para resolver los problemas sociales. En este contexto, se hace necesario ampliar la comprensión de la innovación, reconociendo que su efectividad depende de la existencia de capital social, redes de confianza, cooperación y participación que permiten la apropiación comunitaria de soluciones, la resiliencia organizativa y la generación de innovación social. Así, el capital social se convierte en un recurso estratégico para transformar los territorios desde lo colectivo, especialmente en escenarios de exclusión y vulnerabilidad.

Por lo tanto, según la Cámara de Comercio de Bogotá (2023), el capital social en Colombia presenta variaciones significativas entre regiones, afectando la confianza interpersonal, la participación ciudadana y la percepción institucional. Estos factores son determinantes para el éxito de las organizaciones solidarias, ya que su sostenibilidad depende de la capacidad de generar redes de cooperación y apropiación comunitaria.

En ese sentido, el capital social no se limita a la interacción entre asociados, sino que se manifiesta también en estructuras institucionales que promueven la confianza, la transparencia y la sostenibilidad. (Meneses Cerón, *et al.*, 2021) demuestran que las buenas prácticas de gobierno corporativo están positivamente asociadas con la valoración y el desempeño financiero de las empresas colombianas, y negativamente con su nivel de apalancamiento. Estos hallazgos evidencian que la gobernanza ética y estratégica no solo mejora los indicadores financieros, sino que también fortalece el tejido organizativo, al generar legitimidad frente a los grupos de interés, dado a que, desde una perspectiva solidaria, el capital social se expresa en la capacidad de las cooperativas para construir relaciones de confianza duraderas, fomentar la participación democrática y consolidar estructuras de gobernanza que articulen desempeño económico, sostenibilidad ambiental y compromiso territorial. Así, el capital social se convierte en un activo

intangibles que potencia la resiliencia institucional y la transformación sectorial, posicionando al modelo cooperativo como una alternativa viable frente a los desafíos del entorno económico y climático.

La Intermediación Financiera

Según la Superintendencia de la Economía Solidaria. (2023), el sector cooperativo colombiano presenta una representación limitada frente al sistema financiero tradicional, especialmente en comparación con los bancos comerciales de mayor tamaño. No obstante, su relevancia no debe medirse únicamente por su participación en el mercado, sino por su amplia cobertura territorial y su capacidad de inclusión financiera a través de sus empleados y asociados.

Esta importancia se ve afectada por la escasez de instrumentos financieros especializados y por un marco legal y regulatorio que, si bien reconoce la naturaleza solidaria de estas entidades, no siempre proporciona herramientas adecuadas para una gestión financiera eficiente. Esta situación puede comprometer la sostenibilidad del cooperativismo, limitando su capacidad para generar recursos, ofrecer servicios competitivos a sus asociados y acceder a fuentes de financiación que fortalezcan su rol en el desarrollo territorial.

Según el Banco de la República (2024), destaca que, las cooperativas de ahorro y crédito cumplen funciones de intermediación financiera en más de 40 municipios donde son el único actor con presencia física, lo que las convierte en la puerta de entrada al sistema financiero para millones de colombianos. A pesar de su limitada participación en el mercado financiero nacional, su cobertura territorial, enfoque micro financiero y capacidad de inclusión social las posicionan como agentes estratégicos en el desarrollo económico local.

No obstante, enfrentan riesgos de crédito y liquidez que requieren herramientas de gestión adaptadas a su naturaleza solidaria, lo que evidencia la necesidad de fortalecer su marco

normativo y operativo para garantizar su sostenibilidad.

Además, según FECOLFIN (2024), el sistema financiero cooperativo colombiano presenta indicadores de desempeño que evidencian tanto su potencial como sus desafíos estructurales. A pesar de su limitada participación en el mercado financiero nacional, las cooperativas cumplen funciones de intermediación en territorios excluidos, donde su presencia es estratégica para la inclusión financiera.

No obstante, enfrentan restricciones en el acceso a fuentes de financiación, debilidades patrimoniales y limitaciones normativas que afectan su sostenibilidad. Estos hallazgos refuerzan la necesidad de analizar la intermediación financiera cooperativa desde una perspectiva técnica, territorial y solidaria, reconociendo su papel en la transformación institucional y el desarrollo local.

En este contexto, resulta pertinente considerar estudios recientes que abordan la relación entre la sostenibilidad y el desempeño financiero en mercados emergentes. En el contexto de los desafíos que enfrenta el sector cooperativo financiero colombiano, especialmente en su transición hacia modelos sostenibles y resilientes, resulta pertinente considerar el impacto del riesgo climático sobre los mercados financieros. Según Meneses Cerón, Barrera y Pérez Pacheco (2024) desarrollan un estudio cuantitativo que analiza la relación entre el riesgo climático y el comportamiento del mercado bursátil colombiano, utilizando el índice COLCAP y el MSCI Emerging Market Paris Aligned como referentes. Sus hallazgos evidencian una correlación negativa entre ambos índices, lo que sugiere que los factores climáticos pueden incidir significativamente en la valoración de activos financieros en economías emergentes. Esta perspectiva refuerza la necesidad de que las cooperativas financieras incorporen variables ambientales en sus modelos de gestión de riesgo, especialmente en territorios vulnerables donde la exposición climática puede amplificar la fragilidad económica.

En este sentido, la intermediación financiera solidaria no puede limitarse a la eficiencia operativa o al cumplimiento normativo, sino que debe integrar criterios de sostenibilidad climática, resiliencia territorial y adaptación institucional, dado a que, hay implicaciones para la diversificación de portafolios, la formulación de estrategias de cobertura y la toma de decisiones de inversión ética, lo que abre una oportunidad para que las cooperativas se posicionen como actores clave en la transición hacia una economía baja en carbono. Así, el riesgo climático no solo representa una amenaza operativa, sino también una oportunidad estratégica para fortalecer la sostenibilidad organizativa, la innovación financiera y el compromiso social del sector solidario colombiano.

Complementariamente, Meneses Cerón (2024) destaca que, la ética contable constituye un pilar fundamental para garantizar prácticas empresariales sostenibles, especialmente en contextos donde la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad social corporativa son esenciales para la legitimidad institucional. Su revisión sistemática de literatura revela que la integración de la sostenibilidad en la contabilidad no solo mejora la toma de decisiones financieras, sino que también fortalece la resiliencia organizativa y promueve un crecimiento económico más equitativo, en donde las cooperativas debe evolucionar hacia modelos que articulen desempeño económico, impacto social y sostenibilidad ambiental, reconociendo que la ética contable y la gestión del riesgo climático son dimensiones estratégicas para consolidar su rol en la transformación territorial y la inclusión financiera.

Sostenibilidad

Las cooperativas tienen en su ADN principios de la RSE y la Sostenibilidad, pero esto no es suficiente. El ritmo del cambio debe ser más rápido y todos los gobiernos y las empresas deben mantener un compromiso firme para lograr los ODS. Así, el papel de las cooperativas puede

resultar crucial para crear una conciencia pública de un futuro viable y sostenible, dejando de ser una dimensión complementaria para convertirse en un eje estructural de la gestión financiera. (Caja Central Finacoop, 2022).

Según esta institución financiera cooperativa de segundo piso, en los últimos años los impactos en el cambio climático han aumentado en la magnitud y la frecuencia, un reflejo de ellos son los desastres naturales, llevando a crisis a varios sectores productivos y a las poblaciones en el mundo, afectando a todos en especial a los países menos desarrollados en donde las consecuencias de no actuar pronto se reflejarán en el desarrollo de cada región, dado a que, las consecuencias ocasionadas por el cambio climático en diversas cadenas productivas, en donde el sector financiero es un actor clave con la entrega de créditos a la pequeña, mediana y grandes empresas, se van viendo afectados en la capacidad de pago de los socios y clientes, que han sido golpeados en los diferentes entornos y daños del ambiente.

Estudios recientes refuerzan esta perspectiva. (Meneses Cerón *et al.*, 2024) evidencian que, el riesgo climático incide significativamente en el comportamiento del mercado bursátil colombiano, lo que implica que las cooperativas deben desarrollar estrategias de gestión que consideren variables ambientales en sus modelos de riesgo.

Esta realidad ha llevado a que, la sostenibilidad financiera se articule en tres niveles interdependientes para responder a las necesidades de integrar de forma equilibrada los impactos y responsabilidades de las organizaciones en entorno complejo y cambiante. En primer lugar, la sostenibilidad organizativa, que garantiza la viabilidad económica y la transparencia contable; la sostenibilidad social, que promueve la inclusión, la equidad y el fortalecimiento del capital social; y la sostenibilidad ambiental, que exige incorporar el riesgo climático y la transición ecológica en la toma de decisiones financieras, alineándose esto y teniendo una visión holística con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con los principios de la economía solidaria, tal como

lo plantean autores como Razeto (1984) y Coraggio (2003), quienes destacan la necesidad de construir modelos económicos centrados en la vida, la cooperación y el territorio.

Esta articulación también ha sido abordada en estudios recientes sobre ética contable y sostenibilidad organizativa (Meneses Cerón et al., 2024), los cuales muestran que la ética contable no es solo una práctica técnica, sino un componente esencial de la sostenibilidad institucional. En consecuencia, la sostenibilidad financiera no puede abordarse desde una sola dimensión, sino que requiere una visión estratégica que articule estos tres niveles para fortalecer la resiliencia, la legitimidad y la capacidad transformadora del sector cooperativo.

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cuantitativo, deductivo y correlacional, orientado a comprender el comportamiento del sector cooperativo financiero colombiano y su contribución a la economía nacional en los últimos años. El objetivo metodológico es organizar y analizar esta dinámica sectorial en función de variables clave, ajustándola a los requerimientos del estudio.

La información financiera fue obtenida de fuentes oficiales y confiables, incluyendo la Superintendencia de la Economía Solidaria de Colombia, el Banco de la República y los sitios web institucionales de las cooperativas vigiladas. Se trabajó con datos reportados anualmente por las entidades del sector, lo que permitió construir una base de análisis longitudinal.

Fuentes e Instrumentos de Recolección de Datos

Análisis del Entorno Macroeconómico

Se examinan variables estructurales como el crecimiento del PIB, la inflación, la política monetaria, las tasas de interés, la tasa de cambio, el desempleo, y las políticas fiscales y regulatorias. Este análisis busca contextualizar el desempeño del sector cooperativo en relación con el comportamiento general de la economía colombiana.

Análisis del Sector Cooperativo Financiero

Se estudian indicadores como la solvencia patrimonial, la liquidez, la rentabilidad, la calidad de cartera, la eficiencia operativa, el crecimiento de los activos y la capitalización. El objetivo es determinar la evolución del sector a partir de las entidades vigiladas que reportan información financiera periódica, identificando tendencias, fortalezas y áreas de mejora.

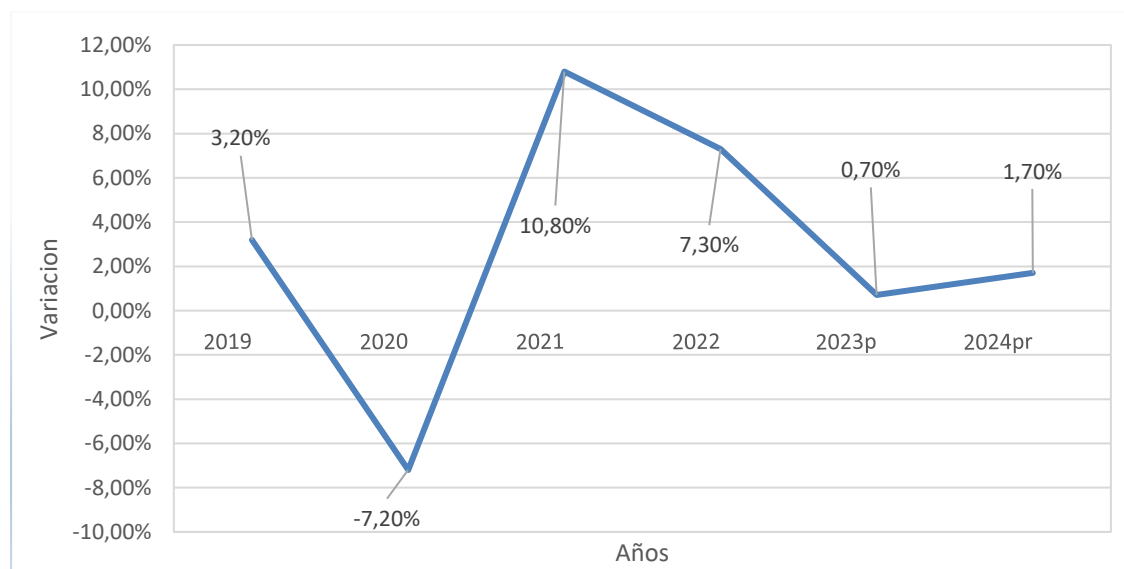
Resultados

Resultados Contexto Económico Colombiano 2019 al 2024

Para el análisis del contexto económico colombiano y la evolución financiera de las empresas cooperativas, es conveniente considerar las principales variables macroeconómicas durante el periodo de estudio, con el fin de vislumbrar su influencia sobre el desempeño que ha tenido el sector cooperativo financiero en la economía colombiana, en aras de comprender de mejor manera los resultados obtenidos. Por lo tanto, se presenta a continuación un breve resumen de los indicadores macroeconómicos más importantes de la economía nacional: Crecimiento del PIB, desempleo, inflación, tasas de intereses, tasa de cambio, política monetaria, políticas fiscales y regulatorias, finanzas públicas.

Figura 1

Variación Anual del PIB



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes del producto interno bruto.

En 2019, el crecimiento del PIB nacional (3,2 %) se reflejó en una expansión del sector

cooperativo financiero, que registró avances en activos, cartera y capital social. El número de asociados alcanzó los 144.355, con aportes sociales por \$4,24 billones y un patrimonio de \$7,1 billones, lo que evidenció una tendencia positiva en el fortalecimiento patrimonial y en la participación del cooperativismo dentro del sistema financiero.

En este contexto, la cartera total ascendió a \$21,368 billones, con una participación destacada en microcrédito (9,97 %) y crédito de consumo (9,33 %), segmentos fundamentales para la inclusión financiera en Colombia (Superintendencia Financiera de Colombia, 2019).

No obstante, la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 en 2020 generó una contracción económica del -7,2 %, afectando la capacidad de pago de los asociados y aumentando el riesgo crediticio, especialmente en la modalidad de microcrédito. A pesar de este escenario, el sector mostró una alta capacidad de adaptación mediante estrategias de alivio financiero, como el Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD), la reestructuración de obligaciones y la ampliación de plazos, lo que permitió mantener la estabilidad del sistema. Los activos crecieron a \$16,6 billones y la cartera de crédito registró un incremento real del 2,04 %, cifra significativa dada la coyuntura económica (Banco de la República, 2020; Superintendencia Financiera de Colombia, 2020).

Durante 2021, el repunte del PIB (10,8 %) impulsó la recuperación del sector financiero y en consecuencia, del cooperativismo. Sin embargo, las cooperativas financieras enfrentaron retos asociados a la gestión de activos y liquidez, debido a la disminución de los rubros de disponible e inversiones.

A pesar de esta situación, el patrimonio cooperativo mostró un comportamiento favorable, reforzando la confianza institucional y la sostenibilidad del modelo solidario (Banco de la República, 2021; Superintendencia de la Economía Solidaria, 2021).

En 2022, la economía colombiana creció a un ritmo menor (7,3 %) debido al aumento de

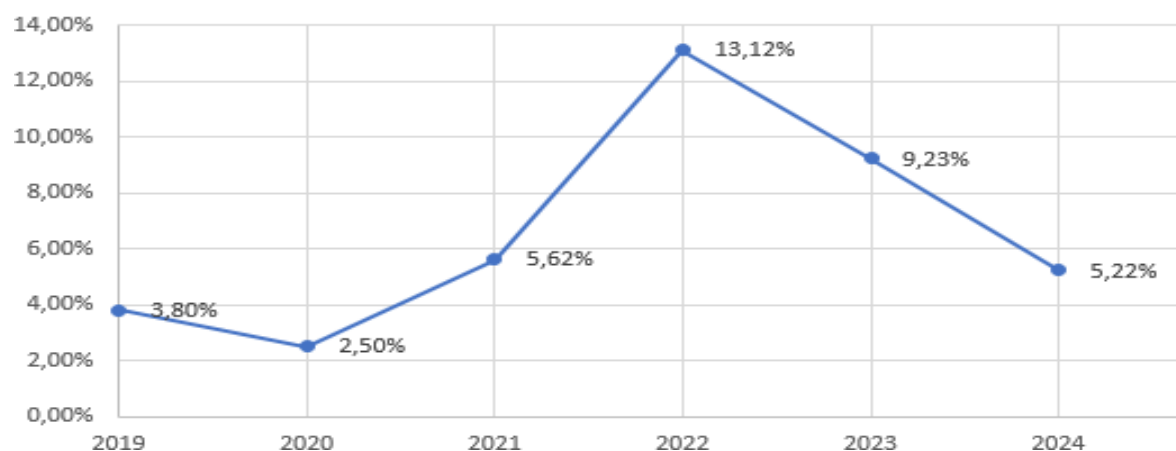
la inflación y las tasas de interés, lo cual impactó negativamente la colocación de crédito. Aun así, el sector cooperativo mantuvo su estabilidad, con un incremento de \$1,6 billones en la cartera, reflejando su capacidad de resistencia frente a las condiciones restrictivas del mercado financiero (Banco de la República, 2022).

El año 2023 representó una fase de desaceleración económica, con un crecimiento del PIB de apenas 0,7 %. Ante este entorno, las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) recurrieron nuevamente al fondeo externo, obteniendo créditos por COP 0,8 billones, principalmente de bancos y entidades oficiales. A pesar de ello, la cartera del sector creció un 5,48 %, aunque a un ritmo menor que el de los activos, evidenciando prudencia en la gestión del riesgo crediticio.

De manera destacada, las CAC cerraron el año con \$20,2 billones en activos, crecimiento superior al de los bancos y cooperativas financieras, consolidando su papel como actores relevantes en la intermediación solidaria (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2023; Banco de la República, 2023).

Finalmente, en 2024, con una recuperación moderada del PIB (1,7 %) y una reducción de la inflación, el sector cooperativo financiero logró estabilizar su operación y reducir su dependencia del crédito externo. El saldo total de préstamos con establecimientos de crédito se redujo de COP 0,9 a 0,8 billones, reflejando una mayor liquidez interna y una mejor capacidad de autofinanciamiento.

Este comportamiento confirma el fortalecimiento institucional del sector y su papel estratégico en la promoción del desarrollo económico solidario, en un entorno de transición hacia condiciones macroeconómicas más equilibradas (Banco de la República, 2024).

Figura 2*Variación Anual del IPC*

Nota. Se evidencia las tendencias ascendentes y descendentes del IPC.

La evolución reciente del sector cooperativo financiero en Colombia refleja una dinámica marcada por los efectos de la inflación y las condiciones macroeconómicas de los últimos años. Según la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria), las entidades vigiladas han mostrado un crecimiento sostenido en el número de asociados, alcanzando cerca de siete millones en 2023, con una tasa promedio de crecimiento del 3% anual, exceptuando el año 2020 afectado por la pandemia de COVID-19.

A pesar de este aumento, los activos del sector crecieron a una tasa promedio del 6% en los dos últimos años, ritmo inferior al observado entre 2018 y 2021, y por debajo del nivel de inflación, cerrando el año 2023 con un valor total superior a los 53 billones de pesos.

Este comportamiento evidencia los desafíos que enfrentan las cooperativas para mantener su poder adquisitivo y estabilidad financiera en un contexto inflacionario (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2024). De igual manera, los depósitos presentaron un comportamiento positivo, alcanzando un valor superior a los 20 billones de pesos al cierre de 2023, lo que

representó un crecimiento del 9%.

Este aumento significó una recuperación importante tras la disminución real registrada en 2022, cuando el incremento de las tasas del mercado provocó una salida de recursos hacia otras instituciones financieras con mayores rendimientos. No obstante, el retorno parcial de los depósitos en 2023 implicó mayores costos financieros, dado que las cooperativas tuvieron que ofrecer tasas de interés más altas para atraer nuevamente a los ahorradores, reduciendo así sus excedentes (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2024a).

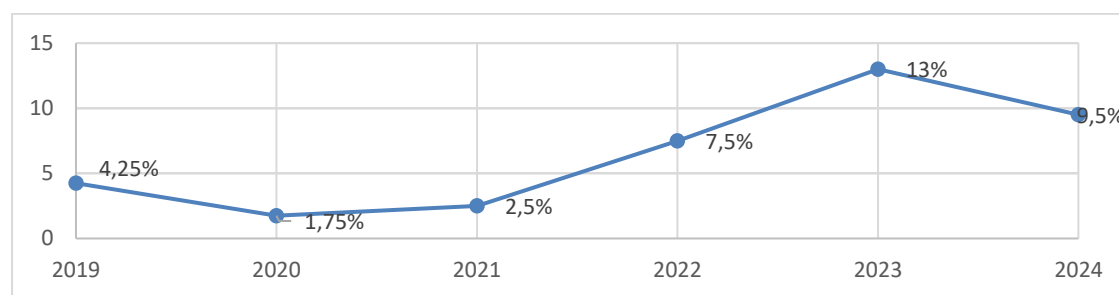
Por otra parte, la evolución de los aportes sociales evidenció una recuperación sostenida. En 2021, estos se desaceleraron debido al bajo reajuste del salario mínimo (3,5%), pero los incrementos posteriores 10%, 16% y 12% entre 2022 y 2024 impulsaron un aumento acumulado que llevó los aportes de 8,9 billones de pesos en 2018 a cerca de 12,4 billones en 2023. Las cooperativas con actividad financiera concentraron la mayor proporción (4,4 billones), seguidas de las cooperativas crediticias no captadoras (2,8 billones) y los fondos de empleados (2,5 billones). Este crecimiento refleja una mayor capacidad de las entidades solidarias para atraer y retener los aportes de sus asociados, consolidando su base social y patrimonial (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2024).

Sin embargo, la inflación también tuvo un efecto adverso en los gastos operativos. Los costos relacionados con los depósitos y las obligaciones financieras, que habían disminuido en 2020 y 2021, se incrementaron de forma considerable en 2022 y 2023 debido al aumento de las tasas de interés. A pesar de ello, el sector mantuvo niveles de eficiencia operativa similares o incluso superiores a los del año anterior. De acuerdo con la Supersolidaria (2024b), el sistema cooperativo financiero cerró 2024 con excedentes de aproximadamente 340.000 millones de pesos, lo que representó un crecimiento del 43% respecto a los 237.000 millones registrados en 2023. Este resultado se atribuye a una mayor eficiencia operativa, una gestión prudente del

riesgo y una recomposición favorable del margen de intermediación, impulsada por la reducción de las tasas de interés en el mercado. En síntesis, el análisis demuestra que, aunque la inflación ha representado un desafío significativo para el sector cooperativo financiero, las entidades han mostrado resiliencia y capacidad de adaptación. La estabilidad de los depósitos, el aumento de los aportes sociales y la mejora de los ingresos evidencian una recuperación progresiva del sector, sustentada en la confianza de sus asociados y en la eficiencia de su gestión financiera.

Figura 3

Variación Anual de las Tasas de Interés



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes de las tasas de interés.

Entre 2019 y 2024, el comportamiento de las tasas de colocación en el sector cooperativo financiero colombiano estuvo estrechamente vinculado a las decisiones de política monetaria del Banco de la República y a las condiciones macroeconómicas nacionales e internacionales.

En 2019, la estabilidad de la tasa de interés de referencia en 4,25% permitió mantener tasas de colocación competitivas, lo que favoreció el acceso al crédito para consumo, vivienda y actividades productivas, estimulando el dinamismo económico (Banco de la República, 2019).

En 2020, la pandemia de COVID-19 generó una reducción significativa en la tasa de referencia, que pasó del 4,25% al 1,75%, como medida de estímulo económico. Las cooperativas financieras ajustaron sus tasas de colocación en línea con esta política, facilitando el acceso al

crédito en condiciones favorables para sus asociados. Esta estrategia permitió atender necesidades básicas, financiar proyectos productivos y reestructurar deudas, aunque también afectó los márgenes de intermediación financiera (Supersolidaria, 2020).

A pesar de los desafíos, la cartera total del sector cooperativo cerró el año con un crecimiento moderado, alcanzando aproximadamente \$25 billones COP, con más del 20% de los nuevos créditos dirigidos a zonas rurales y de difícil acceso. No obstante, la cartera vencida se incrementó hasta cerca del 6%, reflejando las dificultades económicas de los asociados (Supersolidaria, 2020).

En 2021, la política monetaria expansiva mantuvo la tasa de referencia en 1,75% durante gran parte del año, incrementándose gradualmente hasta 2,5%. Las cooperativas ajustaron sus tasas de colocación entre el 12% y el 18%, manteniéndolas competitivas para apoyar la recuperación económica. Este comportamiento se tradujo en una mayor demanda de crédito para consumo, especialmente en bienes duraderos, y en una reafirmación del compromiso con la inclusión financiera (Banco de la República, 2021; Supersolidaria, 2021).

Durante 2022 y 2023, el contexto inflacionario global llevó al Banco de la República a elevar la tasa de referencia hasta el 13%, lo que impactó directamente los costos de los créditos.

A pesar de la presión sobre los márgenes financieros, las cooperativas demostraron resiliencia, manteniendo su apoyo a los asociados y adaptando sus productos crediticios (Supersolidaria, 2022, 2023).

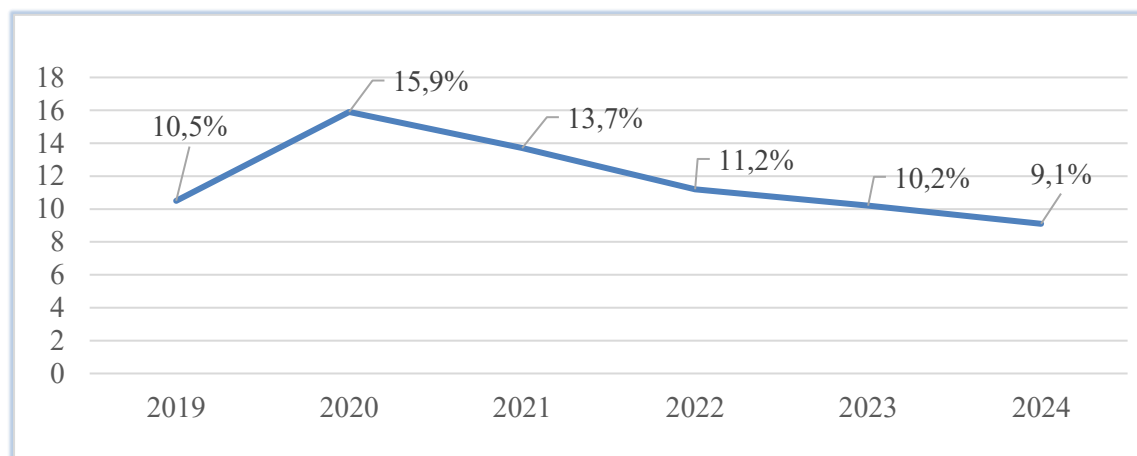
En 2024, la desaceleración de la inflación permitió estabilizar la tasa de referencia en niveles más moderados, lo que se reflejó en una mayor estabilidad de las tasas de colocación.

Según la Supersolidaria, el 68% de la cartera total del sector cooperativo financiero se mantuvo con tasas entre el 13% y el 18%, ajustadas según el perfil de riesgo de los asociados, consolidando el papel del cooperativismo como actor clave en la inclusión financiera y la

sostenibilidad territorial (Banco de la República, 2024 & Supersolidaria, 2024).

Figura 4

Variación Anual de Desempleo



Nota. Se evidencia el comportamiento anual de la tasa de desempleo.

El comportamiento del desempleo en Colombia entre 2019 y 2024 tuvo una incidencia directa sobre el desempeño del sector cooperativo financiero.

En 2019, con una tasa de desempleo del 10,5%, las cooperativas financieras que tradicionalmente atienden a sectores con menor acceso al sistema bancario tradicional experimentaron un incremento en la demanda de crédito por parte de personas afectadas por la pérdida de empleo.

De acuerdo con la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria), a junio de 2019 la cartera bruta ascendió a \$20,71 billones, representando un aumento trimestral del 3,1% y un crecimiento anual del 8,2% en términos nominales. El indicador de calidad de cartera se ubicó en 6,44%, mostrando una mejora frente a periodos anteriores (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2019)

Durante 2020, el impacto económico de la pandemia del COVID-19 elevó la tasa de

desempleo al 15,9%, el nivel más alto en más de una década (Banco de la República, 2021). En este contexto, las cooperativas financieras desempeñaron un papel crucial en la estabilidad económica de hogares y pequeñas empresas, pero enfrentaron mayores tasas de morosidad debido al deterioro de la capacidad de pago de los asociados.

Para mitigar los efectos negativos, muchas entidades implementaron medidas de alivio como prórrogas, reestructuraciones y provisiones adicionales, lo que redujo temporalmente su rentabilidad (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2020).

La incertidumbre económica y la disminución de ingresos también redujeron la demanda de crédito, particularmente en los segmentos de consumo y comercial. No obstante, el microcrédito y los préstamos para emprendimientos aumentaron como mecanismos alternativos de generación de ingresos. Este fenómeno se reflejó en una caída del 2,5% en la cartera total, que pasó de \$14,31 billones en 2019 a \$13,95 billones en 2020 (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2020).

Además, al mismo tiempo, la acelerada digitalización del sector permitió a varias cooperativas continuar ofreciendo servicios financieros de manera virtual, mitigando parcialmente la contracción económica.

Entre 2021 y 2024, la economía colombiana mostró señales de recuperación. Según el Banco de la República (2024), la tasa de desempleo disminuyó gradualmente del 13,7% en 2021 al 9,1% en 2024, alcanzando niveles similares a los previos a la pandemia. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2024) reportó que, en septiembre de 2024, la tasa de desocupación interanual fue del 9,1%, lo que implicó la creación de aproximadamente 107.000 nuevos empleos.

Esta recuperación tuvo efectos positivos en las cooperativas financieras, al incrementar la capacidad adquisitiva de la población y, con ello, la demanda de productos financieros,

especialmente en créditos de consumo e hipotecarios (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2024).

A pesar de la mejora del empleo, el entorno de altas tasas de interés representó un reto para las cooperativas. En 2023, la tasa de política monetaria del Banco de la República alcanzó el 13%, lo que incrementó los costos financieros y redujo los excedentes de varias entidades. Por ejemplo, Cotrafa reportó pérdidas de \$15.539 millones en 2023, en contraste con los \$1.748 millones de excedentes en 2022 (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2024).

Por otro lado, la informalidad laboral continuó siendo un problema estructural. De acuerdo con el DANE (2023), la tasa de informalidad nacional se ubicó en 58% para el trimestre móvil febrero-abril de 2023, lo que significa que seis de cada diez trabajadores no contaban con un contrato formal ni con acceso al sistema de seguridad social.

Este fenómeno no solo limita las oportunidades de cotización y pensión de los trabajadores, sino que también afecta la productividad, la competitividad y el acceso al crédito, factores que impactan indirectamente a las cooperativas financieras. Investigaciones recientes destacan la necesidad de una política integral de formalización laboral y empresarial, acompañada de una reforma estructural del sistema de seguridad social que permita mayor inclusión y eficiencia (Gómez & Restrepo, 2023).

En síntesis, la relación entre desempleo y desempeño del sector cooperativo financiero durante 2019–2024 evidencia la capacidad de resiliencia del sistema solidario frente a crisis económicas. Aunque los periodos de alto desempleo redujeron la rentabilidad y la calidad de la cartera, la recuperación del empleo y la digitalización fortalecieron el papel de las cooperativas como actores claves en la inclusión financiera y el desarrollo económico del país.

Figura 5

Variación Anual de la Políticas Fiscales y Regulatorias



Nota. Se evidencia los principales hitos legislativos, tributarios y regulatorios.

En 2019, el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) incorporó lineamientos orientados al fortalecimiento de la economía solidaria, promoviendo la inclusión financiera rural, el apoyo a madres cabeza de hogar, la equidad de género y el emprendimiento juvenil.

Además, creó la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria, con el fin de coordinar políticas que impulsaran la capacidad administrativa y financiera de las cooperativas (Congreso de la República de Colombia, 2019).

Ese mismo año, el Decreto 960 de 2018, que entró plenamente en vigencia durante 2019, actualizó el marco normativo del sistema financiero e integró al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero disposiciones específicas aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito, fortaleciendo su supervisión (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

También en 2019, la Sentencia C-510 de la Corte Constitucional declaró inexecutable la sobretasa al impuesto de renta para entidades financieras, al considerar que vulneraba los principios de equidad e igualdad tributaria (Corte Constitucional, 2019). Sin embargo, la sobretasa fue mantenida de manera transitoria por el Ministerio de Hacienda, aplicándose entre 2019 y 2021 con incrementos progresivos en la tarifa del impuesto de renta para el sector financiero.

Durante 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19, el Documento CONPES 4005 planteó estrategias de inclusión y educación financiera basadas en la digitalización, la ampliación de productos a la medida y el fortalecimiento de la confianza en el sistema financiero (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020). Según la Superintendencia de la Economía Solidaria (2020), estas políticas favorecieron el acceso al crédito en zonas rurales, donde las cooperativas tienen una mayor presencia relativa frente a la banca tradicional.

Posteriormente, la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social) estableció una tarifa general del 35% para el impuesto sobre la renta de personas jurídicas y una sobretasa del 3% para instituciones financieras, incluyendo cooperativas con rentas superiores a 120.000 UVT (Congreso de la República de Colombia, 2021). Estas medidas incrementaron la carga fiscal y redujeron los excedentes disponibles para reinversión y distribución entre los asociados.

En 2022, la Ley 2277 de 2022 introdujo nuevas disposiciones tributarias orientadas a la equidad fiscal y al fortalecimiento de los programas sociales. Entre sus medidas, se añadió el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, que estableció un sistema de información consolidado para

aplicar la exención del 4×1000 sobre los primeros 350 UVT, obligando a las cooperativas financieras a realizar inversiones tecnológicas significativas (Congreso de la República de Colombia, 2022; Betancourt, 2024). Además, la ley impuso una sobretasa del 3% al impuesto sobre la renta de instituciones financieras con rentas gravables superiores a 120.000 UVT.

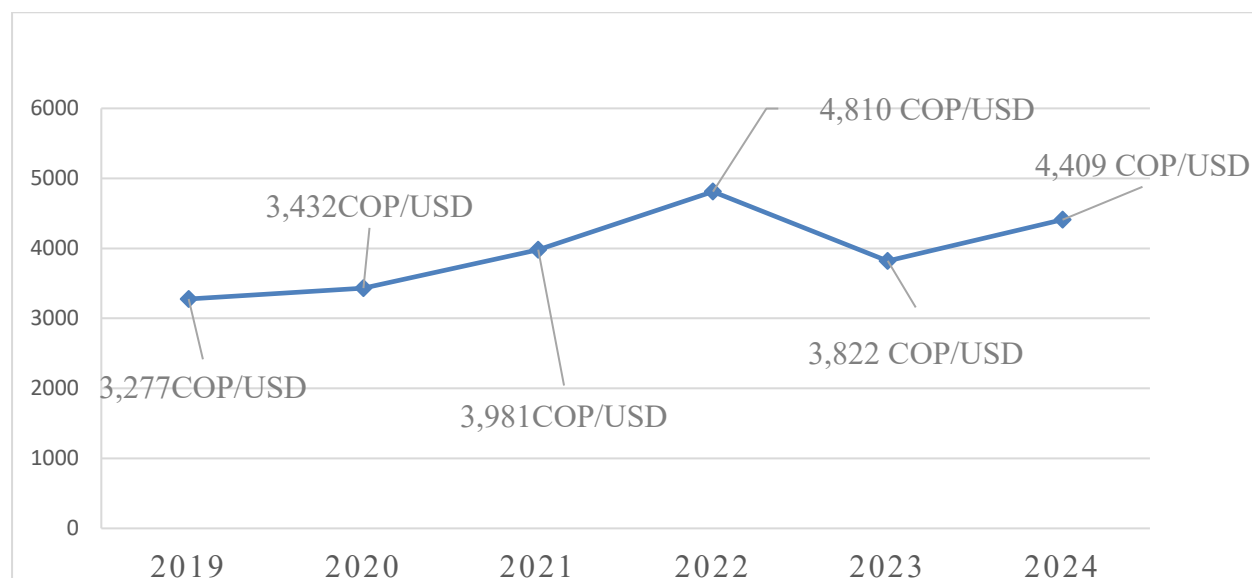
En 2023, la Unidad de Regulación Financiera (URF) implementó una Agenda Regulatoria para promover la inclusión financiera y consolidar un marco prudencial proporcional al tamaño y nivel de riesgo de las cooperativas financieras (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2023). En el mismo año, mediante el Decreto 2120 de 2023, se creó el programa “*CREO, un crédito para conocernos*”, orientado a mejorar el acceso al crédito en poblaciones excluidas del sistema financiero (Fogacoop, 2023).

Finalmente, en 2024, se presentó el Proyecto de Ley N.º 088 de 2024, que buscó modernizar el régimen cooperativo colombiano, junto con el Proyecto de Ley de Financiamiento N.º 300- 2024C, diseñado para aumentar el recaudo fiscal. Este último fue rechazado por el Congreso en diciembre de 2024, lo que generó incertidumbre fiscal, aunque evitó aumentos tributarios adicionales que habrían afectado al sector (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2024)

En síntesis, entre 2019 y 2024, las políticas fiscales y regulatorias del Estado colombiano evidencian una doble tendencia: por un lado, el fortalecimiento institucional y digital del sector cooperativo financiero, y por otro, una mayor presión tributaria que redujo sus excedentes y capacidad de reinversión. Este contexto reafirma la necesidad de un equilibrio entre regulación prudencial, sostenibilidad financiera y fomento de la inclusión social en el sistema cooperativo.

Figura 6

Variación Anual de la Tasa de Cambio



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes del tipo de cambio.

Entre 2019 y 2024, el comportamiento de la tasa de cambio en Colombia tuvo un papel determinante en la dinámica del sector cooperativo financiero. En 2019, el dólar inició el año con una cotización cercana a los \$3.150 COP, según el Banco de la República (2019). Sin embargo, las tensiones derivadas de la guerra comercial entre Estados Unidos y China generaron incertidumbre global, fortaleciendo al dólar como activo refugio y debilitando al peso colombiano.

Esta situación afectó a diversos sectores económicos, incluyendo el cooperativo financiero, al incrementar la volatilidad del tipo de cambio, la inflación y las tasas de interés.

Según la Superintendencia de la Economía Solidaria [Supersolidaria] (2019), algunas cooperativas con líneas de crédito internacionales enfrentaron mayores costos financieros y menores márgenes de rentabilidad, debido a la devaluación del peso y el aumento de las

obligaciones en moneda extranjera.

En 2020, la pandemia de COVID-19 profundizó la volatilidad cambiaria. El colapso de los precios del petróleo, resultado de la caída de la demanda global y las tensiones geopolíticas entre Arabia Saudita y Rusia, agravó la situación (Supersolidaria, 2020). Para mitigar el impacto económico, el Banco de la República redujo la tasa de interés de intervención del 4,25% al 1,75%, alcanzando el nivel más bajo en la historia del país. A pesar de estas medidas, la disminución de la confianza y la devaluación del peso impulsaron a los ahorradores a trasladar sus recursos a entidades más grandes o a activos en dólares, afectando la liquidez de las cooperativas y aumentando su competencia por captar depósitos (Banco de la República, 2020).

Durante 2021, la depreciación del peso continuó, encareciendo los costos de financiamiento de las cooperativas financieras, especialmente aquellas con deudas en dólares. Esto redujo sus márgenes de rentabilidad y aumentó los costos operativos (Supersolidaria, 2021). La situación se agudizó en 2022, cuando el Congreso de la República (2022) reportó una depreciación del 18,9% frente al dólar, una de las más pronunciadas de la región.

En 2023, el tipo de cambio mostró una leve recuperación, cerrando en \$3.822 COP/USD, lo que permitió mayor estabilidad y capacidad de planificación financiera para las cooperativas (Banco de la República, 2023).

De acuerdo con la Supersolidaria (2023), el sector evidenció resiliencia al mantener un crecimiento del 3% en el número de asociados y un incremento del 5,7% en activos, impulsado principalmente por la cartera de crédito.

Los fondos crecieron un 7,7% y las mutuales un 11%, mientras que las cooperativas financieras registraron excedentes por \$463 mil millones de pesos. Además, el indicador de acceso a productos de depósito alcanzó el 1,1% y el de uso el 0,7%, con más de 1,2 millones de adultos beneficiados con créditos del sector solidario.

En 2024, la tasa de cambio cerró en \$4.409 COP/USD, mostrando un incremento moderado frente al año anterior, asociado a la estabilidad en los precios del petróleo, la mejora en la percepción de riesgo país y el aumento de las remesas (Banco de la República, 2024). Según la Supersolidaria (2024), el sector financiero cooperativo colombiano (SFCOOP) consolidó su desempeño, registrando un crecimiento nominal del 6,1% entre 2022 y 2024. Aunque las cooperativas financieras presentaron una leve caída del 1,7%, las cooperativas de ahorro y crédito (CaCs) crecieron un 6,7%, demostrando la capacidad de adaptación del sector ante los desafíos macroeconómicos.

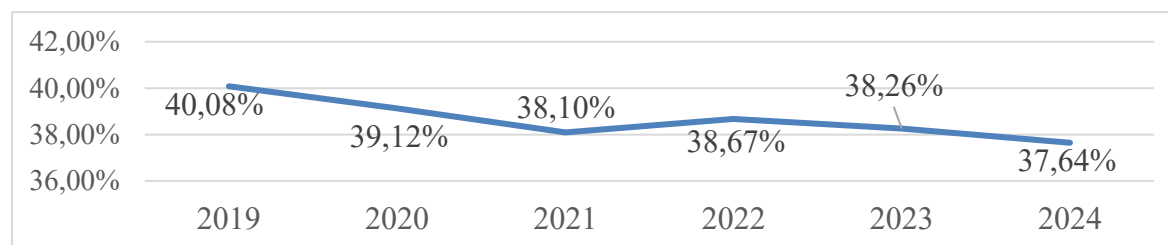
En conclusión, entre 2019 y 2024, el sector cooperativo financiero colombiano demostró una notable capacidad de resiliencia y adaptación frente a la volatilidad cambiaria y las crisis económicas. Pese a las presiones inflacionarias, la devaluación del peso y las variaciones en las tasas de interés, las cooperativas mantuvieron su estabilidad, ampliaron su base social y fortalecieron su función de intermediación financiera.

No obstante, persisten desafíos relacionados con la diversificación de la cartera, la transformación digital, la eficiencia operativa y la sostenibilidad a largo plazo, factores fundamentales para asegurar la rentabilidad y competitividad del sector (Supersolidaria, 2024).

Evolución del Sector Cooperativo Financiero

Figura 7

Evolución Anual de Solvencia del Sector



Nota. Se evidencia las tendencias ascendentes y descendentes de solvencia del sector.

El gráfico 7 evidencia la evolución de la solvencia del sector cooperativo financiero en Colombia entre 2019 y 2024, caracterizada por una relativa estabilidad y una recuperación progresiva tras los impactos económicos derivados de la pandemia de COVID-19. Aunque se observan disminuciones puntuales durante los años 2020 y 2021, el sector demostró resiliencia y capacidad para mantener una estructura patrimonial sólida frente a los cambios económicos y regulatorios del periodo.

Durante 2019, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 074 con el propósito de fortalecer el sector cooperativo de ahorro y crédito, mediante la liberación de \$84.000 millones y la reducción del requerimiento del fondo de liquidez del 10 % al 2 % sobre los depósitos de ahorro permanente.

Esta medida permitió mejorar los niveles de liquidez y, por ende, la solvencia de las entidades cooperativas, garantizando una mayor capacidad de respuesta ante escenarios de riesgo financiero (Ascoop, 2019).

En los años 2020 y 2021, la pandemia generó una contracción significativa en la economía global, afectando directamente los niveles de solvencia de las cooperativas financieras. Las restricciones sanitarias y la disminución en la actividad económica incrementaron la cartera vencida y redujeron la rentabilidad del sector. A pesar de ello, hacia mediados de 2021 se evidenció un proceso de recuperación.

Según Confecoop (2021), los activos del sector cooperativo alcanzaron los \$28,99 billones, impulsados por el crecimiento de la cartera de vivienda en un 16,5 %. Asimismo, el margen neto se ubicó en 11,77 %, evidenciando una recuperación de la rentabilidad. En ese mismo año, los pasivos del sector ascendieron a \$21,06 billones, lo que representó un crecimiento anual del 9,86%, reflejando un aumento en la confianza de los asociados (Coofecoop, 2021).

Durante 2022, el fortalecimiento del dólar y la volatilidad en los mercados internacionales

representaron nuevos desafíos para la solvencia del sector. No obstante, las cooperativas financieras lograron mantener su estabilidad gracias al control prudencial de los riesgos y a políticas internas de fortalecimiento de capital.

Según el Congreso de la República (2022), la depreciación del peso frente al dólar alcanzó un 18,9 %, lo que encareció los costos financieros; sin embargo, el sistema cooperativo mantuvo un crecimiento moderado de activos y una adecuada cobertura de solvencia, apoyado en la expansión de los depósitos y la recuperación del crédito de consumo.

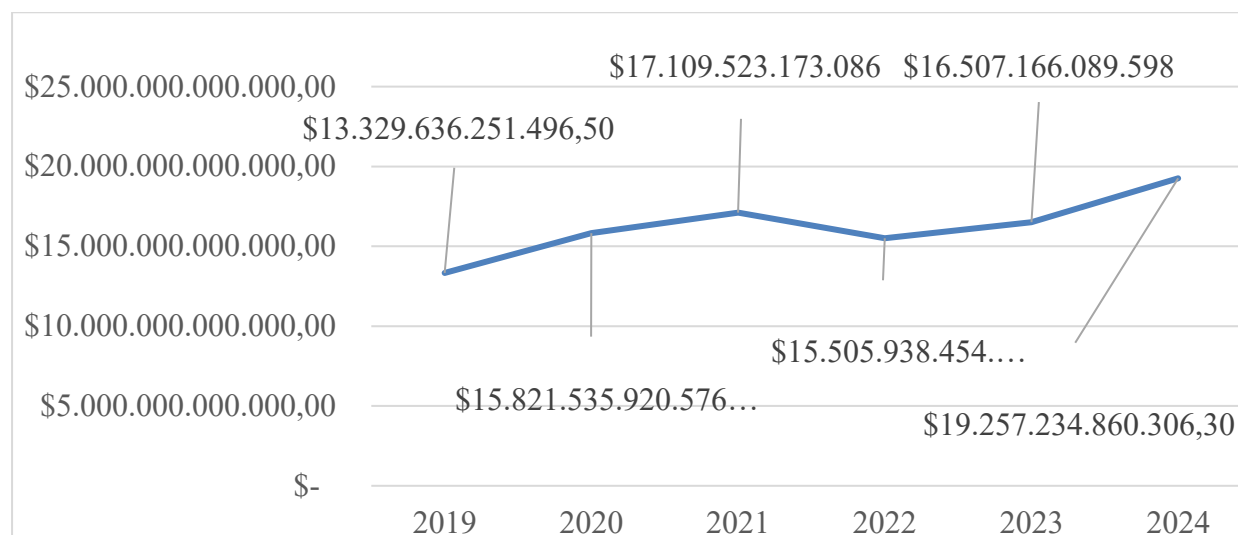
En 2023, el sector consolidó una fase de estabilidad y expansión. De acuerdo con la Supersolidaria (2023), las cooperativas financieras mostraron un crecimiento del 3 % en el número de asociados y un incremento del 5,7 % en activos, impulsado principalmente por la reactivación de la cartera de crédito.

El patrimonio cooperativo creció en un 4 %, demostrando la fortaleza patrimonial del sector. Estas cifras evidencian una recuperación sostenida en la solvencia, sustentada en una mayor confianza del público, un mejor manejo del riesgo crediticio y una adecuada gestión de liquidez.

Finalmente, en 2024, el sistema financiero cooperativo cerró con activos por \$35,67 billones, lo que representó un incremento del 6,6 % respecto al año anterior. Los depósitos alcanzaron los \$23,67 billones, creciendo un 8,7 %, mientras que el capital social aumentó un 7,4 %. Entre las cooperativas más destacadas se encuentran la Financiera Comultrasan, Codema, JFK, Confiar y Cotrafa, las cuales reflejaron un desempeño sobresaliente tanto en activos como en cartera de crédito (Supersolidaria, 2024). Estos resultados confirman la capacidad del sector cooperativo financiero colombiano para mantener niveles adecuados de solvencia, adaptarse a contextos macroeconómicos adversos y consolidarse como un actor clave en la inclusión y estabilidad financiera del país.

Figura 8

Evolución Anual de Liquidez del Sector



Nota. Se evidencia las tendencias ascendentes y descendentes de la liquidez del sector.

El gráfico 8 muestra la evolución de la liquidez del sector cooperativo financiero colombiano entre 2019 y 2024, evidenciándose una tendencia general de aumento a lo largo del periodo, aunque con fluctuaciones importantes en algunos años. En términos generales, el comportamiento de la liquidez refleja la capacidad del sector para adaptarse a las condiciones económicas cambiantes, manteniendo su estabilidad y confianza entre los asociados.

En 2019, el sector cooperativo financiero presentó una liquidez estable, impulsada por un entorno macroeconómico moderado y un crecimiento sostenido en los depósitos de ahorro. De acuerdo con Fecolfin (2020), las cooperativas lograron mantener una estructura financiera sólida gracias al fortalecimiento del capital social y a políticas prudentes de administración de riesgo, lo que les permitió enfrentar con mayor solidez los retos económicos que se presentarían posteriormente.

Durante 2020, la liquidez registró un incremento significativo debido a los estímulos

económicos derivados de la pandemia de COVID-19. Las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y el Banco de la República, tales como la reducción de la tasa de intervención y la flexibilización de las políticas de crédito, generaron un aumento en la disponibilidad de recursos líquidos. Estas acciones permitieron que las cooperativas financieras mantuvieran la confianza de sus asociados y respondieran oportunamente a las necesidades de liquidez del mercado (Banco de la República, 2020).

En 2021, la liquidez continuó siendo alta, aunque se observó una leve desaceleración con respecto al año anterior. Esto se debió a la normalización gradual de las actividades económicas y a la disminución de algunos apoyos fiscales y monetarios implementados en el contexto de la pandemia. Aun así, las cooperativas demostraron una adecuada gestión financiera, manteniendo niveles de solvencia y liquidez por encima de los requerimientos mínimos regulatorios (Supersolidaria, 2022).

En 2022, se evidenció una reducción más notoria en la liquidez, explicada por el aumento de las tasas de interés y las presiones inflacionarias que afectaron la demanda de crédito y el comportamiento del ahorro. Estas condiciones llevaron a una corrección en el mercado financiero cooperativo, que implementó estrategias para mitigar el impacto de la inflación y estabilizar sus indicadores de riesgo (Supersolidaria, 2023).

Durante 2023, el sector mostró señales claras de recuperación, producto de la adaptación a las nuevas condiciones macroeconómicas y de una mayor confianza de los asociados. Según Fecolfin (2024), la captación de depósitos creció moderadamente, mientras que las entidades fortalecieron su estructura de fondeo mediante una gestión más eficiente de los recursos líquidos.

Finalmente, en 2024, la tendencia ascendente de la liquidez se consolidó. Según Coofecoop (2024), los depósitos del sistema financiero cooperativo alcanzaron los \$23,67 billones, con un crecimiento del 8,7 % frente al año anterior, evidenciando la confianza de los

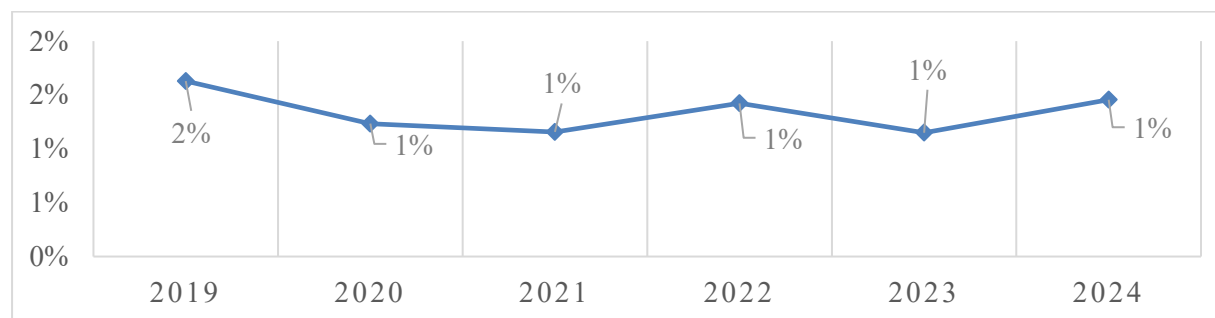
asociados. A su vez, el endeudamiento bancario se redujo en 12,87 %, fortaleciendo la autonomía financiera de las entidades. También se registró un aumento del 2,53 % en la cartera de depósitos ajenos, con un crecimiento notable en los certificados de ahorro (21,9 %), mientras que las cuentas de ahorro tradicionales disminuyeron en un 2,76 %, lo cual refleja una migración hacia instrumentos de mayor rentabilidad.

Entre las cooperativas más destacadas se encuentra Confiar, que reportó un Índice de Riesgo de Liquidez (IRL) de 1.168,84 % y un Coeficiente de Fondeo Estable Neto (CFEN) de 148,32 %, superando ampliamente los mínimos regulatorios y demostrando una estructura de fondeo sólida y estable (Fecolfin, 2024). Además, el capital social del sector aumentó en 7,4 % y las utilidades alcanzaron los \$340.000 millones en 2024, un 43 % más que los \$237.000 millones registrados en 2023.

De acuerdo con Fecolfin (2024), el año 2025 será clave para el fortalecimiento del sistema cooperativo, en un contexto de recuperación económica, con un crecimiento proyectado del 2,7 % y una inflación convergente hacia la meta establecida por el Banco de la República.

Figura 9

Evolución Anual de la Rentabilidad Sobre Activos del Sector



Nota. Se evidencia las tendencias ascendentes y descendentes de la rentabilidad sobre activos del sector.

El gráfico 9 muestra la evolución de la Rentabilidad sobre Activos (ROA) del sector cooperativo financiero colombiano entre 2019 y 2024, evidenciando una tendencia general de estabilidad con ligeras fluctuaciones. Durante este periodo, el indicador ha variado aproximadamente entre 0 % y 2 %, reflejando la capacidad del sector para generar utilidades a partir de sus activos, pese a los desafíos macroeconómicos.

En 2019, el sector registró un valor cercano al 2 % en rentabilidad, lo que evidencia un desempeño sólido y una gestión eficiente de los recursos, favorecida por un entorno económico estable y un crecimiento sostenido de la cartera crediticia (Fecolfin, 2020).

En 2020, se presentó una disminución significativa del ROA, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, que impactó negativamente la economía global. Las cooperativas financieras enfrentaron aumentos en la morosidad, disminución en la demanda de crédito y reducción de excedentes, lo que afectó directamente su rentabilidad sobre activos (Supersolidaria, 2021).

Durante 2021, el indicador mostró una leve recuperación gracias a la reactivación económica y al fortalecimiento de las políticas de control del gasto. Sin embargo, la rentabilidad se mantuvo moderada debido a la persistencia de riesgos crediticios y a las presiones inflacionarias que afectaron el margen de intermediación (Banco de la República, 2021).

En 2022, el ROA se estabilizó, aunque continuó afectado por el aumento de las tasas de interés y la competencia en el mercado financiero. Estos factores limitaron el crecimiento del crédito y en consecuencia, la generación de rendimientos. Pese a ello, el sector logró mantener indicadores financieros saludables y una morosidad promedio del 2,43 %, inferior al umbral de riesgo establecido por la supervisión financiera (Banrepública, 2023).

Durante 2023, las cooperativas implementaron estrategias de optimización operativa que contribuyeron a mejorar sus resultados. Según la Federación Especializada de Cooperativas de

Ahorro y Crédito (2024), gastos generales se redujeron de 79,43 % en 2022 a 69,86 % en 2023, mientras la cartera crediticia aumentó un 10,7 %, alcanzando un crecimiento acumulado del 34,9% en los últimos cinco años.

Esta eficiencia operativa permitió que el ROA ascendiera a 2,18 %, superando el 1,08 % del año 2022. Asimismo, la solvencia del sector aumentó de 5,42 % en 2022 a 7,40 % en 2023, consolidando la confianza en la gestión continuada (“going concern”) de las cooperativas (Supersolidaria, 2024).

En 2024, la rentabilidad sobre activos se ubicó en 1,46 %, ligeramente inferior al valor del año anterior. Esta disminución se relaciona principalmente con el aumento en las provisiones bajo el nuevo método de pérdidas crediticias esperadas (CECL), las cuales fueron absorbidas sin comprometer la estabilidad financiera.

Según el Reporte Anual del Sistema Financiero Cooperativo (Fecolfin, 2024), los excedentes del sector crecieron 43 %, alcanzando los \$340.000 millones, impulsados por la eficiencia operativa y la recomposición del margen de intermediación derivada de la reducción en las tasas de interés.

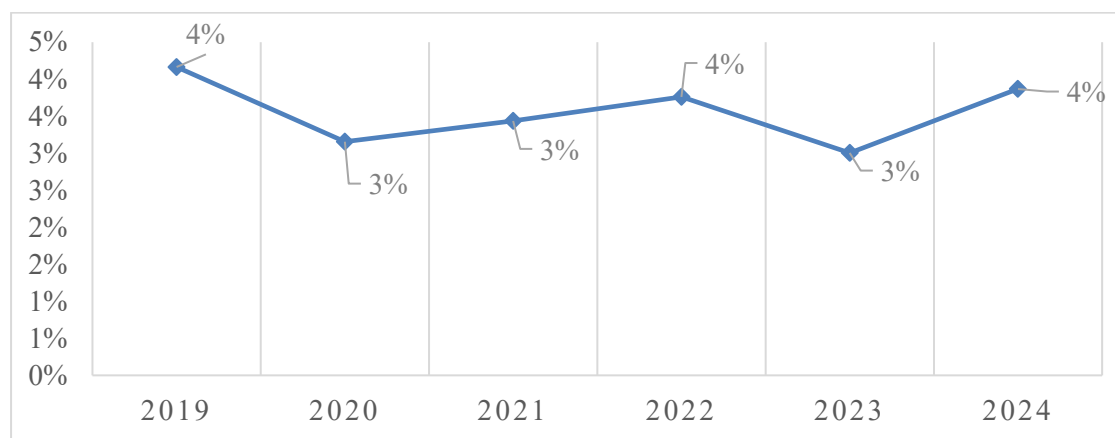
Entre las cooperativas más destacadas por su desempeño se encuentran Financiera Comultrasan, con activos de \$1,88 billones y cartera de crédito de \$1,54 billones; Codema, con activos de \$1,44 billones y cartera de \$1,01 billones; JFK, con excedentes de \$58,14 mil millones y cartera de \$1,31 billones; Confiar, con activos de \$1,44 billones y cartera de \$1,08 billones; Cootrafa, con activos de \$1,17 billones y cartera de \$923,31 mil millones; Crediservir, con excedentes de \$26,34 mil millones y activos de \$936,44 mil millones; y Coomuldesa, con activos de \$843,15 mil millones y cartera de \$616,02 mil millones (Ascoop, 2024).

De cara al 2025, el sector cooperativo se proyectó como un actor clave en la recuperación económica del país, en un contexto de crecimiento del PIB del 2,7 % y una inflación en

convergencia con la meta del Banco de la República. En este marco, el fortalecimiento de la rentabilidad dependerá del desarrollo de centros de servicios compartidos, de la mejora en la eficiencia operativa y del fortalecimiento de las prácticas de buen gobierno corporativo (Fecolfin, 2024).

Figura 10

Evolución Anual de la Rentabilidad sobre el Patrimonio del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes de la rentabilidad sobre el patrimonio del sector.

El gráfico 10 muestra la evolución de la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) del sector cooperativo financiero, evidenciando una tendencia general de estabilidad con ligeras fluctuaciones a lo largo del periodo 2019–2024. En 2019, la rentabilidad del patrimonio fue cercana al 4%, atribuida a una gestión operativa eficiente, políticas financieras favorables y un entorno macroeconómico estable, caracterizado por tasas de interés moderadas e inflación controlada.

En 2020, la rentabilidad disminuyó al 3%, reflejando los efectos de la pandemia de COVID-19, que impactó la economía global y afectó la demanda de préstamos, elevó la

morosidad y obligó a las cooperativas a implementar medidas de apoyo a sus asociados. Durante el 2021, la rentabilidad se mantuvo en niveles similares, mientras las entidades buscaban adaptarse al nuevo entorno económico postpandemia mediante estrategias orientadas a la recuperación de la normalidad operativa.

Gracias a la implementación de estas medidas, en 2022 el ROE se recuperó hasta niveles cercanos al 4%, impulsado por la reactivación económica, políticas fiscales expansivas y una mayor eficiencia en la gestión de recursos. Sin embargo, en 2023 el indicador volvió a descender alrededor del 3%, influenciado por factores externos como la inflación, el aumento de las tasas de interés y la competencia con otras entidades financieras. A pesar de ello, para 2024 se observó una recuperación y estabilización en torno al 4%, sustentada en una mejor gestión interna, la adopción de tecnologías financieras y un entorno macroeconómico más favorable. Este comportamiento demuestra la capacidad de resiliencia y adaptación del sector cooperativo financiero frente a los distintos desafíos económicos del periodo.

De acuerdo con la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria, 2021), el patrimonio total de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) ascendió a \$5,9 billones al cierre de 2020, superior a los \$5,7 billones registrados en 2019, y alcanzó \$6,1 billones durante los primeros nueve meses de 2021. Por su parte, la Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Entidades Financieras (Fecolfin) reportó que los excedentes del sector antes de la pandemia (2019) fueron de \$516.234 millones, equivalentes al 4,6% del total del sistema financiero colombiano. Entre las cooperativas con mayores excedentes se destacaron JFK (\$63.308 millones), Bancoomeva (\$53.201 millones), Aseguradora Solidaria (\$52.180 millones), Financiera Comultrasan (\$43.103 millones) y Financiera Progressa (\$21.587 millones).

Durante 2020, los excedentes disminuyeron a \$173.000 millones debido a los menores márgenes de intermediación y la contracción de la actividad económica, representando una caída

del 48% respecto a 2019. No obstante, hacia septiembre de 2021, los excedentes alcanzaron \$268.000 millones, superando la cifra total del año anterior, lo que evidencia una recuperación gradual.

En 2022, el crecimiento de los pasivos impulsado por el aumento de los depósitos contribuyó a mejorar la rentabilidad y a reducir los gastos generales, favoreciendo el ROE con niveles moderados. En 2023, las utilidades ascendieron a \$723.000 millones, aunque representaron una disminución del 19% frente al año anterior.

Para 2024, de acuerdo con Fecolfin (2024), los activos del sistema financiero cooperativo ascendieron a \$35,67 billones, lo que representó un aumento del 6,6% respecto a 2023. Las utilidades o excedentes alcanzaron \$340.000 millones, con un crecimiento del 43% frente a 2023 (\$237.000 millones), gracias a una mayor eficiencia operativa y a la recomposición del margen de intermediación derivada de la reducción de tasas de interés. Asimismo, el capital social aumentó un 7,4% y los depósitos un 8,7%, reflejando la confianza y compromiso de los asociados con las entidades del sector.

Estos resultados se tradujeron en un crecimiento sostenible que permitió a las cooperativas financieras ampliar su oferta de crédito y fortalecer su estructura financiera. La cartera total cerró 2024 en \$26,65 billones, con un crecimiento moderado del 1,67% frente a 2023. En cuanto a su composición, el crédito de consumo representó el 68% del total, el crédito comercial el 15%, el de vivienda el 10% y el microcrédito y crédito productivo el 7% (Fecolfin, 2024).

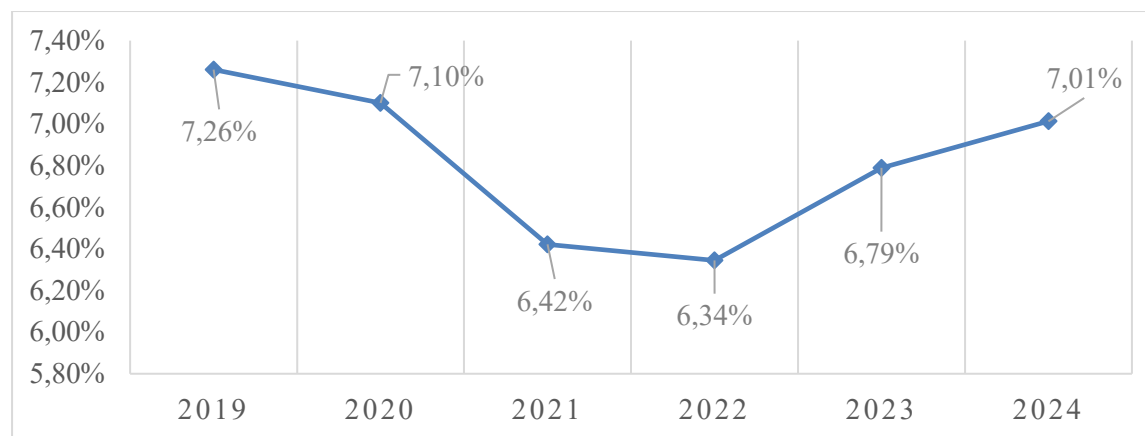
Según el mismo informe, las cooperativas con mayores excedentes fueron JFK (\$58.140 millones), CFA (\$4.000 millones), Confiar (\$2.040 millones) y Cotrafa (\$270 millones), consolidándose como referentes en la gestión patrimonial del sector.

En perspectiva, se espera que para 2025 el sector continúe fortaleciendo su rentabilidad y

su participación en el sistema financiero colombiano, en un contexto de crecimiento económico proyectado del 2,7% y una inflación que tendería a estabilizarse, lo que consolidaría el papel de las cooperativas como actores clave en la inclusión y sostenibilidad financiera del país.

Figura 11

Evolución Anual de la Calidad de Cartera del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes de la calidad de cartera del sector.

El gráfico 11 muestra la evolución de la calidad de cartera del sector cooperativo financiero. Desde el año 2019 hasta el 2022 se observa una disminución en el indicador de cartera, lo que indica una mejora en la calidad de los activos de las cooperativas financieras. Esto refleja una gestión adecuada del riesgo crediticio y una mayor eficiencia en la recuperación de créditos.

En el 2023, el índice aumentó a 6,79%, evidenciando un deterioro en la calidad de los activos. Este incremento estuvo asociado a los cambios en las tasas de interés y el nivel de inflación durante el periodo, lo que generó condiciones económicas adversas que afectaron la demanda de servicios financieros ofrecidos por las cooperativas. En el 2024, como consecuencia de estas condiciones y de los desafíos que enfrentaba la economía nacional, el sector cooperativo

financiero presentó un aumento leve hasta el 7,01%, indicando una estabilización en la calidad de la cartera gracias a los ajustes de las tasas de interés, los cuales contribuyeron parcialmente a la recuperación económica del país.

Sin embargo, estas fluctuaciones afectaron la capacidad de pago de algunos asociados, incrementando el riesgo de morosidad y deteriorando la calidad de los activos.

En un análisis más detallado, a pesar de las variaciones observadas, el indicador de calidad de cartera ha estado influenciado por múltiples factores económicos y estructurales. De acuerdo con la Supersolidaria (2019), el indicador de calidad de cartera (cartera vencida sobre cartera bruta) se situó en 4,56%, mostrando una mejora frente a años anteriores. Este resultado se atribuyó a la recuperación en las modalidades de consumo y microcrédito, así como al crecimiento en la cartera bruta.

Para el 2020, según la Supersolidaria (2021), el indicador de cartera en riesgo durante la crisis del COVID-19 evidenció una materialización del riesgo crediticio, especialmente en la modalidad de microcrédito. No obstante, la calidad de cartera mejoró a partir del segundo semestre de 2022, aunque posteriormente volvió a mostrar un deterioro progresivo en la mayoría de las modalidades, con excepción de la cartera de vivienda.

Según CicloSolidario (2020), al incluir los castigos de cartera, el indicador general de todas las entidades casi se duplicó, pasando del 4,9% al 10,89%. En el caso de las cooperativas, el indicador alcanzó 11,78%, superior al de los bancos (10,72%), aunque al aislar los bancos públicos este ascendió a 12,26%, reflejando una mayor fragilidad en la banca pública.

Asimismo, la Supersolidaria (2021) informó que, frente a febrero de 2021, el indicador de riesgo mostró una mejoría, pasando de 12,1% a 12,2% al cierre de 2020. En cuanto a las modalidades, la cartera vencida comercial cerró en 4,5%, la de consumo en 6,1%, la hipotecaria en 3,6% y la de microcrédito en 7,4%, siendo esta última la de mayor deterioro.

Por su parte, la Superintendencia Financiera (2022) reportó que las cinco cooperativas con actividad financiera registraron, en promedio, una calificación de cartera del 9% durante marzo, cifra superior al promedio de los bancos (8,6%). Las cooperativas con mejor desempeño fueron la Cooperativa Financiera de Antioquia (7,9%), Cootrafa (5,5%) y Confiar (8,1%).

Además, la cartera total de las cooperativas financieras ascendió a 3,9 billones de pesos, de los cuales los asociados con mejor calificación concentraron 3,5 billones. La provisión total superó el 115,9% de la cartera total, evidenciando prudencia en la gestión del riesgo crediticio.

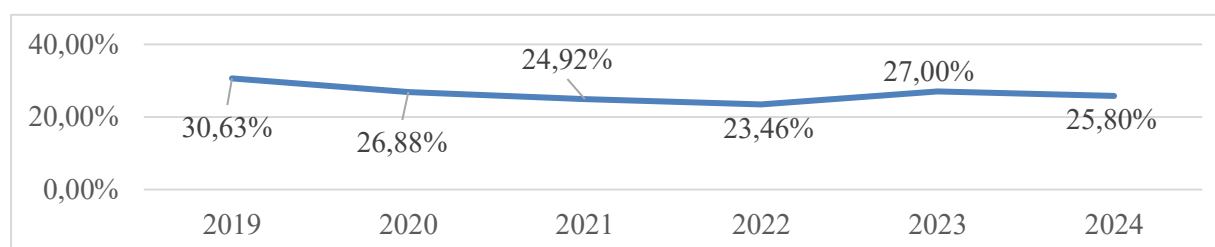
En el 2023, la Superintendencia Financiera señaló que fue un año caracterizado por el bajo crecimiento de la cartera, su deterioro y los altos costos de fondeo, factores que presionaron las utilidades y la rentabilidad del sistema financiero, incluidas las cooperativas.

La Cooperativa JFK reportó excedentes por \$51.735 millones, cifra positiva considerando el contexto económico, aunque inferior a los \$69.670 millones de 2022, reflejando una disminución del 25,7% asociada al incremento en la morosidad y en los niveles de provisión.

En contraste, la Cooperativa Financiera Cootrafa reportó pérdidas por \$15.539 millones en 2023, luego de registrar excedentes por \$1.748 millones en 2022, debido al aumento de los costos financieros derivados del crecimiento en los depósitos y las tasas de interés impulsadas por el mercado (Superintendencia Financiera, 2023).

Figura 12

Evolución Anual de la Eficiencia Operativa del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes de la eficiencia operativa del sector.

Entre 2019 y 2024, el sector cooperativo financiero en Colombia mostró una evolución marcada por la adaptación a cambios económicos, regulatorios y sociales. De acuerdo con la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria, 2021; 2024), las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito han mantenido un papel relevante dentro del sistema financiero solidario, evidenciando resiliencia frente a los ciclos económicos recientes.

En 2019, el sector registró un crecimiento sostenido en su base social y en el volumen de activos. Las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) mostraron una eficiencia operativa cercana al 6 %, reflejando una gestión equilibrada entre ingresos y gastos administrativos (Supersolidaria, 2021).

Este año se caracterizó por una expansión del crédito solidario y una estabilidad en la cartera, con tasas de mora controladas.

Durante 2020, el impacto de la pandemia de COVID-19 generó una contracción temporal en la colocación de créditos y en la rentabilidad, aunque las cooperativas implementaron estrategias de alivio financiero para sus asociados. Según Supersolidaria (2021), el sector mantuvo su solvencia gracias a la gestión prudente del riesgo y a la estructura de capital solidario, lo que permitió superar el choque sin pérdidas significativas.

En 2021, el proceso de recuperación económica impulsó nuevamente el crecimiento de la cartera, alcanzando niveles de eficiencia operativa alrededor del 4,3 % a septiembre, con proyecciones anuales cercanas al 6 %. Este comportamiento se asoció a la reactivación del consumo y a la mejora en los indicadores de liquidez y rentabilidad (Supersolidaria, 2021).

El año 2022 estuvo marcado por la consolidación digital y la transformación tecnológica del sector. Las cooperativas avanzaron en la adopción de canales virtuales y herramientas de banca en línea, fortaleciendo la inclusión financiera en zonas rurales (Betancourt, 2024). A nivel

financiero, se evidenció una recuperación en el margen operacional y un leve incremento en los activos totales.

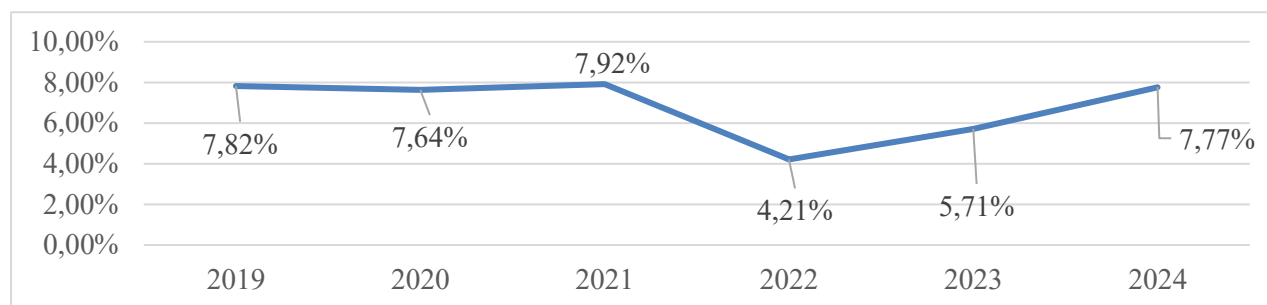
Para, el entorno macroeconómico caracterizado por inflación y aumento en las tasas de interés afectó parcialmente la rentabilidad, aunque las cooperativas mantuvieron su solidez patrimonial. Según Supersolidaria (2024), el sector logró estabilizar sus indicadores de liquidez y capitalización, mostrando un leve crecimiento en las captaciones y una recuperación gradual en la cartera de crédito.

Finalmente, en 2024, las cooperativas financieras reafirmaron su papel como actores claves en la economía solidaria. El informe de Supersolidaria (2024) evidenció un fortalecimiento del patrimonio, un incremento sostenido de los depósitos y una eficiencia operativa superior al promedio histórico, lo que demuestra una gestión financiera más eficiente y sostenible hacia el cierre del periodo 2018–2024.

En conjunto, los años 2019 a 2024 reflejan la madurez del modelo cooperativo financiero colombiano, capaz de adaptarse a escenarios de crisis, transformación digital y cambios regulatorios, manteniendo su compromiso con la inclusión y la equidad económica.

Figura 13

Evolución Anual de Crecimiento de los Activos del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes del crecimiento de los activos del sector.

El gráfico 13 muestra la evolución de la eficiencia operativa del sector cooperativo financiero, evidenciando un crecimiento significativo de los activos a lo largo de los años. Entre 2019 y 2021, se observa una fase de estabilidad con valores cercanos al 8 %, lo que permite deducir un entorno económico favorable y una gestión eficiente de los activos por parte de las cooperativas financieras del sector.

En 2022, el panorama cambió considerablemente debido a factores externos como las altas tasas de interés, la inflación, los efectos residuales de la pandemia de COVID-19, los conflictos geopolíticos y la disminución del apoyo fiscal. Asimismo, las políticas monetarias restrictivas afectaron el crecimiento de los activos, reduciendo la liquidez y la operatividad de las entidades financieras cooperativas (Supersolidaria, 2024).

Durante 2023 y 2024, se evidenció una recuperación progresiva del crecimiento de los activos, que pasaron del 5,71 % al 7,77 %. Este repunte reflejó una mejoría en las condiciones económicas generales y una sólida capacidad de adaptación del sector frente a los desafíos globales y regionales. Las estrategias de diversificación de productos financieros implementadas por las cooperativas fomentaron la inclusión financiera y el aumento del número de asociados, contribuyendo a fortalecer la estructura patrimonial y mitigar los efectos de la inflación y las altas tasas de interés. Sin embargo, el incremento de los gastos generales y operativos continuó afectando parcialmente la rentabilidad (Fecolfin, 2024).

En un informe detallado, según el Informe del Sistema Financiero elaborado por la Superintendencia Financiera de Colombia (2019), los activos del sistema financiero alcanzaron 1.716 billones de pesos, equivalentes al 176 % del PIB. Este crecimiento se debió a la expansión del crédito durante 2018, que registró un aumento real del 3,04 %, alcanzando \$465,6 billones.

Por modalidad, la cartera de vivienda creció un 9,4 %, la de consumo un 5,9 %, microcrédito un 0,3 % y comercial un 0,1 %. Además, la cartera vencida disminuyó desde un

crecimiento del 41,43 % en junio de 2017 hasta un 8,42 % en diciembre de 2018, mejorando el indicador de calidad de cartera a 4,56 %. En paralelo, las cuentas de ahorro, corrientes y CDT mostraron crecimientos reales anuales de 3,1 %, 2,8 % y 0,5 %, respectivamente, lo que favoreció el fortalecimiento de los activos financieros (Superintendencia Financiera de Colombia, 2019).

Por su parte, la Supersolidaria (2020) informó que, pese a los desafíos derivados de la pandemia, los activos del sector cooperativo crecieron un 3,82 % hasta julio de ese año. Posteriormente, en julio de 2023, el crecimiento fue del 2,49 %, afectado por el rápido aumento de las tasas de interés, que pasaron del 1,45 % al 13,45 % entre 2020 y 2023, impactando significativamente las estructuras financieras de las cooperativas. Esto obligó a las entidades a ajustar las tasas de los créditos otorgados, adaptándose a un entorno altamente competitivo (Supersolidaria, 2024).

En 2024, el sector cooperativo financiero consolidó su recuperación. Según el Reporte Anual del Sistema Financiero Cooperativo de Fecolfin (2024), los excedentes del sector crecieron un 43 %, alcanzando los \$340 mil millones, en un contexto de transformación normativa orientada a fortalecer el rol de las cooperativas en el desarrollo económico y social.

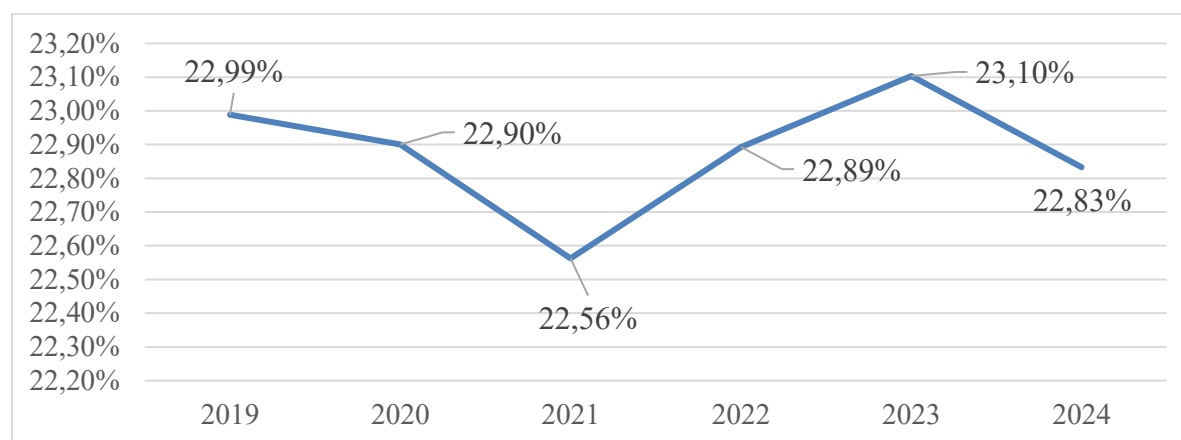
En el mismo año, el capital social aumentó un 6,4 % y los depósitos un 8,7 %, reflejando la confianza de los asociados. En cuanto a la composición de la cartera, el crédito de consumo representó el 68 %, el comercial el 15 %, vivienda el 10 % y microcrédito/productivo el 7 %, lo que evidencia la necesidad de continuar diversificando las líneas de crédito (Sfcoop, 2024).

Las principales cooperativas que destacaron por el crecimiento de sus activos y su solidez financiera fueron Financiera Comultrasan, con activos por \$1,88 billones y cartera de \$1,54 billones; JFK Cooperativa Financiera, con excedentes de \$58.140 millones y cartera de \$1,31 billones; Codema, con activos de \$1,44 billones y cartera de \$1,01 billones; Confiar, con activos de \$1,44 billones y cartera de \$1,08 billones; y Cotrafa, con activos de \$1,17 billones y cartera de

\$923.310 millones (Supersolidaria, 2024).

Figura 14

Evolución Anual de Capitalización del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes de la capitalización anual del sector.

El gráfico 14 muestra la evolución de la capitalización del sector cooperativo financiero, evidenciando ligeras fluctuaciones a lo largo del periodo de estudio, reflejo de los cambios en la estructura de capital y las condiciones económicas del entorno.

En 2019, el índice de capitalización fue relativamente alto, lo que demuestra una sólida base de capital y una gestión eficiente, en un contexto económico favorable (Supersolidaria, 2019).

Durante 2020, a raíz de la pandemia de COVID-19, se presentó una disminución en la capitalización del sector. Las cooperativas financieras enfrentaron dificultades para mantener o incrementar su base de capital, producto de la reducción de ingresos, el aumento de la morosidad, la volatilidad de los mercados financieros y la incertidumbre económica.

A esto se sumó el incremento de los costos operativos derivados de la implementación de

nuevas tecnologías para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado, reduciendo la capacidad de acumulación de capital en este periodo (Supersolidaria, 2020).

En 2021, la tendencia a la baja continuó como consecuencia de los efectos prolongados de la crisis sanitaria. Muchas cooperativas se vieron obligadas a utilizar parte de su capital acumulado para mantener la operación y apoyar a sus asociados. Asimismo, las condiciones económicas estuvieron influenciadas por la inflación y los ajustes en las tasas de interés implementados por el Banco de la República (Supersolidaria, 2021).

Sin embargo, en 2022 se evidenció una recuperación significativa, alcanzando una capitalización del 22,89 %, impulsada por la implementación de estrategias financieras orientadas al fortalecimiento del capital y la adaptación a los cambios del mercado. Entre ellas se destacan el acceso a financiamiento externo, la renegociación de préstamos en condiciones más favorables y la reinversión en proyectos cooperativos. Estas acciones permitieron reducir los niveles de endeudamiento, mejorar la relación deuda–capital y reforzar la gobernanza institucional mediante prácticas de gestión más eficientes y transparentes (Supersolidaria, 2022).

Durante 2023, la capitalización del sector cooperativo financiero mejoró gracias a la incorporación de nuevas tecnologías, inversiones en infraestructura y la disminución de los efectos de la pandemia sobre la economía global. Los ajustes en las tasas de interés y la estabilización económica contribuyeron a fortalecer la estructura de capital, aumentar la eficiencia y favorecer la capacidad de crecimiento de los activos (Confecoop, 2023).

No obstante, en 2024 el sector experimentó una leve disminución atribuida a un crecimiento económico mundial desigual y a la persistencia de conflictos geopolíticos —como los enfrentamientos en Ucrania, Sudán y Gaza—, que generaron incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros, provocando ajustes en las políticas monetarias de los bancos centrales, lo que afectó la capacidad de las cooperativas para generar nuevas oportunidades de inversión y

crecimiento, impactando negativamente su capitalización (Supersolidaria, 2024).

A pesar de estas fluctuaciones, el sector cooperativo financiero colombiano ha mostrado un desempeño positivo en términos de liquidez, solvencia, rentabilidad, crecimiento de activos, eficiencia operativa, calidad de cartera y capitalización. La implementación de estrategias de fortalecimiento institucional ha permitido mantener una gestión eficiente y sostenible a largo plazo, consolidando la identidad cooperativa dentro del sistema financiero nacional (Fecolfin, 2024).

De acuerdo con la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop, 2023), los esfuerzos recientes se han centrado en el fortalecimiento patrimonial, la transformación digital y la mejora del gobierno corporativo. Sin embargo, los excedentes del sector en 2023 disminuyeron un 19 % respecto a 2022, pasando de \$899.000 millones a \$723.000 millones, debido a la reinversión de utilidades para consolidar el patrimonio.

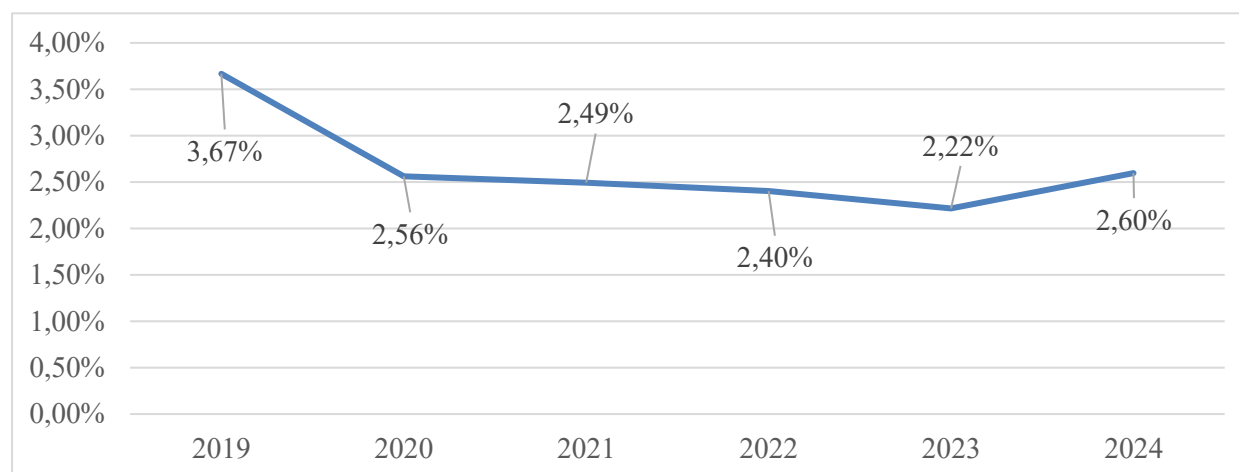
No obstante, según la misma Confederación, el patrimonio total creció un 4,7 %, alcanzando \$23,7 billones, mientras que la cartera de créditos aumentó 5,2 %, hasta \$41,5 billones. En activos, el crecimiento fue de 5,7 %, los fondos solidarios crecieron 7,7 % y las mutuales 11 %. Por su parte, el patrimonio de las cooperativas aumentó un 4 %, el de los fondos un 8 %, mientras que las mutuales presentaron una disminución del 5,8 %.

En materia territorial, las regiones Centro, Santanderes, Antioquia, Bogotá, Quindío, Huila y Valle registraron la mayor presencia de entidades cooperativas (Confecoop, 2023).

En conclusión, la capitalización del sector cooperativo financiero entre 2019 y 2024 refleja tanto la resiliencia del modelo como su capacidad de adaptación ante escenarios económicos adversos. A través de la innovación, la gestión prudente del capital y el fortalecimiento de la gobernanza, las cooperativas han logrado mantener su estabilidad financiera y continuar contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

Figura 15

Evolución Anual de la Rentabilidad sobre Ingresos del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes de la rentabilidad sobre ingresos del sector.

El gráfico 15 evidencia que el indicador de rentabilidad del sector cooperativo financiero se ha mantenido en terreno positivo durante todo el periodo de estudio, lo cual refleja una capacidad constante del sector para generar utilidades a partir de sus ingresos operacionales. Entre 2019 y 2020, se observa una disminución significativa en la rentabilidad (de 3,67% a 2,56%), atribuible al impacto inicial de la pandemia del COVID-19.

Este descenso se asocia principalmente al aumento de las provisiones, los mayores gastos operativos y la reducción de los ingresos derivados de la cartera crediticia, resultado de la desaceleración económica y del deterioro temporal en la capacidad de pago de los asociados.

Durante el periodo 2020–2022, la rentabilidad continuó en descenso, aunque a un ritmo más moderado, reflejando la lenta recuperación económica posterior a la crisis sanitaria y los desafíos enfrentados por las cooperativas para mantener su eficiencia operativa en un entorno caracterizado por la inflación creciente y el aumento de las tasas de interés.

En 2023, el indicador alcanzó su punto más bajo (2,22%), lo que podría explicarse por los ajustes fiscales y regulatorios, las presiones inflacionarias y el incremento en los costos operativos y financieros. A pesar de ello, en 2024 se evidenció una recuperación hasta 2,60%, resultado de una mejor gestión administrativa, la reactivación del crédito y una mayor eficiencia institucional. (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2024).

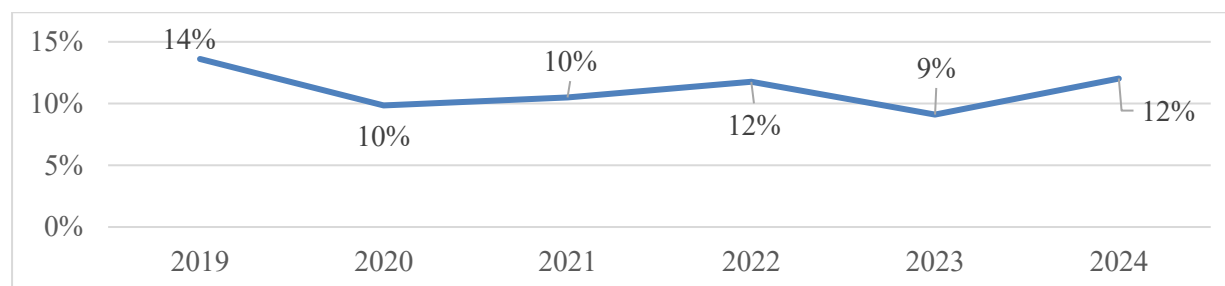
Aunque no se dispone de datos específicos sobre este indicador financiero, su comportamiento puede analizarse a partir de otros indicadores relacionados, dado que la rentabilidad es un resultado transversal del equilibrio entre ingresos, costos operativos, calidad de cartera y estructura financiera.

De acuerdo con el informe de Fecolfin (2024), las utilidades del sector alcanzaron los \$340.000 millones, representando un incremento del 43% respecto a 2023. Este crecimiento estuvo impulsado por una mayor eficiencia operativa y la recomposición del margen de intermediación, favorecida por la reducción de las tasas de interés en el mercado. Asimismo, los activos totales ascendieron a \$35,67 billones, con un crecimiento del 6,6% frente a 2023, mientras que la cartera total cerró en \$26,65 billones, lo que significó un aumento moderado del 1,67%.

Estos resultados evidencian una mejora tanto en la eficiencia como en la rentabilidad del sector cooperativo financiero, lo que sugiere un aumento del ROIC, indicador que mide la rentabilidad sobre el capital invertido y, por tanto, refleja de manera integral el rendimiento del sector.

Figura 16

Evolución Anual de la Rentabilidad sobre los Aportes del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes de la rentabilidad sobre los aportes del sector.

La imagen 16 muestra la evolución de la Rentabilidad del Aporte Patrimonial (RAP) en el sector cooperativo financiero colombiano entre 2019 y 2024, evidenciando variaciones influenciadas por factores económicos, operativos y de escala.

En 2019, se observó un periodo de relativa estabilidad económica, en el que las cooperativas financieras de mayor tamaño alcanzaron niveles de rentabilidad de hasta el 14%, mientras que las más pequeñas registraron en promedio 6%. Esta disparidad se explica porque el RAP está condicionado por variables como el tamaño de la cooperativa, la eficiencia operativa, la calidad de la cartera y el entorno macroeconómico.

De acuerdo con el Informe de Evolución Sectorial (Supersolidaria, 2025), en muchos casos los excedentes generados no resultan suficientes para mantener el poder adquisitivo de los aportes, lo cual plantea un reto de sostenibilidad a largo plazo. En las cooperativas con actividad financiera, la rentabilidad del aporte varía entre menos del 3% en las entidades pequeñas y hasta 12% en las más grandes, siendo estas últimas las únicas con capacidad de preservar el valor real del capital aportado. En promedio, el indicador se ubica por debajo del 7%, nivel que solo sería

suficiente si la inflación se redujera a tasas cercanas al 3%.

En contraste, los fondos de empleados más pequeños logran alcanzar un promedio de 8%, mientras que los segmentos más grandes, con activos entre \$100 y \$200 mil millones, alcanzan en promedio el 20%, mostrando una marcada heterogeneidad en el desempeño del sector.

Durante el año 2024, el comportamiento del RAP se vio influenciado por el aumento simultáneo de los depósitos y el capital social. Según el Sistema Financiero Cooperativo (2025), los depósitos crecieron un 8,7% y el capital social un 6,9%, impulsados por un contexto de fortalecimiento normativo y desarrollo económico y social.

Como resultado, los activos del sector alcanzaron los \$35,67 billones, con un crecimiento del 6,6% durante ese año, reflejando la confianza de los asociados y la capacidad de capitalización de las entidades.

En este mismo periodo, el capital social aumentó 7,4%, evidenciando el compromiso de los asociados, mientras los excedentes se incrementaron en 43%, gracias a una mejora en la eficiencia operativa y a la recomposición del margen de intermediación diferencia entre los ingresos por intereses cobrados y los intereses pagados por la captación de recursos, principal fuente de ingresos de las entidades financieras, incluidas las cooperativas.

Este cambio estructural en la composición de ingresos refleja una optimización en la mezcla de productos financieros, caracterizada por un aumento de los créditos productivos frente al consumo.

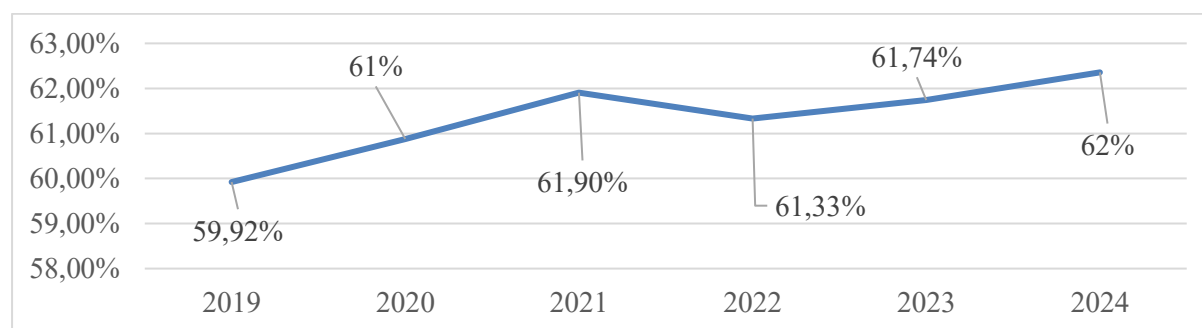
Dicha tendencia permitió un incremento de los ingresos por intereses, al otorgarse préstamos con mejores tasas activas y reducirse los costos de fondeo, generando así una mayor rentabilidad y flexibilidad para ofrecer productos financieros competitivos. En línea con esto, según Fecolfin (2025), la cartera total cerró en \$26,65 billones, con un crecimiento moderado del 1,67%, distribuida en 68% de crédito de consumo, 15% comercial, 10% vivienda, y 7%

microcrédito y crédito productivo.

Estos datos confirman que persisten retos asociados a la diversificación crediticia, aspecto clave para ampliar las alternativas de financiamiento de los asociados, proyectando para el 2025 como un periodo determinante para el fortalecimiento del sector cooperativo financiero, en un contexto de recuperación económica nacional, con un crecimiento esperado del 2,7%, según las proyecciones de las entidades de supervisión y análisis del sector.

Figura 17

Evolución Anual del Endeudamiento del Activo del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes del endeudamiento del activo del sector.

En la gráfica 17 se evidencia la evolución anual del endeudamiento del activo del sector cooperativo financiero, mostrando un índice de estabilidad con variaciones moderadas a lo largo de los años. Este comportamiento refleja una adecuada gestión financiera por parte de las entidades del sector, caracterizada por la prudencia en la asunción de obligaciones y una sólida capacidad de resiliencia frente a los desafíos económicos, incluyendo los efectos de la pandemia de la COVID-19. Dichos factores contribuyeron a mantener la estabilidad en los niveles de capitalización y a promover la reinversión de excedentes.

Según la Asociación Colombiana de Cooperativas (Ascoop, 2020), en medio de la crisis

generada por el Covid-19, el cierre del año resultó alentador para el sector cooperativo colombiano, al registrarse un balance positivo que permitió afrontar los efectos derivados de la cuarentena y la disminución de la actividad económica.

En ese año, se observó un crecimiento del orden del 8% (equivalente a un crecimiento real del 4%) en la mayoría de las variables financieras. Se destacó una importante democratización del capital, con aportes superiores a \$11,3 billones por parte de 7.305.000 asociados, un patrimonio total de \$20,7 billones, y una capitalización que representó cerca de la mitad de dicho patrimonio, producto de la reinversión de excedentes. Además, el endeudamiento con terceros fue apenas del 64%, los ingresos agregados de las cooperativas del sector real alcanzaron los \$12 billones (45% del total de ingresos), y la cartera de crédito llegó a \$32 billones (equivalente al 55% de los activos del conjunto de la economía solidaria).

Como medida para fortalecer la solidez patrimonial, la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria, 2020) expidió la Circular N.º 22 del mismo año, en la cual se enfatizó la importancia del patrimonio técnico mínimo en relación con los activos ponderados por riesgo.

Este requerimiento buscó consolidar el patrimonio como un “colchón financiero” que permita a las cooperativas absorber pérdidas y mantener la confianza de los asociados y del público, actuando de forma similar a los estándares de Basilea aplicados en el sistema financiero tradicional. La medida fortaleció la protección del ahorro de los asociados, la autonomía financiera de las entidades y el cumplimiento regulatorio, promoviendo mejores proyecciones de sostenibilidad a largo plazo.

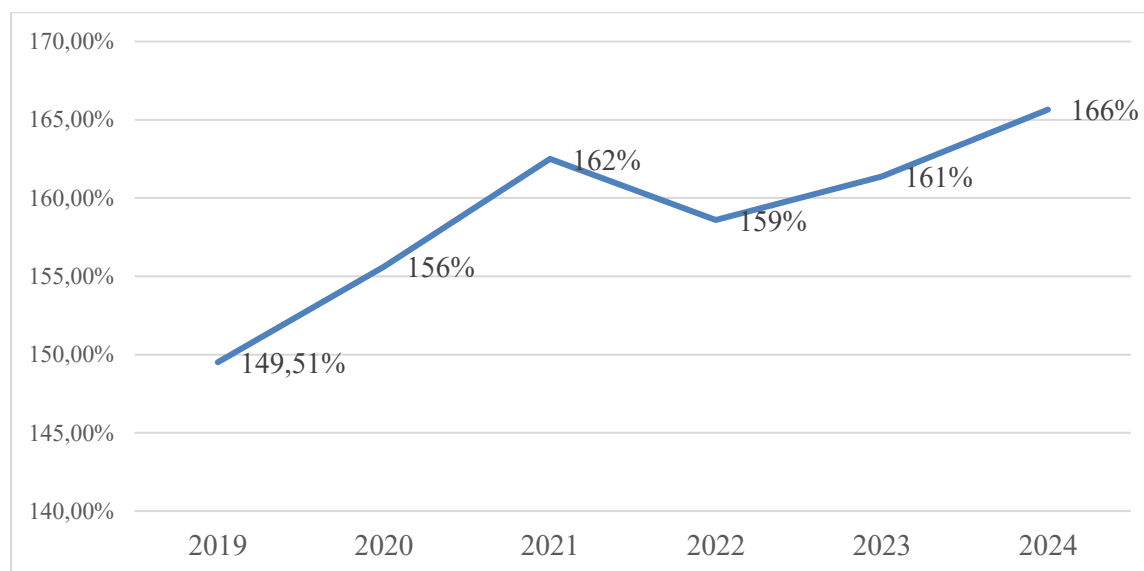
Ante los cambios y transformaciones del mercado, fue necesario actualizar las normas para garantizar una adecuada gestión del riesgo. En este sentido, la Supersolidaria, mediante la Circular Externa N.º 35 de 2021, modificó varios lineamientos del Capítulo II y sus anexos del Título IV, relacionados con el Sistema de Administración de Riesgos, con el fin de adaptar la

regulación a las nuevas condiciones del entorno financiero (Supersolidaria, 2021).

Como resultado de estas medidas regulatorias y del fortalecimiento institucional, el Sistema Financiero Cooperativo (SFCOOP) evidenció un desempeño favorable en los años posteriores. De acuerdo con Ascoop (2024), en 2024 los depósitos aumentaron 8,7% y el capital social 6,9%, mientras los excedentes crecieron 43%, impulsados por una mayor eficiencia operativa y una recomposición del margen de intermediación. Este comportamiento fue favorecido por la reducción de las tasas de interés en el mercado, lo que permitió un crecimiento sostenido de los activos del sector, que alcanzaron los \$35,67 billones, con un incremento del 6,6%, reflejando la confianza de los asociados y el fortalecimiento general de las entidades cooperativas.

Figura 18

Evolución Anual del Endeudamiento del Patrimonio del Sector



Nota. Se evidencia tendencias ascendentes y descendentes de endeudamiento del patrimonio del sector.

En la gráfica 18 se evidencia el comportamiento del endeudamiento del patrimonio del sector cooperativo financiero, mostrando un índice de estabilidad con variaciones moderadas a lo largo del periodo analizado. Según la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria, 2024), las cooperativas financieras registraron una relación cartera/activos cercana al 76 %, superando el promedio del 2023 (80 %) en las entidades de mayor tamaño. Asimismo, los depósitos representaron cerca del 54 % de los activos, alcanzando el 62 % en las cooperativas grandes, mientras que en 2023 este indicador era inferior. Este comportamiento permitió a las entidades del sector apalancarse de manera eficiente mediante los pasivos, fortaleciendo la relación proporcional con los activos y configurando una estructura de financiamiento favorable, caracterizada por un adecuado nivel de apalancamiento y una gestión equilibrada de sus fuentes de financiación.

De acuerdo con la Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Entidades Financieras (Fecolfin, 2023), las cooperativas financieras presentaron un crecimiento del 3,6 % en sus activos y un incremento del 12,7 % en el capital social respecto al año anterior. Además, el Reporte de Estabilidad Financiera del primer semestre de 2024 destacó un endeudamiento elevado en la cartera, aunque con una leve mejoría en su calidad hacia el cierre de 2023.

En conjunto, estos resultados evidencian que el sector ha incrementado su dependencia de los depósitos de asociados y terceros que pasaron de representar el 55 % al 62 % del total de activos en 2024, al tiempo que se ha fortalecido la actividad crediticia, la cual alcanzó niveles récord equivalentes a más del 75 % de los activos, especialmente en las cooperativas de mayor tamaño. Este proceso ha implicado una menor relevancia de los aportes como fuente de financiación, siendo reemplazados progresivamente por pasivos más robustos.

En consecuencia, se observa una transición del financiamiento interno hacia mecanismos externos, manteniendo, no obstante, un saldo saludable en el capital social y una estructura patrimonial sostenible en el mediano plazo.

En conclusión, la evaluación de las políticas y regulaciones que inciden sobre el sector cooperativo financiero permitió evidenciar que, si bien existen avances normativos en materia de supervisión, inclusión financiera y estándares internacionales, persisten tensiones estructurales que afectan negativamente su crecimiento y desarrollo económico. La aplicación de criterios bancarios homogéneos, la falta de reconocimiento de la naturaleza solidaria del modelo, y la ausencia de una supervisión diferenciada generan sobrecargas operativas, limitan el acceso a fondeo y desincentivan la innovación territorial.

Asimismo, se identificó que muchas regulaciones no consideran las particularidades jurídicas, democráticas y territoriales del modelo cooperativo, lo que restringe su capacidad de expansión, su legitimidad institucional y su impacto social. Estas tensiones normativas, lejos de ser meramente técnicas, configuran un entorno restrictivo que exige reformas estructurales, diálogo interinstitucional y políticas públicas adaptadas al modelo solidario.

En consecuencia, este análisis confirma que el marco regulatorio vigente, en su forma actual, representa un obstáculo para la consolidación de un sistema financiero plural, inclusivo y sostenible. El documento propone que el reconocimiento normativo del modelo cooperativo como actor legítimo y diferenciado es una condición necesaria para su fortalecimiento institucional, su autonomía económica y su capacidad transformadora en los territorios.

Retos y Desafíos

En este capítulo se evidenciarán tanto avances como retrocesos en aspectos clave del funcionamiento de las cooperativas financieras. Si bien algunas entidades de mayor tamaño han logrado avances significativos en profesionalización, modernización de servicios y transformación digital, persisten desafíos estructurales que limitan el crecimiento sostenible del sector. Estos retos se agudizan en un entorno complejo y dinámico, caracterizado por el acelerado desarrollo tecnológico, el fortalecimiento del sistema bancario tradicional y la irrupción de nuevas entidades digitales, como las Fintech, que han transformado profundamente la dinámica del mercado financiero.

Análisis e Interpretación de Resultados

El objetivo es obtener información clave para evaluar la gestión financiera actual del sector cooperativo, sirviendo de insumo fundamental para avanzar en la investigación y, posteriormente, proponer soluciones pertinentes.

Los instrumentos fueron aplicados en tres cooperativas del sector financiero solidario, lo que permitió identificar con mayor precisión los retos y desafíos que enfrentan estas entidades. Las encuestas, compuestas por preguntas cerradas, contaron con la participación de 20 expertos seleccionados mediante muestreo intencional, priorizando aquellos con mayor trayectoria en el sector.

Tabla 1

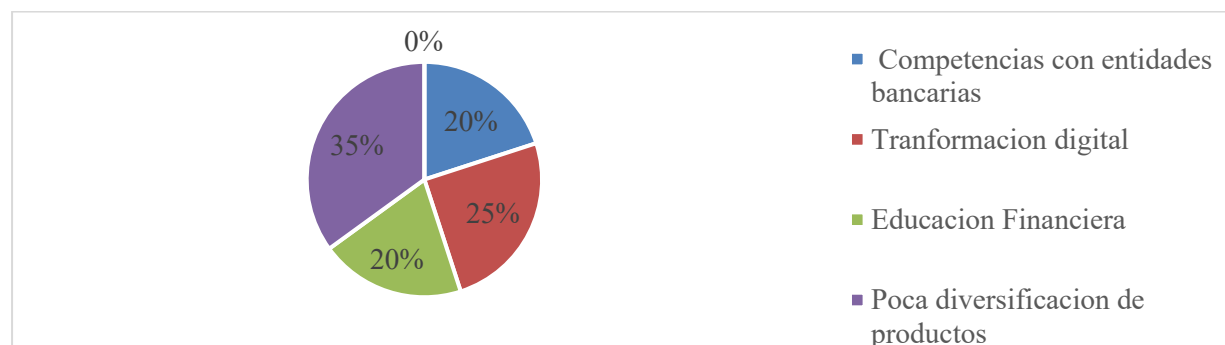
Principales Retos Financieros que Enfrentan Actualmente las Cooperativas Financieras en Colombia

Respuestas	Frecuencia	%
Competencias con entidades bancarias	4	20,00%
Transformación digital	5	25,00%
Educación Financiera	4	20,00%
Poca diversificación de productos	7	35,00%
Otros	0	0,00%
Total	20	100,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 19

Representación Porcentual Pregunta 1 - Encuesta



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el gráfico 19, hay una necesidad urgente de diversificar productos, ya que es el punto más crítico según los participantes expertos, yendo de la mano la digitalización y la educación financiera, estando las cooperativas financieras atentas a la competencia de los bancos, lo cual podría impulsar una revisión estratégica de su posicionamiento, confirmando esto que, las cooperativas tienen camino por recorrer en ampliar su portafolio.

Tabla 2

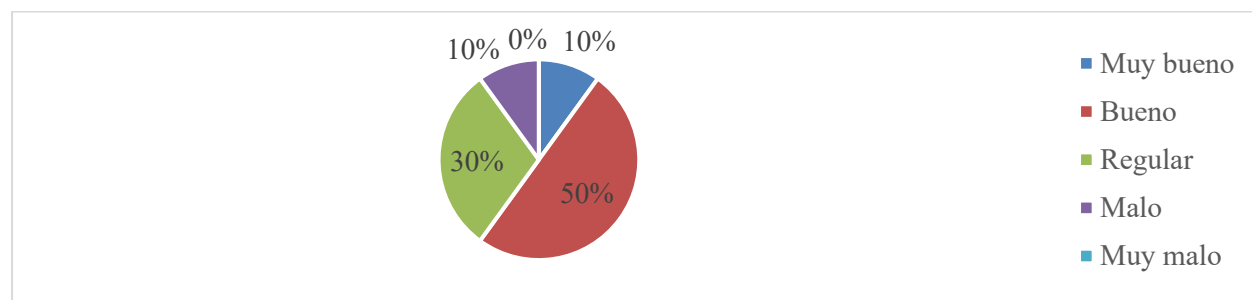
Clasificación Desempeño General del Sector Cooperativo Financiero en Colombia Durante el Periodo 2019–2024

Respuestas	Frecuencia	%
Muy bueno	2	10,00%
Bueno	10	50,00%
Regular	6	30,00%
Malo	2	10,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector (2025).

Figura 20

Representación Porcentual Pregunta 2 - Encuesta



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector

Como se observa en el gráfico 20, los resultados de esta pregunta reflejan el contexto actual de las cooperativas del sector, dado a que reconocen avances importantes, como el crecimiento de los activos y los depósitos, valorando la expansión geográfica y el aumento de los asociados, indicando esto que hay progreso, pero persisten desafíos como la baja diversificación de productos en donde más del 68% de la cartera sigue siendo el crédito de consumo, la necesidad de la digitalización y la educación financiera.

Tabla 3

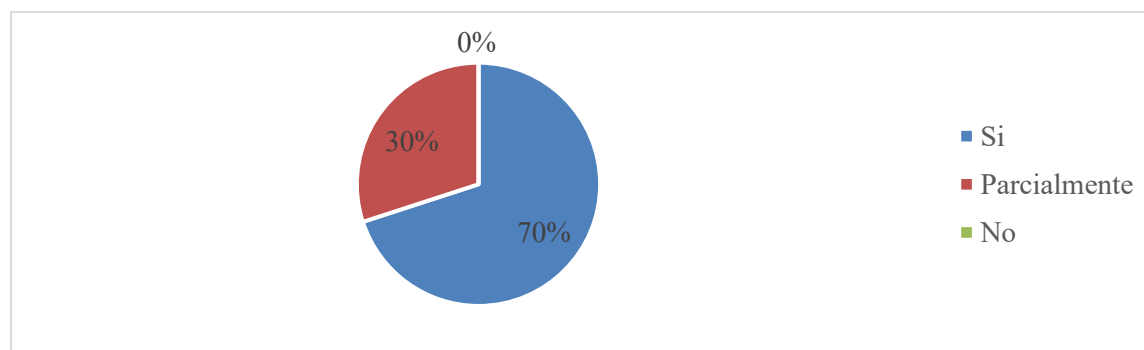
Consideraciones de Crecimiento del Sector con Respecto al Número de Asociados, Activos y Cobertura Geográfica durante el Último Periodo

Respuestas	Frecuencia	%
Si	14	70,00%
Parcialmente	6	30,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 21

Representación Porcentual Pregunta 3 - Encuesta



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el gráfico 21, los resultados de esta pregunta, se evidencia que la mayoría de los expertos consultados reconocen un crecimiento claro del sector en los tres indicadores propuestos coincidiendo con la realidad (asociados, activos y cobertura), pero a pesar de esto, hay un grupo importante indicando que, aunque ha habido avances, estos podrían ser desiguales, dado a que, hay coberturas en zonas rurales, calidad de crecimiento (no solo volumen de activos sino su impacto social), o desafíos en digitalización.

Tabla 3

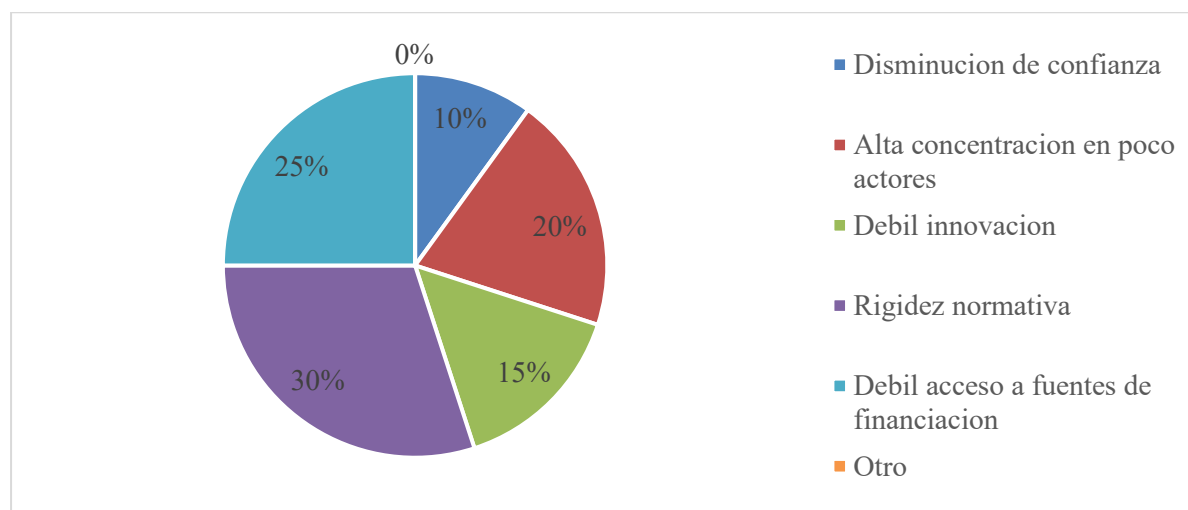
Aspectos en los que el Sector Cooperativo Financiero Presenta Retrocesos o Estancamientos Durante el Periodo Analizado

Respuestas	Frecuencia	%
Disminución de confianza	2	10,00%
Alta concentración en pocos actores	4	20,00%
Débil innovación	3	15,00%
Rigidez normativa	6	30,00%
Débil acceso a fuentes de financiación	5	25,00%
Total	20	100,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 22

Representación Porcentual Pregunta 4 - Encuesta



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el gráfico 22, esta pregunta es altamente relevante, dado a que, se evidencia actualmente que el sector cooperativo financiero enfrenta marcos regulatorios que limitan su capacidad de innovación y expansión, especialmente frente a bancos y fintechs.

Según un reporte del Sistema Financiero Cooperativo elaborado por Fecolfin (2025), hay que aprovechar el entorno económico y regulatorio, dado a que la reducción de la inflación y las tasas de interés crean un escenario favorable para la expansión del crédito cooperativo, teniendo oportunidades de fortalecer su incidencia en la formulación de políticas públicas, promoviendo normativas que reconozcan su papel en la inclusión financiera que faciliten su crecimiento, viéndose reflejada en su estructura de provisiones y costos financieros de las cooperativas, adaptándose a un nuevo esquema que le permitirá mantener la solidez del sector, garantizando su estabilidad a largo plazo.

Tabla 4

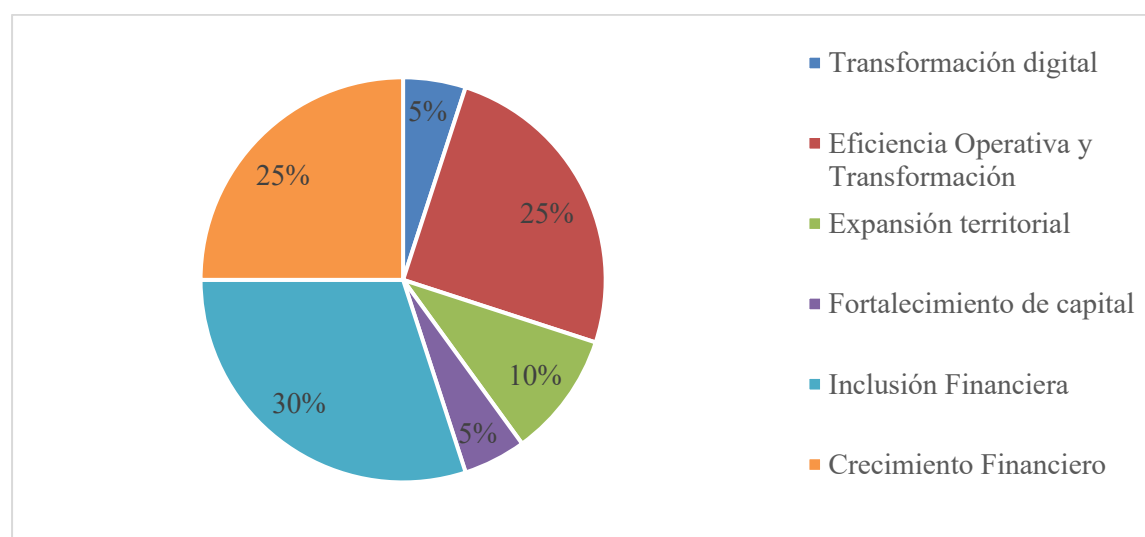
Aspectos que se Considera que el Sector Cooperativo Financiero Pudo Haber Avanzado en los Últimos Años

Respuestas	Frecuencia	%
Transformación digital	1	5,00%
Eficiencia Operativa y Transformación	5	25,00%
Expansión territorial	2	10,00%
Fortalecimiento de capital	1	5,00%
Inclusión Financiera	6	30,00%
Crecimiento Financiero	5	25,00%
Otro	20	100,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 23

Representación Porcentual Pregunta 5 - Encuesta



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el gráfico 23, el análisis de la respuesta de esta pregunta refleja la realidad del contexto actual de las entidades del sector, la inclusión financiera es muy representativa en las entidades del sector, teniendo un rol protagónico en bancarizar zonas y poblaciones rurales, encontrándose ligado con la eficiencia operativa y expansión de servicios, siendo una meta transversal, dado a que, la eficiencia operativa y transformación, refleja el esfuerzo por modernizar procesos internos para competir con bancos tradicionales.

Por otro lado, se encuentra la transformación digital y la expansión territorial, que, a pesar de contar con baja frecuencia, sigue siendo clave, dado a que muchas cooperativas están en etapas tempranas de digitalización, por los bajos recursos y enfoque en consolidación más que crecimiento geográfico en lo que se puede deducir que, las cooperativas priorizan primero la eficiencia y el impacto social (inclusión), revelando una lógica distinta a los bancos tradicionales.

Tabla 5

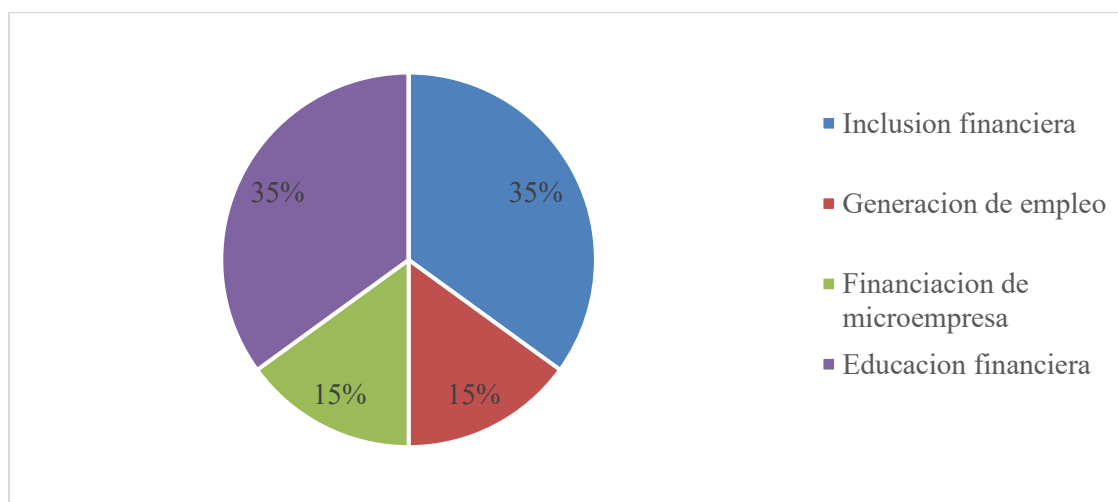
Áreas en Donde se Evidencia un Mayor Aporte Económico del Sector Cooperativo Financiero Frente al Desarrollo Económico Local y Regional del País entre el Periodo Analizado

Respuestas	Frecuencia	%
Inclusión financiera	7	35,00%
Generación de empleo	3	15,00%
Financiación de microempresa	3	15,00%
Educación financiera	7	35,00%
Total	20	100,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 24

Representación Porcentual pregunta 6 - Encuesta



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el gráfico 24, esta distribución muestra una percepción mucho más matizada del sector, es decir, se puede evidenciar que, se está reconociendo el papel tradicional en inclusión financiera y educación, desempeñando un rol fundamental y sostenido en estos dos aspectos que son claves para el desarrollo y crecimiento económico local y regional del país, dado a que las cooperativas se han caracterizado en ser pioneras en llevar servicios financieros a zonas rurales y municipios donde los bancos no tienen presencia, el cual han facilitado el acceso al ahorro, crédito y seguros a poblaciones vulnerables, trabajadores informales y pequeños productores, sirviendo esto a la vez como instrumento de bancarización social, especialmente a regiones apartadas, identificando claramente que estos dos aspectos, inclusión financiera y educación, siguen siendo fortalezas visibles y valoradas que, aunque hayan nuevos desafíos que enfrentar como lo es la innovación o acceso a la financiación, el compromiso con la inclusión y la educación sigue siendo la marca distintiva del modelo cooperativo financiero del país.

Por tal motivo, teniendo esta perspectiva, el sector emplea a más de 13.000 personas ya que han crecido en número de asociados, lo que implica una mayor actividad operativa, siguiéndole a esta distribución, la generación de empleo como se evidencia los resultados. (Banrep, 2024).

Tabla 6

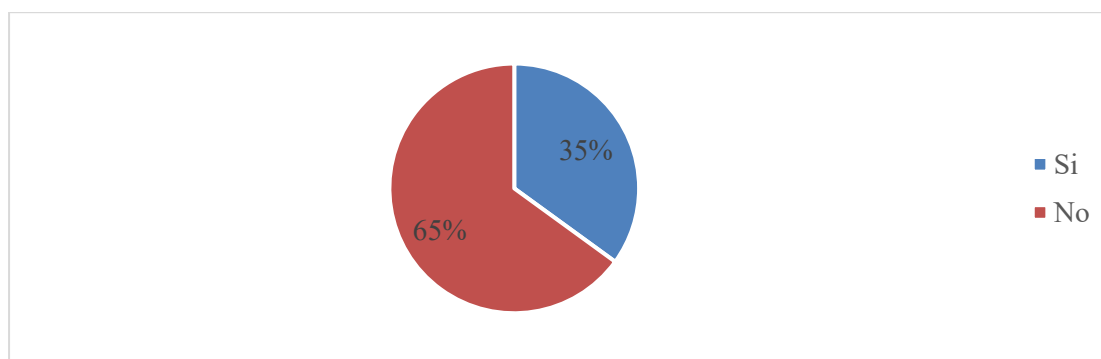
Nivel de Incidencia de los Últimos Cambios Normativos en el Sector Cooperativo Financiero en la Competitividad y Modernización del Sector durante el Periodo Analizado

Respuestas	Frecuencia	%
Si	7	35,00%
No	13	65,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 25

Representación Porcentual Pregunta 7 - Encuesta.



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el gráfico 25, esta pregunta evalúa el nivel de coherencia con la evolución del sector, en donde algunos expertos reconocen que ha habido avances recientes,

como por ejemplo el Decreto 769 de 2025, en donde promueve servicios transaccionales digitales y reconoce el papel de las cooperativas en la inclusión financiera, realizando también esfuerzos por adoptar la regulación al tamaño y complejidad de las entidades, no han sido suficientes para evolucionar al ritmo del sector, considerando los expertos del sector que la regulación sigue siendo rígida, poco flexible y no suficientemente adaptada a los desafíos actuales como la digitalización, acceso a la financiación y la competencia con bancos y Fintech.

Tabla 7

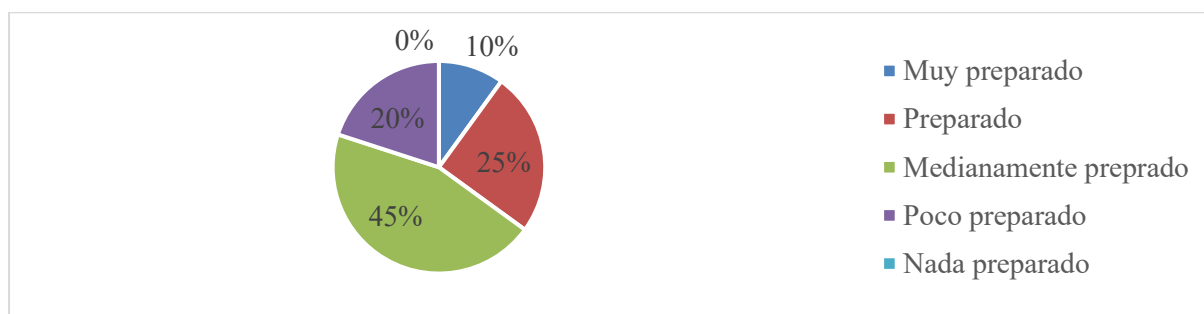
Nivel de Preparación del Sector Cooperativo para Enfrentar los Desafíos Actuales del Entorno Económico y Tecnológico en el País

Respuestas	Frecuencia	%
Muy preparado	2	10,00%
Preparado	4	20,00%
Medianamente preparado	10	50,00%
Poco preparado	4	20,00%
Nada preparado	0	0,00%
Total	20	100,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 26

Representación Porcentual Pregunta 8 - Encuesta



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el gráfico 26, según los resultados obtenidos en las respuestas de la pregunta se puede evidenciar que, el sector cooperativo financiero según el personal experto el sector se encuentra “medianamente preparado” por lo que las cooperativas reconocen la necesidad de tener una transformación digital, pero muchas de ellas se encuentran en proceso de implementación, teniendo la fortaleza en la solvencia y liquidez, pero teniendo debilidades en la diversificación de su portafolio, especialmente en vivienda, microcrédito y agro, requiriendo mayor inversión tecnológica y mejor integración económica para competir con la banca tradicional.

Por lo tanto, esta respuesta se ajusta bastante a la realidad que se percibe en el contexto actual del sector de las cooperativas, dado a que, estas entidades poseen el capital institucional, la cobertura nacional y la vocación social necesaria para contrarrestar las debilidades que las afectan, es decir, el rezago tecnológico, la baja participación en ciertos segmentos financieros y la necesidad de alianzas estratégicas, permitiendo este análisis equilibrado (fortalezas y debilidades) tener una visión objetiva y realista, dado a que, los expertos suelen tener una visión crítica pero constructiva, llegando a reconocer los avances sin llegar a sobreestimarlos, reconociendo el

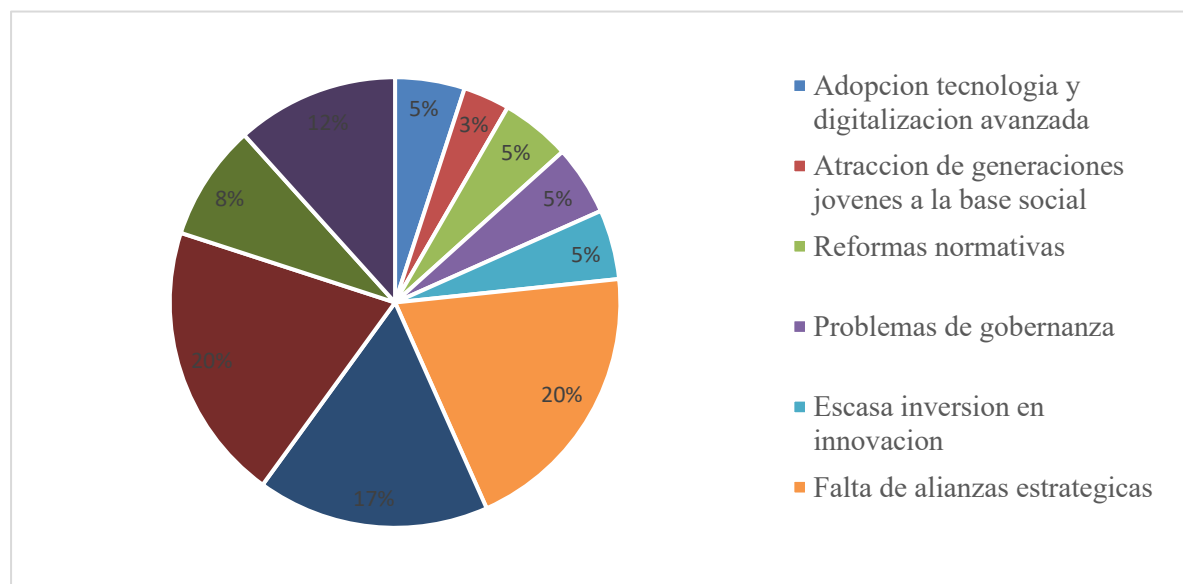
progreso, señalando lo que aún falta por mejorar, sin la necesidad de exagerar ni minimizar la situación sin tener que llegar al pesimismo.

Tabla 8

Identificación de los tres Principales Desafíos que el Sector Cooperativo Financiero podría enfrentar en los Próximos Años

Respuestas	Frecuencia	%
Adopción tecnología y digitalización avanzada	3	5,00%
Atracción de generaciones jóvenes a la base social	2	3,33%
Reformas normativas	3	5,00%
Problemas de gobernanza	3	5,00%
Escasa inversión en innovación	3	5,00%
Falta de alianzas estratégicas	12	20,00%
Baja diversificación de productos	10	16,67%
Limitaciones en acceso de financiamiento	12	20,00%
Débil posicionamiento frente a bancos	5	8,33%
Dificultad para atraer nuevos segmentos	7	11,67%
Ninguna de las anteriores	0	0,00%
Otro	0	0,00%
Total	60	100,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 27*Representación Porcentual Pregunta 9 - Encuesta*

Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el gráfico 27, los resultados de esta pregunta se asemejan bastante a la realidad y al contexto actual del sector cooperativo financiero del país, dado a que, la falta de alianzas estratégicas, la poca diversificación de productos financieros y las limitaciones en acceso de financiamiento son retos identificados por Fecolfin que el sector debe saber manejar a futuro. Igualmente se puede evidenciar que, el personal experto que laboran en las cooperativas encuestadas percibió los desafíos del sector de forma realista y estratégica, priorizando a aquellos que afectan directamente a la competitividad, la sostenibilidad y la capacidad de respuesta del sector.

Por lo tanto, la falta de alianzas estratégicas, las limitaciones en acceso de financiamiento, la baja diversificación de productos, son los principales retos y desafíos más identificados, los cuales son fundamentales para apoyar los emprendimientos y expansión, dado a que según

Fecolfin (2022), por ser entidades que captan recursos públicos, deben recomponer su portafolio de servicios, teniendo como plan instarla a la transformación digital con el objetivo de competir en un mercado cada vez más reñido que requiere más inversión en tecnología, el cual por las limitaciones en el acceso de financiamiento del sector no se ha podido dar una adecuada gestión e implementación.

Tabla 9

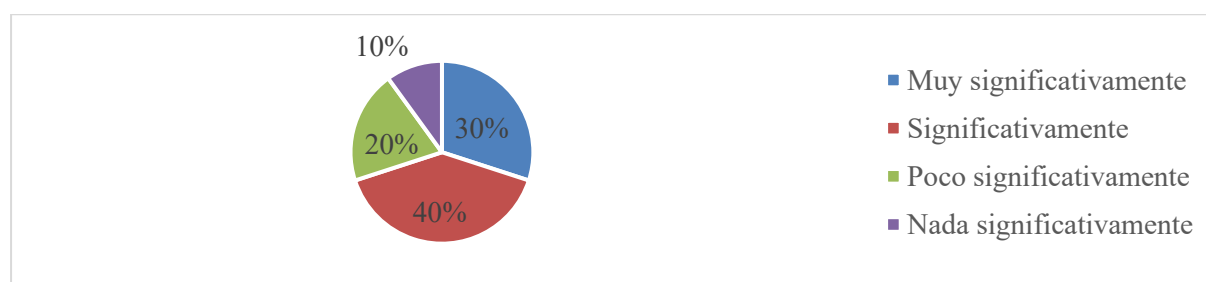
Identificación del Grado de Impacto en que los Desafíos Afectan la Competitividad del Sector Cooperativo Financiero en Comparación con el Sistema Financiero Tradicional

Respuestas	Frecuencia	%
Muy significativamente	6	30,00%
Significativamente	8	40,00%
Poco significativamente	4	20,00%
Nada significativamente	2	10,00%
Total	20	100,00%

Nota. Datos obtenidos de la encuesta aplicada a los actores del sector.

Figura 28

Representación Porcentual Pregunta 10 - Encuesta



Nota. Representación de resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los actores del sector.

Como se observa en el grafico 28, en esta pregunta, se evidencia un grupo importante de expertos del sector en considerar que los desafíos han tenido impacto profundo en la competitividad llegando a reconocer que, el impacto ha sido considerable, aunque no extremo, lo que se puede deducir que, el sector ha sido afectado pero aún conserva ciertas fortalezas, que le permiten al sector mantener la resiliencia cooperativa que la ha caracterizado en estos últimos años, considerando a la vez que estos desafíos no han sido determinantes para desarrollarse y aportar al crecimiento económico local y regional del país, dado a que, algunas entidades han logrado adaptarse mejores que otras, gracias a la heterogeneidad del sector, por su tamaño, capacidades, nivel de desarrollo, estrategias y contexto operativo.

Cabe resaltar que, estas percepciones encontradas por medio de la aplicación de este instrumento de recolección de información, coincide con los últimos hallazgos documentados por las entidades de Fecolfin y la Superintendencia Financiera de Colombia, que señalan limitaciones en innovación, diversificación y adaptación regulatoria como factores críticos que han restringido el crecimiento y la capacidad de respuesta del sector cooperativo.

Entrevistas

Las entrevistas realizadas a los directivos revelaron una visión estratégica y crítica sobre los retos que enfrenta el modelo cooperativo en el país, identificando tensiones estructurales, oportunidades emergentes y una clara necesidad de transformación, coincidiendo en que la gobernanza cooperativa requiere una evolución hacia modelos más técnicos y estratégicos, sin perder su esencia democrática, destacando la necesidad de profesionalizar los órganos de dirección, incorporando perfiles con formación financiera y tecnológica y teniendo la urgencia de implementar mecanismos de autocontrol y rendición de cuentas, como parte de una cultura organizacional más transparente que llegue a reconocer que la transformación digital es un reto

urgente y estratégico, que ayude a minimizar la brecha tecnológica entre cooperativas grandes y pequeñas, reiterando la concentración excesiva en crédito de consumo, que representan más del 70% del portafolio en muchas entidades, señalando a la vez, la necesidad de reorientar la oferta hacia sectores productivos, como vivienda, agro y microempresa, para fortalecer el fondeo externo, incluyendo las alianzas con banca de segundo piso, Findeter, Bancóldex, Finagro, que sirve para crear reservas patrimoniales como medida y estrategia de resiliencia ante ciclos adversos, teniendo una percepción ambivalente frente al entorno regulatorio, en donde reconocieron el esfuerzo por parte del gobierno por incluir al sector en la agenda pública, pero exigiendo una mayor diferenciación normativa frente a los bancos, teniendo la necesidad de contar con reformas tributarias diferenciadas, que reconozcan el carácter no lucrativo del modelo cooperativo de estas entidades.

Hallazgos

Para la presentación de los hallazgos encontrados en las entrevistas, se organizará una tabla temática diseñada con las categorías de los retos y/o desafíos identificados en el sector, exponiendo una síntesis en cada uno de ellos, para posteriormente realizar un análisis interpretativo que ayude a relevar las implicaciones y las debilidades que limitan la competitividad y la capacidad de respuesta del sector, partiendo de una percepción crítica, pero constructiva por parte de los directivos.

Tabla 10

Matriz de Hallazgos y Percepciones del Sector Cooperativo Financiero (2019 – 2024)

Categoría	Hallazgos claves	Percepción de los directivos
	Hay una falta de integración articulada con	Los directivos señalan que, a pesar de que se habla de sostenibilidad en informes y eventos,

Sostenibilidad	<p>los criterios ambientales, sociales y de gobernanza con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para así garantizar una calidad de vida mucho más inclusiva para todos.</p>	<p>las acciones concretas son limitadas y poco sistematizadas, que ayuden a tener una buena gestión responsable de recursos, reducción de huella ecológica, solidez financiera, equidad y educación económica. Esto debido a la desconexión que hay entre las acciones y la capacidad técnica y normativa.</p>
Política y Normativa	<p>Hay una necesidad de contar con reformas diferenciales que ayuden a fortalecer la sostenibilidad y ganar participación en los espacios de formulación pública, dado a que los directivos sienten que, a pesar de participar en reuniones, foros y mesas técnicas, las necesidades no se traducen en políticas relevantes, generando frustración y dando sensación de invisibilidad</p>	<p>Los directivos señalan que, la regulación financiera sigue centrada en los modelos bancarios, lo que minimiza la lógica solidaria y por ende la innovación cooperativa, generando barreras operativas. Se requiere reformas integrales que ayuden a reconocer plenamente el rol de las cooperativas dentro del sistema financiero, sin lograr perder su identidad.</p>

	institucional.	
Económico y Financiero	<p>Hay una alta concentración en créditos de consumo, baja participación en vivienda, agro y microcrédito, exponiendo al sector en sobreendeudamiento, dado a que, hay poco aprovechamiento del potencial como canal de desarrollo productivo, lo que hace que el sector tenga que recurrir a financiamiento externo, lo cual es limitado por la falta de creación de líneas de crédito, generando desigualdad entre las mismas entidades, dado a que las grandes cooperativas poseen capacidad de inversión y</p>	<p>Los directivos presentaron una posición ambivalente con respecto a sus percepciones, dado a que, a pesar de que el sector cooperativo financiero ha demostrado tener una buena solidez institucional, presenta el sector algunas limitaciones estructurales por la baja participación en sectores estratégicos, reflejando una estrategia conservadora que no permite avanzar, crecer ni responder a las nuevas demandas de la población en general, llegando a reducir la capacidad de respuesta del sector cooperativo, lo cual hace que el sector tenga que enfrentar retos críticos en diversificación, acceso de capital y posicionamiento competitivo.</p>

	las pequeñas restricciones operativas, tecnológicas y de cobertura	
Social y Demográfico	Hay una desconexión cultural con las nuevas generaciones, lo cual hace que la segmentación sea limitada y que la capacidad de personalizar y diversificar productos sea limitada, lo cual hace que las cooperativas no desarrollen estrategias diferenciadoras por perfil demográfico porque, no hay los suficientes datos demográficos para analizar, lo cual impide realizar una buena gestión más estratégica de la base social, a pesar de que, poseen un alto número de oficinas, siendo estas	Los directivos reconocen que el sector tiene una presencia social sólida, tanto en zonas rurales, como en municipios intermedios, pero afrontan importantes retos en renovación generacional, dado a que la mayoría de los asociados pertenecen a generaciones mayores, lo cual se requiere realizar una adaptación cultural y segmentación de mercado, que ayude a garantizar una buena sostenibilidad para rejuvenecer la base social, contando con el apoyo de una buena narrativa institucional y desarrollo de nuevos productos para lograr una inclusión no solo territorial, sino cultural, generacional y digital.

	claves para una inclusión financiera más sólida en las comunidades.	
Tecnología	Hay una brecha desigual muy marcada en el sector con respecto a esta categoría, dado a que mientras que las grandes cooperativas poseen el capital de inversión para desarrollar la implementación de estas herramientas para lograr la transformación digital, las pequeñas cooperativas se le dificulta un poco más en cumplir con esta adopción, lo que genera avances puntuales, pero desiguales.	Los líderes cooperativos entrevistados, reconocieron que la transformación digital es un reto urgente y estratégico, pero también admitieron que existen brechas significativas entre lo que se quiere hacer y lo que realmente se ha logrado, es decir, algunas cooperativas se encuentran muy avanzadas, pero hay otras que ni siquiera tiene una aplicación de banca transaccional desarrollada, por lo que consideran que, para lograr esto requieren de un cambio inicialmente mentales a nivel organizacional en donde la resistencia al cambio sea menor, la falta de formación técnica y la visión conservadora no limiten tanto la adopción de las nuevas tecnologías, dado a que estas siguen siendo bajas en proporción a los ingresos y activos del sector.

Gobernanza y Organización	<p>Hay falta de profesionalización directiva, dado a que muchos cargos de liderazgo son ocupados por personas con trayectoria social, pero sin formación especializada en gestión financiera, innovación o transformación digital, dificultando realización de controles internos y gestión de riesgos, lo cual siguen siendo desiguales entre las entidades, encontrando la necesidad de integrar esfuerzos entre cooperativas para generar una economía escala y fortalecer la voz política del sector.</p>	<p>Los líderes directivos, reconocieron la gobernanza cooperativa en uno de los pilares del modelo solidario, pero también admitieron que su forma actual, puede limitar la agilidad, la innovación y la toma de decisiones estratégicas, ralentizando decisiones claves, por lo cual reconocieron que una manera de contrarrestar esta situación es llegando a profesionalizar los procesos y procedimientos sin perder la identidad, es decir, evolucionar sin renunciar a la esencia del cooperativismo.</p>
---------------------------	---	---

Nota. Análisis de identidad solidaria vs. competitividad sistémica.

La regulación diferenciada constituye un elemento esencial para el fortalecimiento del modelo cooperativo financiero en el país, especialmente en un contexto marcado por transformaciones normativas, presiones competitivas y exigencias crecientes en materia de sostenibilidad. A diferencia de las entidades bancarias tradicionales, las cooperativas operan bajo principios solidarios, democráticos y territoriales que requieren un marco jurídico adaptado a su lógica institucional. Sin embargo, la normatividad vigente, basada en criterios homogéneos de supervisión financiera, limita la autonomía operativa del sector y restringe su capacidad de innovación.

La ausencia de una regulación proporcional impide que las cooperativas desarrollen modelos de gestión flexibles, sostenibles y socialmente pertinentes. Esta situación genera tensiones entre el cumplimiento normativo y la misión solidaria, afectando la eficiencia institucional y la legitimidad sectorial. En este sentido, resulta indispensable que el Estado reconozca las particularidades del modelo cooperativo y promueva un marco regulatorio que articule criterios técnicos con principios de equidad, inclusión y desarrollo territorial.

La implementación de criterios ESG (ambientales, sociales y de gobernanza), la medición del impacto social, y la profesionalización directiva son componentes clave para avanzar hacia una supervisión diferenciada que fortalezca la competitividad del sector sin desnaturalizar su esencia.

Asimismo, la transformación digital debe ser entendida como una reconfiguración integral de procesos, cultura organizacional y experiencia del usuario, más allá de la simple modernización tecnológica.

En conclusión, una regulación diferenciada no solo es viable, sino necesaria para consolidar al sector cooperativo financiero como actor estratégico en la construcción de un sistema plural, resiliente y sostenible. Su reconocimiento normativo permitirá ampliar su alcance,

mejorar su capacidad de respuesta y potenciar su contribución al desarrollo económico y social del país.

Tabla 11

Identificación de los Retos y Desafíos del Sector Cooperativo Financiero (2019 – 2024)

Categoría	Desafío / Reto	Descripción
Políticos /Normativos	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación a regulaciones cada vez más exigentes. • Marco legal inadecuado para innovaciones. • Se requiere una regulación clara sobre la interoperabilidad, protección de datos y responsabilidad compartida. • Fomentar la colaboración con empresas tecnológicas y cooperativas internacionales. • Presión para la adaptación de las regulaciones. • Adaptación a la digitalización de los servicios financieros. 	<p>Después de la pandemia se registra un aumento en el acceso y uso de los productos financieros, sin embargo, persisten brechas entre lo rural y lo urbano, entre hombres y mujeres, faltando inclusión financiera como prioridad política, que implique el acceso equitativo al crédito, que ayude a evolucionar en inclusión financiera, innovación tecnológica y desarrollo territorial, dando la necesidad de una modernización institucional, dado a que las cooperativas necesitan un entorno normativo que le permita innovar, escalar y colaborar, sin perder su identidad, para garantizar el acceso a poblaciones de bajos ingresos a servicios financieros, lo que el sector cooperativo debe incorporar y apoyar, teniendo la necesidad de modernizarse tecnológicamente y diversificar sus servicios para competir con la banca tradicional y con los nuevos modelos de negocio siendo un reto regulatorio y de mercado.</p> <p>Estos retos y desafíos sociales y demográficos son profundos y multifacéticos, dado a que, la baja inclusión de jóvenes e inclusión en el</p>

Sociales / Demográfico s	<ul style="list-style-type: none"> • Brecha digital y limitaciones en conectividad. • Desalineación entre los principios cooperativos. • Necesidad de visibilidad. • Baja atracción y retención de jóvenes. • Relevo generacional. • La creciente competencia de los modelos tradicionales y fintechs. 	<p>posconflicto son problemas significativos, teniendo dificultad de atraer y vincular a las nuevas generaciones debido a la desalineación entre los principios cooperativos, considerando esto una problemática grave para los más jóvenes, lo que pone en riesgo su continuidad y crecimiento futuro del modelo, en donde las cooperativas más afectadas por el conflicto armado deben operar bajo estrictas regulaciones de seguridad y control para prevenir la financiación al terrorismo y al lavado de activos, causando por ende, competencia con los modelos tradicionales y con los fintechs , bajo visibilidad y bajo relevo generacional dificultando el desarrollo del modelo.</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de nuevos actores y modelos de negocio (Fintechs). • Diversificación de servicios financieros. • Necesidad de innovación digital y tecnológica, gestión del cambio, regulación y cumplimiento. • Ralentización económica. 	<p>Debido a la desaceleración económica y la presión competitiva por parte de los nuevos modelos de negocios, se ha venido afectando el crecimiento de cartera, lo que impacta en los ingresos y excedentes, lo cual amenaza la viabilidad financiera del modelo cooperativo, afectando la incorporación de tecnología, la mejora de la ciberseguridad y la vinculación de los jóvenes y cumplimiento de las regulaciones, es decir, presentando una presión creciente para mejorar su rentabilidad y eficiencia operativa, teniendo un contexto de baja capitalización, mayor regulación, aumento de competencia como consecuencia de los cambios generados en la preferencia de los usuarios.</p>	
	Económicos /Financieros		

Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Obtención de capital. • Digitalización insuficiente. • Falta de recursos y conocimiento técnico. • Adopción de tecnologías avanzadas. • Resistencia al cambio. • Competencia con fintechs y banca tradicional. • Amenaza de ciberseguridad. • Protección de datos y privacidad. 	<p>La adopción de nuevas tecnologías es esencial para la evolución del modelo cooperativo, enfrentando resistencia al cambio, limitando el alcance y eficiencia, dando como consecuencia que no se atraiga el nivel de inversión necesario y el personal capacitado para la adopción e implementación, dado a que los inversionistas buscan organizaciones cada vez más dinámicas y tecnológicas. Si las cooperativas se perciben rezagadas, no captarán el nivel de inversión necesario para crecer y expandirse, afectando la competitividad, la protección de datos y colocando en riesgo la confiabilidad, accesibilidad y privacidad la información de los asociados.</p>
Organizacion ales	<ul style="list-style-type: none"> • . Adaptación a la digitalización y la competencia. • Supervivencia del modelo cooperativo en zonas de posconflicto, vinculación de jóvenes y fortalecimiento de identidad cooperativa. 	<p>Debido a las que las cooperativas se basan en la participación democrática “asociado, un voto”, se busca equilibrar la participación de los asociados con la profesionalización de la gestión, para mantener la confianza en la gestión de los recursos, lo cual se requiere implementar mecanismos claros de control interno , auditoria y comunicación que se eviten malos manejos y refuercen la confianza del público para que así las cooperativas se puedan adaptar a las nuevas exigencias del mercado financiero, permitiendo por ende adaptarse a la transformación digital,</p>

Sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la fortaleza de las finanzas internas. • Desarrollar alianzas estratégicas que le permitan enfrentar problemas sociales y económicos globales como la pobreza y la desigualdad. 	<p>fomentado una cultura organizacional innovadora y abierta al cambio. Esto permitirá encontrar un equilibrio entre competitividad, sostenibilidad financiera y compromiso social.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia al cambio organizacional. 	<p>Debido a los procesos de digitalización, nuevos productos y cambios regulatorios, vuelve</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión del riesgo y cumplimiento normativo. 	<p>aparecer la resistencia al cambio organizacional debido a que la sostenibilidad deberá fomentar una cultura de innovación y aprendizaje</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad y balance social – financiero. • Formación y renovación de liderazgos. 	<p>continuo, ayudando así a contrarrestar el riesgo intrínseco que hay en la liquidez, crédito, reputación y lavados de activos, dado a que el sector cooperativo vive en tensión permanente de como generar rentabilidad financiera para sobrevivir sin perder la esencia social y solidaria, convirtiéndose esto en un equilibrio permanente y estratégico, dado a que si se rompe hacia un lado, se pierde identidad; hacia el otro, se pierde viabilidad.</p>

Nota. La matriz sintetiza la multicausalidad de los retos identificados, subrayando la necesidad de una transformación integral que abarque desde lo normativo hasta lo tecnológico.

Políticos y Normativos

En los últimos años, el sector cooperativo financiero en Colombia ha enfrentado una serie de desafíos políticos y normativos que han puesto a prueba su capacidad de adaptación y sostenibilidad. Entre los más relevantes se encuentra la necesidad urgente de incorporar tecnologías digitales en sus procesos operativos, comerciales y administrativos. Esta transformación digital no solo es indispensable para mejorar la eficiencia y ampliar la cobertura, sino también para competir en igualdad de condiciones frente a actores financieros tradicionales y emergentes, como las fintech y los bancos digitales.

Sin embargo, el entorno normativo actual presenta vacíos y rigideces que dificultan el desarrollo pleno del cooperativismo financiero, la regulación fragmentada, la falta de incentivos fiscales y la escasa articulación institucional limitan su capacidad de innovación y expansión y la ausencia de una política pública integral son vacíos que hacen falta llenar para que se reconozca el papel estratégico de las cooperativas como agentes de inclusión financiera, desarrollo territorial y economía solidaria.

Sin embargo, según El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, propone una transformación profunda del modelo de desarrollo colombiano, en donde menciona que, el sector cooperativo financiero emerge como un actor estratégico para la democratización del acceso a servicios financieros, especialmente en zonas rurales y comunidades históricamente excluidas, reconociendo el valor de las finanzas populares y solidarias como herramientas para fortalecer la economía local, promover la autonomía comunitaria y dinamizar procesos de inclusión productiva, que para que esto potencial se materialice, el sector enfrenta retos políticos y normativos que requieren atención urgente.

Algunas de los retos y desafíos que el PND menciona son, la fragmentación institucional y

normativa en donde, la coexistencia de múltiples entidades reguladoras (Supersolidaria, Superfinanciera, DIAN, entre otras) genera duplicidades, vacíos y tensiones que dificultan la articulación de una política pública coherente para el cooperativismo financiero, dando como consecuencia desigualdad frente al sistema bancario tradicional, enfrentando restricciones operativas y ausencia de incentivos fiscales, que coloca en desventaja competitiva frente a actores financieros convencionales.

Dado a esto, con la finalidad de transformar el sistema financiero hacia uno más inclusivo, competitivo, transparente y centrado en el consumidor, surgió una iniciativa por parte del gobierno nacional con el fin de responder a los cambios tecnológicos, a la evolución de los hábitos financieros de los usuarios y a la necesidad de modernizar la regulación para facilitar aún más el acceso a servicios financieros, en donde su incorporación no solo fue pertinente, sino estratégica, representando uno de los cambios más significativos en el entorno normativo y tecnológico que afectan directamente al cooperativismo financiero y fue el modelo de las finanzas abiertas, que, aunque está alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, también plantea desafíos y retos específicos para las cooperativas del sector, dado a que, estas deben adaptarse a los estándares que exige el modelo, a las normas y leyes que lo estructura y conforman, dado a que el plan está diseñado para apoyar metas, como la inclusión financiera, la digitalización, y el fortalecimiento de la economía popular. Según la Superintendencia Financiera de Colombia (2024), el modelo permite, diseñar productos nuevos y servicios a partir de los datos de los clientes, enfatizando que, la idea es que las entidades financieras vayan preparándose y mirando qué van a hacer con los datos de sus clientes y qué les van a ofrecer porque las finanzas abiertas van a incentivar mucho la competencia, dejando retos y desafíos con expectativas enormes, dado a que el marco del proyecto se basa en identificar las necesidades de la industria en el cambio de paradigma de la voluntariedad a la obligatoriedad,

apoyar a la URF en la construcción de la regulación complementaria de las finanzas abiertas para facilitar el acceso a los productos y servicios financieros, evaluando la información mínima personal y financiera a intercambiar en el esquema de finanzas abiertas y definir la estrategia que permita el flujo efectivo de la información y su interoperabilidad.

Dado a esto, el modelo de las finanzas abiertas exige a las cooperativas financieras que adopten tecnologías de interoperabilidad, ciberseguridad y gestión de datos, implicando para muchas cooperativas una inversión significativa en infraestructura y talento, lo que representa un reto y desafío operativo y normativo, dado a que, se debe redefinir como se accede, comparte y protege la información financiera, teniendo la necesidad las cooperativas de adaptarse a nuevas normas como lo son las circulares de la Superintendencia y decretos modificatorios, que no siempre contemplan las particularidades como entidades pertenecientes a la economía solidaria, enfrentando desigualdad frente a las Fintech y bancos digitales, dado a que estas poseen ventajas estructurales en este nuevo entorno cambiante, requiriendo como consecuencia a esto, una reconfiguración del marco legal, que permita incluir medidas de equidad, dado a que si no se incluyen dentro de un modelo regulatorio, se plantea como desafío político buscando garantizar que el cooperativismo no sea excluido de la transformación financiera, permitiendo preservar su identidad cooperativa, dado a que el modelo propuesto por el PND se encuentra basado en una lógica de mercado y competencia, mientras que las cooperativas, en cambio, operan bajo principios de solidaridad, autonomía y participación democrática, convirtiéndose esto en un reto normativo en diseñar reglas que permitan su integración sin erosionar la esencia del sector, dado a que, el objetivo del PND 2022–2026 es promover la inclusión financiera y el uso de datos abiertos como herramientas de desarrollo territorial siendo las cooperativas llamadas a ser protagonistas, pero necesitando de un entorno normativo que les permita participar en igualdad de condiciones, sin caer en modelos asistencialistas sin perder su autonomía.

Tecnológicos

Como se ha venido mencionando con anterioridad a lo largo de este capítulo, el sector cooperativo financiero ha tenido que enfrentar dos grandes fuerzas de cambio, la acelerada digitalización del mercado y la evolución normativa que busca modernizar el acceso, la protección y la transparencia en los servicios financieros. Según la Unidad Solidaria (2025), la digitalización del sistema financiero ha avanzado rápidamente, impulsada por la adopción de tecnologías inteligentes, variando considerablemente entre grandes entidades financieras y las cooperativas de ahorro y crédito, dado a que, mientras que los grandes bancos han avanzado en la digitalización de sus servicios, implementando tecnologías como la IA, el Big Data, y la automatización de procesos, las cooperativas aún enfrentan desafíos significativos, teniendo tecnología obsoleta y falta de conocimiento en tecnologías emergentes convirtiéndose en obstáculos que limitan la capacidad de competir en igualdad de condiciones, generando un brecha importante, que por muy inadecuada que sea, hay que reducir o eliminar.

Así mismo, la Unidad Solidaria (2025), también menciona que, las cooperativas financieras y las de ahorro y crédito en Colombia han tardado más en adoptar estas tecnologías debido a restricciones presupuestarias y una cultura organizacional más conservadora, por decir lo menos.

No obstante, la transformación digital se ha convertido en algo vital para que estas entidades puedan ofrecer servicios competitivos, mejorar la experiencia del cliente y reducir costos operativos, siendo clave para que las cooperativas puedan identificar y superar estas limitaciones para mantenerse relevantes en un mercado cada vez más digital, ya que, en paralelo a esto, hay un marco legal y un modelo que ha estado evolucionando la forma de implementar e introducir herramientas, que exige tener mayor claridad en la oferta de los productos financieros y que exige la adopción tecnológica para cumplir con estos nuevos estándares.

Pero esta evolución no ha sido suficiente debido a la presión y a los cambios regulatorios y de adaptación en los últimos años, generando esto solo una evolución parcial, fragmentada e insuficiente para responder a las necesidades de la comunidad en general, habiendo cambios normativos recientes entre los que se puede destacar las reformas al decreto 2555 de 2010 para incorporar modelos como las finanzas abiertas y el proyecto de ley 173 de 2024, que actualiza el estatuto al consumidor, exigiendo transformaciones operativas y digitales que muchas cooperativas aún no están preparadas para asumir. Según el Congreso de la República (2024), la reforma del estatuto al consumidor proyecto de Ley 173 de 2024 introduce herramientas como la Carga Anual Equivalente (CAE), que obliga a las entidades financieras a mostrar el costo total de los créditos de forma estandarizada lo que representa esto un desafío tecnológico para las cooperativas en adaptar sus sistemas de información para calcular, mostrar y calcular la CAE en tiempo real, lo que implica automatizar los procesos crediticios, integración de plataformas digitales y capacitar en normativas y herramientas tecnológicas, dado a que, si no se adaptan las cooperativas corren el riesgo de sanciones o pérdida de competitividad frente a entidades más tecnificadas.

A esto se le suma, el proyecto de ley 264/S de 2022. Según la Comisión Séptima de Senado (2023), el proyecto busca modernizar el marco legal del cooperativismo incluyendo la segmentación regulatoria según tamaño, complejidad y tipo de operación, trayendo desafío tecnológico para las cooperativas, dado a que, la segmentación exige a las cooperativas implementar sistemas de reporte, supervisión y trazabilidad más sofisticados, promoviendo el fortalecimiento de gobierno corporativo digital, integración económica entre cooperativas mediante plataformas compartidas y mejora en la gestión de datos y cumplimiento normativo.

Por tal motivo, como plan de choque a esto, Fecolfin (2025) recomienda a estas entidades, a recomponer su portafolio de servicios y emprender una transformación digital profunda, lo que

implica un desafío tecnológico en donde la digitalización no solo es una necesidad operativa, sino una condición para sobrevivir en un mercado cada vez más competitivo en donde las cooperativas deben invertir en infraestructura tecnológica, desarrollar canales digitales para atención y servicios, implementando soluciones de ciberseguridad y protección de datos, convirtiéndose esto en catalizadores de cambio tecnológico para las entidades del sector, representando en una oportunidad de modernización, pero también un reto estructural, lo cual es clave adaptarse sin perder la identidad solidaria, aprovechar el capital institucional para invertir en tecnología e incidir políticamente para que la regulación contemple sus particularidades.

Sociales y Demográficos

Aunque el marco legal reconoce el papel del cooperativismo como instrumento de desarrollo social, en la práctica existen desajustes entre la normativa vigente y las transformaciones demográficas y sociales que vive el país, generando tensiones que limitan la capacidad del sector para responder a las nuevas realidades. Según Gestión Solidaria (2025), el marco actual no contempla adecuadamente la diversidad territorial del país, lo cual hace que, las cooperativas en zonas rurales, fronterizas y posconflicto enfrenten dificultades para cumplir requisitos operativos y contables, lo cual desencadena ausencia de incentivos para operar en territorios de baja rentabilidad, dado a que, a pesar de la solidez de la legislación frente al tema cooperativo, se mantienen evidentes desafíos para la implementación de estos principios en la realidad del movimiento en el país, no alcanzando la cooperación entre cooperativas el grado deseado y el compromiso con la comunidad.

Dado a lo anterior, se evidencia una desactualización frente a los cambios poblacionales, en donde predominaban las comunidades rurales, estructuras familiares tradicionales y modelos de trabajo estables, enfrentando una urbanización acelerada y concentración poblacional en

ciudades intermedias, una migración interna y externa, que fragmenta vínculos comunitarios y un envejecimiento poblacional con nuevas demandas de servicios financieros adaptados, en donde las juventudes digitalizadas, son la población que posee las tasas más bajas en vinculación al modelo tradicional cooperativo, presentando limitaciones en la inclusión de poblaciones vulnerables, que aunque las cooperativas tienen vocación de inclusión, el marco legal actual no garantiza las condiciones diferenciadas para atender a las comunidades étnicas y campesinas, mujeres cabeza de hogar, jóvenes emprendedores sin historial crediticio y trabajadores informales y migrantes, que a pesar de establecer la ley 79, en donde se establece la educación cooperativa como principio fundamental, no se definen estándares mínimos ni mecanismos de seguimiento, generando que la participación de los asociados en decisiones estratégicas sea baja y haya desconocimiento de modelo entre nuevas generaciones y se dificulte renovar liderazgos para fortalecer la identidad cooperativa. (Gestión Solidaria, 2025).

Si profundizamos un poco más sobre lo anterior, según un boletín de la Supersolidaria (2024), mencionan que, al analizar la captación de recursos a través de los aportes y depósitos, se observa una alta dependencia del rango de mayores de 60 años tanto para los depósitos como para los ahorros, superando el 40% en los ahorros, dado un envejecimiento progresivo del perfil de asociado tradicional, ya que muchas cooperativas mantienen una base de afiliados compuesta por personas mayores con fuerte sentido de pertenencia y apego a los principios.

Esto implica que no solo es importante considerar la transición generacional respecto al grupo de jóvenes, sino también reconocer que los demás grupos de edad no están logrando hacer frente a la alta dependencia que tienen las cooperativas en los rangos más altos de edad.

Sin embargo, este grupo está disminuyendo con el tiempo y las cooperativas enfrentan dificultades para atraer y retener a nuevas generaciones por falta de estrategias de vinculación juvenil y productos financieros diseñados para jóvenes, limitando la renovación de la base social,

prefiriendo que las nuevas generaciones busquen soluciones digitales, rápidas y personalizadas, dado a que muchas cooperativas aún conservan procesos tradicionales y poco ágiles, existiendo un bajo nivel de conocimiento social sobre el cooperativismo, de cómo funciona y en qué se diferencia de un banco, limitando el crecimiento del sector y su posicionamiento como una alternativa sólida y ética frente a otros tipo de entidades, que por falta de campañas educativas y de posicionamiento, se genera una brecha entre el valor social del modelo cooperativo y su viabilidad pública, en donde los sectores urbanos, en especial en ciudades grandes, el modelo cooperativo se ve poco conocido o percibido como antiguo o limitado, generando desigualdades territoriales y exclusión financiera persistente, enfrentando grandes barreras para llegar a territorios con altos índices de pobreza y baja infraestructura tecnológica, que ha ido limitando el acceso de comunidades rurales al sistema financiero cooperativo, aumentando y persistiendo la brecha en cobertura, particularmente en regiones con presencia de economía informal o víctima del conflicto armado, en donde muchas cooperativas aún no han desarrollado productos ni servicios alineados con estas demandas sociales, lo que hace menos competitivas frente a entidades bancarias o Fintechs, que debido a los cambios sociales recientes han traído nuevas demandas con mayor transparencia y responsabilidad social, producto con enfoque de género o diversidad con educación financiera adaptada a distintos públicos.

Económicos y Financieros

Los desafíos y retos económicos y financieros vistos desde el marco legal normativo, revelan tensiones profundas entre la vocación solidaria del cooperativismo y las exigencias de un sistema financiero cada vez más tecnificado, competitivo y regulado, en donde, las cooperativas financieras están sujetas a normas similares a la de los bancos y entidades vigiladas por la Superintendencia, pero sin contar con los mismos recursos, beneficios tributarios ni acceso a

capital, conteniendo una asimetría regulatoria frente a otros actores financieros. Según la Superintendencia Financiera de Colombia (2023), por medio del boletín jurídico N°3 y según la ley 795 de 2003 y el Decreto 2555 de 2010, imponen exigencias de solvencia, liquidez y reporte que pueden resultar desproporcionadas para cooperativas pequeñas o multiactivas, lo cual representa para estas entidades del sector un desafío, que deben cumplir estándares sin contar con las herramientas equivalentes, lo que limita la capacidad de expansión y sostenibilidad, no contemplando mecanismos robustos para que las cooperativas accedan a fondos de inversión pública o privada, programas de fomento productivo o incentivos fiscales que le permitan mejorar su impacto social o territorial, presentándose así limitaciones en el acceso a fuentes de financiamiento, generando desafío, dado a que, las cooperativas tienen alta dependencia de recursos propios y baja capacidad de apalancamiento frente a proyectos de innovación o expansión, lo que hace haya rigidez normativa frente a modelos de innovación financiera, generando por ende que el marco normativo legal vigente no facilite la adopción de modelos de banca digital cooperativa, plataformas de crédito colaborativo e integración tecnológica entre cooperativas, dificultando la competencia con Fintech y bancos digitales, que operan bajo marcos más flexibles y adaptación a la innovación.

Si profundizamos un poco más, durante los años posteriores a la pandemia, muchas cooperativas enfrentaron una reducción de rentabilidad debido a los niveles de morosidad, especialmente en microcréditos y sectores informales, la caída en la colocación de créditos por la incertidumbre económica y la baja capacidad de pago de algunos asociados, el aumento de los gastos administrativos y operativos llegaron a afectar la sostenibilidad financiera, especialmente en las cooperativas de pequeña y medianas tamaños, limitando su capacidad de crecimiento convirtiéndose esto en un desafío y un reto para las entidades del sector. Según la Supersolidaria (2024), la disminución del margen financiero y el aumento en la morosidad han dificultado el

acceso de las cooperativas financieras a fuentes de financiación y capitalización y también presentando dificultad para reinvertir excedentes en programas sociales o tecnológicos, generando presión fiscal y tributaria sin diferenciación solidaria, que a diferencia de los bancos, estas entidades no cuentan con amplias fuentes externas de capital ni con acceso directo al mercado de valores como se mencionó anteriormente, lo que representa una barrera significativa para financiar proyectos de expansión y digitalización. Esta situación limita su capacidad de respuesta ante problemas de liquidez y dificulta el sostenimiento de altos niveles de cartera, dificultando la capitalización voluntaria por parte de los asociados que no siempre es suficiente para cubrir las necesidades de fortalecimiento patrimonial, abriendo esto una oportunidad considerable para las entidades financieras digitales (fintech) y para la modernización del sistema bancario, que ofrecen créditos más ágiles, con menos requisitos y servicios accesibles mediante aplicaciones móviles, mejorando la experiencia digital del usuario, convirtiendo esto en un gran desafío para las cooperativas para igualar estas condiciones, lo que las hace menos atractivas, especialmente para los jóvenes y nuevos asociados.

Organizacionales y de Gobernanza

Los desafíos organizacionales y de gobernanza del sector, revelan tensiones entre los principios cooperativos, como lo es la participación democrática, autonomía y la solidaridad y las exigencias regulatorias que buscan estandarizar prácticas de gestión, supervisión y control en un entorno financiero cada vez más complejo, en donde la relación entre el gobierno cooperativo financiero y el gobierno corporativo colombiano ha sido compleja, evolutiva y marcada por tensiones entre modelos de gestión con principios distintos, exigiéndoles a las cooperativas adaptar practicas del gobierno corporativo. Según Confecoop (2025), en un evento del movimiento cooperativo colombiano, se consolidó a las cooperativas como un pilar fundamental

para consolidar la paz y el desarrollo social en Colombia, sin embargo, resalto que adaptar modelos de gobernanza empresarial sin perder la esencia democrática y solidaria es un reto y un desafío, dado a que hay que adaptar prácticas de comités de auditoría, gestión de riesgos y estructuras de control interno, la cual no siempre se alinean con el modelo cooperativo, el cual trabaja para priorizar la participación de los asociados y la toma de decisiones colectivas.

Además, las cooperativas financieras están reguladas por varias entidades, por la Superintendencia de Economía Solidaria, la DIAN y en algunos casos, la Superintendencia Financiera, lo cual genera duplicidad en reportes, ambigüedad en la aplicación de normas y dificultades para armonizar criterios de supervisión, lo cual se convierte en un desafío construir un marco normativo coherente que reconozca la especificidad del modelo cooperativo y llegue a facilitar la gestión organizacional, teniendo así una fragmentación normativa y una supervisión dual, que debilita la profesionalización de los órganos de dirección, que según la ley 79 de 1988 que es la ley base de conformación del cooperativismo, no exige estándares mínimos de formación, experiencia o actualización para quienes la integran.

Por lo anterior, fortalecer la profesionalización de los líderes cooperativos sin excluir la participación democrática, representa un reto de gobernanza y organizacional grande que el sector cooperativo financiero debe fortalecer y trabajar para que la ausencia de incentivos entregada por parte del gobierno para la realización de una integración económica entre cooperativas, no limite la creación de redes, plataformas compartidas y economías de escala, sino que se facilite la cooperación intercooperativa como estrategia de sostenibilidad organizacional y así contrarrestar vacíos o faltas de mecanismos normativos para la gestión del cambio, en un entorno de transformación digital, presión competitiva y evolución normativa y no se tenga la necesidad de rediseñar procesos internos, gestionar talento humano y adaptar estructuras organizativas, en un marco normativo actual que no contempla mecanismos flexibles para la

reingeniería organizacional ni para la innovación en gobernanza.

Al evidenciarse esto, se presenta una desalineación entre la misión social y prácticas administrativas. Según la Supersolidaria (2024), en algunos casos, el crecimiento financiero y la búsqueda de competitividad, han llevado a que ciertas cooperativas adopten lógicas más empresariales o bancarizadas, alejándose de los valores cooperativos de equidad, solidaridad y participación, generando un desbalance entre la misión y la gestión, desencadenando una desconexión con la comunidad de los asociados, presentando dificultades para mantener un enfoque solidario en la operación diaria y una reducción del sentido de pertenencia y compromiso social, generando como consecuencia a esto, una falta de planeación estratégica y adaptación organizacional, que muchas veces en muchas cooperativas carecen de planeación estratégica sólida con una visión de largo plazo lo que refleja poca innovación en productos y servicios, ausencia de indicadores claros de impacto social y financiero y una reacción tardía frente a los cambios en el entorno, tecnológico, regulación y economía.

Sostenibilidad

Los desafíos sostenibles del sector cooperativo financiero revelan tensión entre la urgencia de adaptar prácticas responsables, ambientales y de gobernanza y la falta de un marco jurídico robusto que incentive, regule y acompañe esta transición, que aunque el cooperativismo tenga vocación natural hacia la sostenibilidad con enfoque comunitario, democrático y territorial, aún no ha evolucionado plenamente para incorporar los principios de sostenibilidad como eje estructural del modelo financiero solidario. Según la Superintendencia Financiera (2025), comparte valiosas reflexiones sobre los avances regulatorios en materia de sostenibilidad, destacando el papel activo que viene desempeñando el órgano de supervisión, destacando la expedición de normas sobre el Sistema de Administración de Riesgos Ambientales y Sociales

como una herramienta clave para fortalecer la gestión de riesgos sociales, ambientales y climáticas en las entidades vigiladas. Sin embargo, el marco legal vigente (Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998, Decreto 2150 de 1995), no contempla de forma explícita estos criterios, ambientales, sociales y de gobernanza como parte de la gestión financiera cooperativa, dado a que las cooperativas no están obligadas ni incentivadas a adaptar practicas sostenibles, dando ausencia esto a una regulación específica en sostenibilidad financiera, limitando su capacidad de alinearse con estándares internacionales como Principios de Banca Responsable o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son los objetivos globales adoptados por las Naciones Unidas en el 2015 como parte de la Agenda 2030, sumándole a esto, la falta de incentivos fiscales y financieros para apoyar proyectos verdes.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2024), menciona que, una de las brechas a las que tradicionalmente se hace referencia para comprender el rezago en la materialización de las diferentes metas, sobre todo en lo que refiere a la acción climática, es la brecha de financiamiento, la cual se calcula entre USD5 y USD8 billones para el cumplimiento de compromisos climáticos a 2030, y entre USD9,4 y USD12,2 billones necesarios para alcanzar las metas a 2050, reflejando el tamaño del desafío, ya que sin una estrategia clara para movilizar estos recursos, los planes climáticos corren el riesgo de quedarse en papel, existiendo factores que agravan la brecha, la falta de incentivos fiscales y financieros, dado a que no existen suficientes mecanismos que estimulen la inversión en proyectos verdes en las empresas, frenando la innovación, tanto del sector público como privado, presentando también debilidad institucional y normativa, dado a que las políticas climáticas pueden estar bien formuladas, pero carecen de articulación efectiva con los instrumentos financieros, regulatorios y operativos, es decir, hay una desconexión entre lo que se quiere hacer y cómo se puede financiar o implementar y por último se presentan cambios en el impuesto al carbono, dado a que, las modificaciones de los beneficios

fiscales para quienes compensan emisiones pueden desincentivar la inversión en mitigación, afectando la viabilidad de proyectos sostenibles, dado a que según la ley de financiamiento 2025, implica transformación profunda en cómo se gestiona la acción climática desde el ámbito fiscal, dado a que las empresas podían evitar pagar impuesto si compensaba sus emisiones mediante proyectos de mitigación, siendo esto importante, dado a que si no se cierran estas brechas, el país no podrá cumplir con los compromisos internacionales, acuerdo NDC o el Acuerdo de Paris, ni avanzar hacia una economía baja en carbono, en donde el impacto económico del cambio climático ya se estima pérdidas de hasta el 4,3% del PIB anual.

Análisis PESTEL

Con el fin de contextualizar los retos y desafíos que enfrenta el sector cooperativo financiero del país, se incorpora el análisis PESTEL como herramienta estratégica que permite examinar los factores externos que inciden en su desempeño. Este enfoque facilita una comprensión integral del entorno político, económico, social, tecnológico, ecológico y legal en el que operan las cooperativas, revelando las presiones, oportunidades y riesgos que configuran su realidad institucional, permitiendo comprender mejor y profundizar los factores externos que influyen en el entorno estratégico de las entidades del sector cooperativo financiero, diagnosticando, anticipando, contextualizando, fortaleciendo, justificando y complementando el diagnóstico sectorial realizado mediante la encuesta y entrevistas, aportando elementos claves para anticipar tendencias, orientar la toma de decisiones y fundamentar propuestas de transformación.

Tabla 12

Matriz de Factores PESTEL aplicados al Sector Cooperativo Financiero (2019 -2024)

Análisis PESTEL						
	Factor	Detalle	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo	Impacto
Políticos	Reconocimiento institucional del modelo solidario	La existencia de una entidad especializada como la Supersolidaria garantiza que las cooperativas no sean tratadas como bancos, sino como organizaciones con misión social, democrática y territorial, lo cual se traduce en un impacto positivo para el sector.	✘			POSITIVO
	Estabilidad normativa	El sector cooperativo financiero opera dentro de un marco legal claro, constante y especializado, generando certeza y confianza. No es caótico ni improvisado, generando un impacto positivo para el sector.	✘			POSITIVO
	Supervisión diferenciada por niveles	Con este factor se permite adoptar los requisitos según el tamaño y complejidad de cada entidad, lo que favorece la inclusión de las cooperativas pequeñas y rurales, dado a que no todas las cooperativas son supervisadas de la misma manera, sino que se agrupan en niveles que determinan que tan estricta o profunda es la supervisión, teniendo un impacto positivo para el sector.	✘			POSITIVO

Económicos	Crecimiento desigual	Se presenta un crecimiento desigual del sistema financiero, con concentración de activos en entidades bancarias frente a cooperativas medianas y pequeñas, el cual se traduce en un impacto negativo para el sector.			✘	NEGATIVO
	Impacto de la inflación, tasas de interés y desempleo	Este factor representa una amenaza estructural para la sostenibilidad del modelo cooperativo, dado a que, si se reduce el poder adquisitivo de los asociados, disminuye la capacidad de ahorrar y pagar créditos afectando la liquidez, solvencia y sostenibilidad de las cooperativas, especialmente en contextos de crisis o desaceleración económica, traduciéndose en un impacto positivo para el sector.	✘			NEGATIVO



	Limitaciones de acceso a fuentes de fondeo	Este factor representa una barrera estructural que muchas cooperativas enfrentan, especialmente aquellas que no se encuentran vigiladas por la Superfinanciera, sino por la Supersolidaria, dado a que las cooperativas vigiladas por esta entidad traen limitaciones para conseguir recursos adicionales para prestar, invertir o crecer afectando la liquidez, la capacidad de extensión y resiliencia financiera del sector, afectando e impactando al sector de manera negativa.	✘			NEGATIVO
Sociales	Envejecimiento de la base asociativa	Este factor señala un problema demográfico y cultural que afecta la sostenibilidad del modelo cooperativo en el país, dado a que, las cooperativas cuentan con una alta proporción de asociados mayores, especialmente en zonas rurales o entidades tradicionales, implicando que la toma de decisiones sobre el ahorro y el crédito son personas de edad avanzada lo que hace que a medida que estos asociados se retiran o fallezcan, la base social se reduce, afectando la continuidad institucional y por ende generando un impacto negativo en las entidades del			✘	NEGATIVO

		sector.				
	Déficit en educación financiera y solidaria	Este factor señala una debilidad estructural en muchas cooperativas, dado a que, muchos asociados no siempre tienen el conocimiento necesario para comprender, participar y tomar decisiones informadas dentro del modelo cooperativo, limitando la capacidad para evaluar productos, asumir compromisos responsables o aprovechar servicios cooperativos, generando esto un impacto negativo en el sector				✘ NEGATIVO
	Cambio en las expectativas de los usuarios	Este factor señala una transformación en el comportamiento y las necesidades de los asociados de las cooperativas financieras, especialmente en el contexto actual de la digitalización y competencia con bancos y fintechs, dado a que, los asociados ya no se conforman con servicios tradicionales o presenciales, esperando que las cooperativas ofrezcan agilidad, digitalización y personalización, generando un impacto negativo en las entidades del sector.				✘ NEGATIVO

Tecnológicos	Brechas de transformación digital	Este factor señala una desigualdad tecnológica dentro del sector cooperativo financiero, donde las cooperativas grandes y pequeñas no avanzan al mismo ritmo en la adopción de herramientas digitales, en donde las grandes cooperativas suelen tener más recursos económicos, talento humano especializado y capacidad para invertir, mientras que las pequeñas enfrentan limitaciones presupuestales, dificultades para contratar personal técnico y presentando retos de conectividad, especialmente en zonas rurales.	✘			NEGATIVO
	Presión competitiva	Este factor señala una tensión creciente en el entorno competitivo del sector cooperativo financiero, dado a que, las fintechs y los neobancos están ganando terreno por que ofrecen servicios financieros más rápidos, digitales y flexibles, con menos exigencias regulatorias que las cooperativas, representando esto en una oportunidad para innovar en servicios cooperativos.	✘			NEGATIVO

	Desafíos de ciberseguridad, interoperabilidad y adopción de tecnologías.	Este factor señala retos tecnológicos claves que enfrentan las cooperativas financieras en el país para mantenerse competitivas, seguras y actualizadas en un entorno digital en rápida evolución, dado a que, las cooperativas buscan proteger los datos de sus asociados, sus sistemas contables y sus canales digitales frente a fraudes, hackeos y filtraciones.	✘			NEGATIVO
Ecológicos (Ambientales)	Mayores exigencias en sostenibilidad	Este factor representa una presión creciente por las cooperativas en demostrar su compromiso ambiental, social y ético, tanto desde el Estado como de sus propios asociados, actuando de manera responsable, en la dimensión ambiental, social y ético, porque tanto el Estado (normas, políticas públicas y supervisión) como los asociados (más informados y exigentes) están pidiendo que las cooperativas no solo sean eficientes, sino también socialmente responsables y sostenibles.			✘	POSITIVO
	Oportunidades para financiar proyectos	Este factor señala una posibilidad estratégica para que las cooperativas financieras impulsen su misión social y ambiental a			✘	POSITIVO

	verdes	través del financiamiento de iniciativas sostenibles, buscando proteger el medio ambiente, como energías renovables, agricultura sostenible, eficiencia energética, movilidad limpia o conservación de recursos naturales, por medio del diseño de líneas de crédito verdes, fondos de inversión solidaria o alianzas con entidades públicas y multilaterales que ayuden a promover estos proyectos.				
	Riesgos climáticos y territoriales	Este factor señala que, aunque represente una amenaza evidente para las cooperativas rurales, también puede ser interpretado como un aspecto positivo en termino estratégicos, siempre que se aborden con visión transformadora, dado a que, obligan a las cooperativas a modernizar sus prácticas, adoptando tecnología resiliente y por ende permitiendo diversificar sus actividades económicas.			✘	POSITIVO

Legales	Actualización normativa	Este factor señala que las cooperativas financieras están enfrentando nuevas exigencias legales y regulatorias que buscan fortalecer su funcionamiento institucional elevando estándares operativos con el objetivo de contar con líderes y funcionarios capaces de liderar procesos técnicos más sólidos y estructuras organizativas más eficientes, requiriendo que la información entregada por ellos sea una información clara, verificable y oportuna para los asociados, los entes de control y la comunidad en general.				POSITIVO
	Tensiones entre regulación bancaria tradicional y modelo cooperativo	Este factor representa un conflicto normativo y conceptual que afecta la capacidad de las cooperativas financieras para innovar dentro del marco regulatorio del país, que si se gestiona estratégicamente, puede impulsar la profesionalización, abriendo espacios para reformas diferenciadas que permitan lograr visualizar sus particularidades del sector y por ende fortalecer la identidad sectorial, dado a que, cuando se aplican las normas bancarias se aplican de				POSITIVO

		forma homogénea en todo el sector, sin reconocer las particularidades de las cooperativas..				
	Cumplimiento de estándares internacionales	Este factor señala que las cooperativas financieras están obligadas a cumplir con normas internacionales de alta exigencia técnica, lo cual representa desafíos importantes en su operación diaria y en su sostenibilidad financiera, teniendo implicaciones estratégicas, operativas y sectoriales que permiten el fortalecimiento institucional del sector cooperativo.	✘			POSITIVO

Nota. Los factores ecológicos y legales se perciben como motores de cambio que, aunque exigen mayor esfuerzo operativo, blindan institucionalmente al sector cooperativo financiero.

Dado a que, la investigación tiene un enfoque estratégico, académico y transformador, se introduce el análisis PESTEL en el capítulo de desafíos y retos como herramienta diagnóstica, permitiendo identificar los desafíos y retos que enfrentan las empresas del sector cooperativo financiero permitiendo evidenciar un conjunto de tensiones estructurales que limitan su capacidad de crecimiento, innovación y sostenibilidad. Entre los principales desafíos se encuentran la presión competitiva del sistema bancario tradicional, las brechas en transformación digital, la falta de reconocimiento normativo diferenciado, los riesgos climáticos y territoriales, y las exigencias crecientes en sostenibilidad y cumplimiento internacional.

Estos retos no solo afectan la operatividad de las cooperativas, sino que comprometen su autonomía institucional, su legitimidad territorial y su vocación transformadora. Se constató que

muchas de estas empresas operan en contextos de alta vulnerabilidad, con limitaciones en infraestructura, formación técnica y acceso a fondeo, lo que exige respuestas estratégicas integrales y adaptadas a las realidades locales.

Estrategias para el Fortalecimiento del Sector Cooperativo Financiero Colombiano

El presente capítulo busca potenciar la capacidad adaptativa del sector, fortalecer su legitimidad institucional y promover su vocación transformadora en la construcción de economías solidarias, resilientes y democráticas, en consonancia con los principios cooperativos y los objetivos de desarrollo sostenible.

Dimensión Política: Fortalecimiento Normativo

Definición de Objetivo Estratégico

Consolidar un entorno político e institucional favorable al desarrollo del sector cooperativo financiero, mediante la modernización normativa, el fortalecimiento de la supervisión diferenciada, la articulación interinstitucional y territorial, y la promoción de la participación gremial en la formulación de políticas públicas.

Plan de Implementación

Tabla 13

Reforma Normativa

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Redactar y presentar una nueva Ley Marco armonizando leyes 79/88, 454/98 y decretos vigentes, incluyendo incentivos fiscales y financieros diferenciados.
Responsable	Confecoop, Congreso, DNP, MinHacienda
Recursos estimados	\$6.000 millones COP
Cronograma	2025-2027
Planes	Consultoría jurídica, mesas técnicas, estudios fiscales, divulgación, gestión legislativa, reglamentación
Justificación	Necesidad de actualizar el marco legal para reflejar la naturaleza diferencial del modelo cooperativo

KPIs

Ley aprobada, normas armonizadas, participación gremial

Nota. Esta acción busca corregir la brecha regulatoria identificada en el diagnóstico, permitiendo que el sector compita con reglas de juego acordes a su naturaleza solidaria.

El programa busca formular y aprobar una nueva Ley Marco que armonice la normativa vigente del cooperativismo financiero en el país, reconociendo su naturaleza diferencial y fortaleciendo su seguridad jurídica, autonomía institucional e incidencia política mediante incentivos fiscales, participación gremial y acciones legislativas integrales.

Tabla 14

Supervisión Proporcional y Territorial

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Fortalecer la Supersolidaria mediante un modelo de supervisión proporcional, diferencial y territorial, que incluya la creación de unidades regionales, la capacitación de supervisores en economía solidaria y riesgos emergentes, el desarrollo de herramientas digitales, y la implementación obligatoria del
Responsables	Balance Social como instrumento de evaluación institucional.
Recursos estimados	Supersolidaria, Departamento Nacional de Planeación (DNP), cooperación internacional (OIT, BID, UE), Confecoop.
Cronograma	\$10.000 millones COP
	2025-2028

	Infraestructura regional: creación y operación de 10 unidades territoriales de supervisión cooperativa.
Planes	Formación técnica: capacitación de 300 supervisores en enfoque diferencial, riesgos emergentes y economía solidaria. Tecnología: desarrollo de plataformas digitales, tableros de control, supervisión remota y ciberseguridad. Balance Social: diseño de manuales, formación de cooperativas, acompañamiento técnico.
Justificación	La supervisión actual del sector cooperativo financiero presenta limitaciones en cobertura territorial, enfoque diferencial y capacidad técnica.
KPIs	Supervisores capacitados: 300 Unidades regionales operativas: 10 Cooperativas que aplican Balance Social: 80% Tableros digitales de supervisión activos: 5 Protocolos de supervisión diferenciada implementados: 100%

Nota. Esta propuesta busca transitar de una supervisión meramente punitiva a una de acompañamiento técnico y preventivo, adaptada a la realidad de las regiones colombianas.

El programa busca transformar el modelo de supervisión del sector cooperativo financiero mediante el fortalecimiento técnico, territorial y digital de la Supersolidaria, incorporando un enfoque proporcional y diferencial que reconozca la naturaleza solidaria del modelo, permitiendo proyectar una Supersolidaria más cercana a los territorios, más competente en la gestión de riesgos emergentes y más coherente con los valores que sustentan el cooperativismo como alternativa democrática de desarrollo económico y social.

Tabla 15*Incidencia Gremial y Participación Política*

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Instalar la Mesa Nacional de Política Cooperativa como órgano articulador entre el sector y el Estado, formando voceros gremiales en incidencia normativa, participación política y liderazgo cooperativo y promoviendo la participación del sector en instrumentos de política pública como el CONPES, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes sectoriales.
Responsable	Confecoop, Ascoop, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación (DNP), cooperación internacional.
Recursos estimados	\$4.000 millones COP
Cronograma	2025–2029
Planes	<p>Instalación de la Mesa Nacional de Política Cooperativa: coordinación interinstitucional, logística, reglamentación.</p> <p>Formación de voceros gremiales: diplomados, talleres, mentoría política y técnica para 500 líderes.</p> <p>Participación en políticas públicas: asistencia técnica para posicionar propuestas en CONPES, PND y planes sectoriales.</p> <p>Producción de documentos de política: estudios, propuestas normativas, posicionamientos gremiales.</p> <p>Campañas de visualización: medios, redes, eventos nacionales y regionales.</p>
Justificación	El sector cooperativo financiero ha tenido una participación limitada en la formulación de políticas públicas, lo que ha afectado su reconocimiento institucional y su capacidad de incidir en decisiones estratégicas. Este programa busca fortalecer la voz gremial, institucionalizar espacios de diálogo con el Estado y formar líderes capaces de representar al sector en escenarios políticos, técnicos y legislativos.

	Mesa Nacional instalada y operativa.
	Voceros gremiales formados: 500
KPIs	Propuestas cooperativas incluidas en instrumentos de política pública: al menos 10
	Documentos técnicos producidos: 20
	Campañas de visualización ejecutadas: 10

Nota. Esta acción busca consolidar una gobernanza colaborativa que permita al sector cooperativo financiero dejar de ser un actor pasivo y convertirse en un interlocutor válido en la agenda económica del país.

El programa busca fortalecer la participación política e institucional del sector cooperativo financiero mediante la creación de la Mesa Nacional de Política Cooperativa, formando voceros gremiales y posicionando propuestas en instrumentos clave de política pública como el CONPES, el PND y los planes sectoriales.

Tabla 16

Articulación Territorial y Viabilidad del Modelo

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Incluir al cooperativismo en los planes de desarrollo territorial mediante asistencia técnica a municipios y departamentos, creando mesas territoriales de economía solidaria en zonas rurales y PDET y promoviendo proyectos piloto que demuestren la viabilidad del modelo cooperativo en contextos locales, con enfoque diferencial, comunitario y sostenible.
Responsable	Gobernaciones, alcaldías, Unidad Solidaria, Agencia de Renovación del Territorio (ART), DNP, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$8.000 millones COP
Cronograma	2025–2030

Planes	<p>Asistencia técnica territorial: acompañamiento a 200 municipios para incluir el cooperativismo en sus planes de desarrollo.</p> <p>Creación de mesas territoriales: instalación y operación de 100 espacios de diálogo y planificación solidaria.</p> <p>Proyectos piloto en zonas PDET: capital semilla, infraestructura básica, formación comunitaria.</p> <p>Evaluación territorial del modelo: estudios de impacto, sostenibilidad y replicabilidad.</p>
Justificación	<p>El modelo cooperativo requiere reconocimiento y apropiación territorial para ser sostenible. Además, la articulación con los planes de desarrollo locales permite institucionalizar el enfoque solidario en la planeación pública, permitiendo que, las mesas territoriales fortalecen la participación comunitaria y la gobernanza local y los proyectos piloto en zonas PDET demostrando que, el modelo es viable en contextos de alta vulnerabilidad, contribuyendo a la paz territorial y al desarrollo inclusivo.</p>
KPIs	<p>Municipios con inclusión cooperativa en sus planes de desarrollo: 200</p> <p>Mesas territoriales creadas y operativas: 100</p> <p>Proyectos piloto financiados en zonas PDET: 60</p> <p>Estudios de impacto territorial realizados: 10</p> <p>___Participación comunitaria en mesas y proyectos: 10.000 personas</p>

Nota. Esta estrategia busca descentralizar el fortalecimiento del sector, llevando las herramientas de gestión financiera a las regiones más necesitadas del país.

El presente programa estratégico tiene como objetivo principal institucionalizar el modelo cooperativo en los procesos de planeación territorial, mediante su inclusión explícita en los planes de desarrollo municipales y departamentales. Esta iniciativa responde a una necesidad estructural del sector y es lograr reconocimiento normativo, apropiación comunitaria y

sostenibilidad operativa en los territorios, especialmente en zonas rurales y municipios priorizados en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Tabla 17

Asignación de Recursos (2025 – 2030)

Fuente	Monto (COP)	Destino
Presupuesto Nacional	\$18.000 millones	Reforma legal, supervisión, formación
Cooperación internacional (OIT, BID, UE, JICA)	\$6.000 millones	Apoyo técnico y territorial
Aportes gremiales	\$2.000 millones	Cofinanciación de formación e incidencia
Entidades territoriales	\$2.000 millones	Proyectos locales y mesas territoriales

Nota. Modelo de cofinanciación: 64% inversión estatal y 36% recursos internacionales/gremiales.

Esta arquitectura financiera responde a la necesidad de sostener técnica, territorial e institucionalmente los procesos de reforma normativa, supervisión diferenciada, formación gremial e incidencia política que requiere el sector.

Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica

Los mecanismos de seguimiento propuestos para el fortalecimiento cooperativo son los siguientes:

- Sistema Nacional de Indicadores Cooperativos: Seguimiento semestral de KPIs.
- Tablero de Control Estratégico Interinstitucional: Plataforma digital con alertas y visualización de avances.
- Auditoría Social Participativa: Comités regionales con informes ciudadanos anuales.

- Informes de Gestión y Evaluación Independiente: Cada dos años, liderados por universidades y centros de investigación.

Tabla 18*Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Internos*

Riesgos/ posibilidades	Estrategia de mitigación
Retraso en aprobación de la Ley Marco	Avanzar en ajustes normativos vía decretos y resoluciones.
Baja participación territorial	Incentivar con recursos y asistencia técnica a gobiernos locales.
Fragmentación institucional	Fortalecer la Mesa Nacional de Política Cooperativa como órgano articulador.
Cambios de gobierno o prioridades	Blindar la estrategia como política de Estado con respaldo gremial y ciudadano.

Nota. Matriz de cuellos de botella críticos y acciones de contingencia para garantizar la continuidad operativa y financiera del proyecto.

La matriz identifica los principales riesgos institucionales y políticos que pueden afectar al sector cooperativo financiero, junto con estrategias para mitigarlos. Su objetivo es anticipar obstáculos y definir acciones preventivas que garanticen la continuidad de las políticas y el fortalecimiento del modelo solidario.

Dimensión Social: Fortalecer la Inclusión, Cultura Solidaria y Cohesión Social en el Sector***Definición de Objetivo Estratégico***

Fortalecer la dimensión social del sector cooperativo financiero mediante la promoción de la cultura solidaria, la inclusión territorial y generacional, la formación de líderes comunitarios, y el reconocimiento del impacto social del modelo cooperativo en el desarrollo local y nacional.

Plan de Implementación

Tabla 19

Educación y Cultura Cooperativa

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Fortalecer la educación cooperativa en todos los niveles mediante la creación de contenidos pedagógicos, la formación de formadores, la inclusión curricular en instituciones educativas y el desarrollo de campañas culturales que promuevan los valores, principios y prácticas del modelo cooperativo en comunidades urbanas y rurales.
Responsable	Ministerio de Educación, Confescoop, Ascoop, Unidad Solidaria, universidades, cooperativas locales, gobernaciones y alcaldías.
Recursos estimados	\$10.000 millones COP
Cronograma	2025–2028
Planes	<p>Diseño curricular cooperativo: elaboración de módulos educativos para primaria, secundaria y educación superior.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formación de formadores: diplomados y certificaciones para docentes, líderes comunitarios y gestores cooperativos. - Alianzas con universidades: creación de cátedras, semilleros y programas de investigación en economía solidaria. - Campañas culturales: eventos, medios, redes sociales, ferias cooperativas y producción audiovisual. - Dotación educativa rural: entrega de materiales, conectividad y recursos pedagógicos en zonas PDET. <p>La sostenibilidad del modelo cooperativo depende de su apropiación cultural y educativa. Actualmente, existe una baja presencia del cooperativismo en los sistemas formales de educación y en la cultura</p>

Justificación	ciudadana. Este programa busca revertir esa tendencia mediante estrategias pedagógicas, comunitarias y territoriales que fortalezcan la identidad cooperativa, promuevan la participación democrática y generen capacidades locales para la autogestión. Instituciones educativas con contenidos cooperativos incluidos: 500 - Docentes y formadores capacitados: 2.000
KPIs	- Universidades con programas cooperativos activos: 50 - Campañas culturales ejecutadas: 30 - Beneficiarios rurales con dotación educativa cooperativa: 20.000

Nota. Esta estrategia garantiza la transferencia de conocimiento y el relevo generacional, pilares fundamentales para la viabilidad futura del sector financiero cooperativo en Colombia.

Este programa reconoce que la permanencia y expansión del cooperativismo no dependen únicamente de marcos normativos o financieros, sino de su apropiación pedagógica y simbólica por parte de las comunidades, especialmente en contextos rurales, populares y de alta vulnerabilidad.

Tabla 20

Inclusión Territorial y Comunitaria

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Fortalecer la presencia y apropiación del modelo cooperativo en comunidades rurales, étnicas y populares mediante procesos de organización solidaria, formación comunitaria, redes de apoyo local y proyectos productivos con enfoque diferencial, territorial y participativo.
Responsable	Unidad Solidaria, ART, gobernaciones, alcaldías, organizaciones sociales, cooperativas locales, Confecoop, Ascoop, cooperación internacional.
Recursos	\$9.000 millones COP

estimados

Cronograma 2025–2030

Organización comunitaria: acompañamiento a grupos poblacionales para la creación de nuevas cooperativas o fortalecimiento de las existentes.

Planes - Formación territorial: procesos de educación popular, liderazgo comunitario y gestión solidaria en zonas rurales y PDET.

- Proyectos productivos solidarios: apoyo técnico y financiero a iniciativas locales con enfoque cooperativo.

- Redes de economía solidaria: articulación entre cooperativas, asociaciones y actores comunitarios.

- Enfoque diferencial: inclusión de mujeres, jóvenes, pueblos étnicos y víctimas del conflicto.

Justificación La inclusión territorial y comunitaria es clave para democratizar el acceso al modelo cooperativo y garantizar su sostenibilidad en contextos de alta vulnerabilidad. Este programa busca cerrar brechas históricas mediante estrategias de base que fortalezcan la autogestión, la cohesión social y el desarrollo económico local con identidad cultural y participación.

KPIs

Nuevas cooperativas comunitarias creadas: 150

- Líderes comunitarios formados: 3.000

- Proyectos productivos solidarios financiados: 100

- Redes territoriales de economía solidaria activas: 50

Nota. Esta estrategia posiciona al sector cooperativo como un motor de desarrollo local, permitiendo que las comunidades más alejadas del sistema financiero tradicional construyan su propia soberanía económica.

Este programa busca promover la inclusión territorial del modelo cooperativo en comunidades rurales, étnicas y populares mediante procesos de organización solidaria, formación comunitaria, proyectos productivos y redes locales, con enfoque diferencial y la participación.

Tabla 21*Renovación Generacional y Liderazgo Social Cooperativo*

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Promover la participación de jóvenes en el modelo cooperativo mediante procesos de formación en liderazgo social, emprendimiento solidario, innovación territorial y gestión democrática. Fortalecer semilleros cooperativos, redes juveniles y espacios intergeneracionales que garanticen la sostenibilidad del sector a largo plazo.
Responsable	Confecoop, Ascoop, Unidad Solidaria, Ministerio de Educación, ICBF, universidades, cooperativas juveniles, gobernaciones y alcaldías.
Recursos estimados	\$9.000 millones COP
Cronograma	2025–2029
Planes	<p>Semilleros cooperativos juveniles: creación y fortalecimiento en instituciones educativas y comunidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formación en liderazgo social: diplomados, mentorías, laboratorios de innovación y gestión cooperativa. - Redes juveniles de economía solidaria: articulación nacional y territorial de jóvenes cooperativistas. - Proyectos de emprendimiento solidario juvenil: capital semilla, acompañamiento técnico y visualización. - Espacios intergeneracionales: encuentros, foros y plataformas de diálogo entre generaciones cooperativas.
Justificación	El relevo generacional es uno de los principales desafíos del sector cooperativo. La baja participación juvenil pone en riesgo la sostenibilidad del modelo. Este programa busca revertir esa tendencia mediante estrategias que reconozcan el potencial transformador de los jóvenes, fortalezcan sus capacidades de liderazgo y generen condiciones para su vinculación activa, creativa y comprometida con el cooperativismo.

KPIs	Semilleros cooperativos juveniles activos: 300
	- Jóvenes formados en liderazgo social cooperativo: 5.000
	- Redes juveniles territoriales operativas: 50
	- Proyectos de emprendimiento solidario juvenil financiados: 120
	- Participación juvenil en órganos de gobierno cooperativo: 30% de incremento

Nota. Esta acción estratégica asegura la vigencia del modelo cooperativo en el tiempo, integrando nuevas visiones tecnológicas y sociales a la gestión financiera tradicional.

Por medio de este programa se busca impulsar la participación de jóvenes en el modelo cooperativo mediante formación en liderazgo, emprendimiento solidario y redes juveniles, asegurando el relevo generacional y la sostenibilidad del sector a largo plazo.

Tabla 22

Reconocimiento del Impacto Social

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Visibilizar y posicionar el impacto social, económico y territorial del modelo cooperativo mediante la implementación del Balance Social Cooperativo, la generación de estudios de impacto, la creación de un sistema nacional de indicadores solidarios y el desarrollo de campañas de comunicación pública que fortalezcan la legitimidad del sector ante el Estado y la ciudadanía.
Responsable	Supersolidaria, Confecoop, Ascoop, DANE, DNP, universidades, medios de comunicación.
Recursos estimados	\$6.000 millones COP
Cronograma	2025–20230

Planes	<p>Implementación del Balance Social Cooperativo: formación, acompañamiento y sistematización en cooperativas de todos los tamaños.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Indicadores Solidarios (SNIS): diseño, validación y operación de una plataforma pública de datos cooperativos. - Estudios de impacto social y territorial: investigaciones académicas y técnicas sobre el aporte del cooperativismo al desarrollo local, la equidad y la inclusión. - Campañas de comunicación pública: medios, redes, eventos y publicaciones para visibilizar el impacto del sector. - Premios y reconocimientos: incentivos a buenas prácticas de impacto social cooperativo
Justificación	<p>Aunque el modelo cooperativo genera impactos significativos en inclusión financiera, cohesión social y desarrollo territorial, estos no siempre son reconocidos por la opinión pública ni por las políticas estatales.</p> <p>Este programa busca revertir esa invisibilidad mediante herramientas de medición, evidencia técnica y estrategias de comunicación que fortalezcan la legitimidad, la incidencia y la sostenibilidad del sector.</p>
KPIs	<p>Cooperativas que aplican Balance Social: 1.000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plataforma nacional de indicadores solidarios operativa: 1 - Estudios de impacto publicados: 25 - Campañas de visibilización ejecutadas: 20 - Reconocimientos a buenas prácticas otorgados: 100

Nota. Esta acción estratégica transforma la percepción del sector, pasando de una visión empírica a una basada en datos e indicadores de alto impacto macroeconómico. Elaboración propia (2025).

Por medio de este programa se busca posicionar el modelo cooperativo en la agenda pública mediante herramientas de medición, estudios de impacto y estrategias de comunicación que visibilicen su contribución al desarrollo social, económico y territorial.

Tabla 23

Fuentes de Financiación (2025 – 2030)

Fuente	Monto (COP)	Destino
Presupuesto Nacional	\$10.000 millones	Educación, inclusión territorial, liderazgo
Cooperación Internacional (OIT, BID, UE, JICA)	\$9.000 millones	Formación, proyectos sociales
Aportes gremiales	\$9.000 millones	Escuela de liderazgo, campañas
Entidades territoriales	\$6.000 millones	Proyectos comunitarios, redes locales

Nota. Modelo de financiación tripartito: sector público, privado-gremial y cooperación externa.

Esta arquitectura financiera busca visibilizar y posicionar el impacto del modelo cooperativo mediante herramientas de medición, estudios técnicos y campañas de comunicación que fortalezcan su legitimidad ante el Estado y la ciudadanía.

Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica

Los mecanismos de seguimiento y retroalimentación propuestos para el fortalecimiento cooperativo son los siguientes:

- Sistema Nacional de Indicadores Sociales Cooperativos (SNISC)
- Tablero de Control Social Interinstitucional
- Auditoría social participativa
- Informes de evaluación independiente cada dos años
- Foros comunitarios y juveniles cooperativos

- Encuestas de percepción social y territorial
- Ciclos de mejora continua
- Evaluación de impacto final (2030).

Tabla 24*Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Internos*

Riesgos/ Posibilidades	Estrategia de mitigación
Baja participación juvenil	Incentivos, becas, mentoría intergeneracional
Desigualdad territorial	Priorización de zonas rurales y PDET
Falta de visibilidad del modelo	Campañas masivas y alianzas con medios
Dificultades en medición de impacto	Fortalecimiento de observatorios y balance social

Nota. La matriz aborda las barreras culturales y operativas que podrían frenar el impacto social del plan, proponiendo soluciones basadas en la inclusión y la tecnificación de la información.

Dimensión Tecnológica: Transformación Digital con Identidad e Interoperabilidad*Definición de Objetivo Estratégico*

Impulsar la transformación digital del sector cooperativo financiero mediante la adopción de tecnologías interoperables, el fortalecimiento de capacidades digitales, la modernización de infraestructuras, y la inclusión tecnológica de cooperativas rurales y pequeñas, garantizando eficiencia, seguridad y equidad en el acceso a servicios financieros.

Plan de Implementación

Tabla 25*Infraestructura Tecnológica Cooperativa*

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Fortalecer la infraestructura tecnológica del sector cooperativo financiero mediante la modernización de sistemas de información, la interoperabilidad entre plataformas, la conectividad territorial, la ciberseguridad institucional y el desarrollo de soluciones digitales propias que respondan a las necesidades del modelo cooperativo.
Responsable	Confecoop, Supersolidaria, MinTIC, Unidad Solidaria, cooperativas financieras, universidades, empresas de tecnología, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$15.000 millones COP
Cronograma	2025–2030
Planes	<ul style="list-style-type: none"> - Modernización de sistemas de información: actualización de software contable, financiero y administrativo en cooperativas. - Interoperabilidad tecnológica: desarrollo de plataformas que permitan compartir datos entre cooperativas, gremios y entidades públicas. - Conectividad territorial: instalación de infraestructura digital en zonas rurales y municipios PDET. -Ciberseguridad cooperativa: implementación de protocolos, auditorías y formación en seguridad digital. - Soluciones digitales propias: desarrollo de apps, portales y herramientas adaptadas al modelo cooperativo.
Justificación	La transformación digital del sector cooperativo es una condición necesaria para su sostenibilidad, competitividad y transparencia. La brecha tecnológica entre cooperativas urbanas y rurales limita la inclusión

financiera y la eficiencia operativa. Este programa busca cerrar esa brecha mediante inversiones estratégicas que fortalezcan la infraestructura, promuevan la innovación y garanticen la seguridad digital del modelo cooperativo.

- Cooperativas con sistemas tecnológicos modernizados: 1.000

- Plataformas interoperables desarrolladas: 5

KPIs - Municipios PDET con conectividad cooperativa instalada: 100

- Protocolos de ciberseguridad implementados: 100% de cooperativas supervisadas

- Soluciones digitales propias en funcionamiento: 10

Nota. Esta estrategia responde a la necesidad de blindar al sector contra riesgos cibernéticos y mejorar la experiencia del usuario final, alineándose con los estándares de la banca moderna.

Mediante este programa se busca impulsar la transformación digital del sector cooperativo financiero mediante inversiones estratégicas en infraestructura tecnológica, conectividad territorial, interoperabilidad, ciberseguridad y desarrollo de soluciones digitales propias, para cerrar brechas y fortalecer la sostenibilidad del modelo.

Tabla 26

Interoperabilidad Cooperativa Financiera

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Desarrollar un ecosistema tecnológico interoperable entre cooperativas financieras, gremios y entidades públicas, que permita compartir datos, realizar operaciones integradas, facilitar la supervisión proporcional y mejorar la eficiencia operativa del sector. Incluye estándares comunes, plataformas compartidas y protocolos de integración.
Responsable	Confecoop, Supersolidaria, MinTIC, Unidad Solidaria, cooperativas financieras, empresas de tecnología, DNP, cooperación internacional.

Recursos estimados	\$11.000 millones COP
Cronograma	2025–2029
Planes	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de estándares de interoperabilidad: definición técnica, jurídica y operativa para integración de sistemas. - Desarrollo de plataformas compartidas: soluciones tecnológicas para operaciones intercooperativas, reportes, pagos y gestión. - Integración con entidades públicas: conexión con Supersolidaria, DNP, DIAN y otras entidades para facilitar supervisión y trazabilidad. - Capacitación técnica: formación de equipos TIC en cooperativas para adoptar e implementar los sistemas. - Evaluación y mejora continua: auditorías técnicas, retroalimentación gremial y ajustes funcionales.
Justificación	<p>La fragmentación tecnológica del sector cooperativo limita su capacidad de operar de forma integrada, eficiente y segura. La interoperabilidad financiera permite reducir costos, mejorar la supervisión, facilitar la inclusión financiera y fortalecer la autonomía tecnológica del modelo cooperativo frente al sistema bancario tradicional. Este programa busca consolidar una infraestructura compartida que potencie la colaboración, la transparencia y la innovación.</p> <p>Cooperativas conectadas a plataformas interoperables: 800</p>
KPIs	<ul style="list-style-type: none"> - Estándares técnicos de interoperabilidad adoptados: 100% de cooperativas supervisadas - Entidades públicas integradas al ecosistema cooperativo: 5 - Transacciones intercooperativas realizadas anualmente: 1 millón

Nota. Esta propuesta tecnológica busca eliminar los silos de información, permitiendo que el sector actúe como una red integrada con mayor capacidad de respuesta ante el mercado.

Por medio de este programa se busca consolidar un ecosistema tecnológico interoperable entre cooperativas financieras, gremios y entidades públicas para mejorar la eficiencia operativa,

facilitar la supervisión proporcional y fortalecer la autonomía digital del sector cooperativo.

Tabla 27

Inclusión Digital y Territorial

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Reducir la brecha digital en comunidades rurales, étnicas y populares mediante la dotación tecnológica, conectividad cooperativa, formación en competencias digitales, y apropiación comunitaria de herramientas TIC con enfoque solidario, diferencial y territorial.
Responsable	MínTIC, Unidad Solidaria, ART, gobernaciones, alcaldías, cooperativas locales, Confecoop, universidades, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$10.000 millones COP
Cronograma	2025–2030
Planes	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación tecnológica comunitaria: entrega de equipos, conectividad y recursos digitales en zonas rurales y PDET. - Formación en competencias digitales básicas y solidarias: alfabetización digital, uso de plataformas cooperativas, seguridad digital. - Centros digitales cooperativos: espacios físicos y virtuales para acceso comunitario a tecnología. - Acompañamiento territorial: promotores TIC cooperativos en comunidades vulnerables. - Enfoque diferencial: inclusión de mujeres, jóvenes, pueblos étnicos y víctimas del conflicto.
Justificación	La brecha digital limita el acceso al modelo cooperativo y a servicios financieros solidarios en territorios históricamente excluidos. Este programa busca garantizar el derecho a la conectividad, fortalecer la autonomía tecnológica comunitaria y ampliar la participación en ecosistemas digitales cooperativos, con enfoque territorial y diferencial.

KPIs	Comunidades rurales beneficiadas con dotación tecnológica: 100 - Personas formadas en competencias digitales cooperativas: 8.000 Centros digitales cooperativos creados: 50 - Promotores TIC territoriales activos: 200
------	--

Nota. Esta propuesta integra la tecnología como un derecho para la inclusión financiera, permitiendo que el modelo cooperativo sea el puente hacia la digitalización en la Colombia profunda.

Por medio de este programa se busca reducir la brecha digital en comunidades rurales, étnicas y populares mediante dotación tecnológica, formación digital y apropiación comunitaria de herramientas TIC, con enfoque solidario, territorial y diferencial

Tabla 28

Innovación y Cultura Digital Cooperativa

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Promover una cultura de innovación digital en el sector cooperativo mediante la formación en competencias digitales, el desarrollo de laboratorios de innovación solidaria, la apropiación tecnológica en comunidades, y la creación de ecosistemas colaborativos que integren cooperativas, universidades, startups y entidades públicas.
Responsable	Confecoop, Ascoop, MinTIC, Unidad Solidaria, universidades, cooperativas locales, centros de innovación, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$10.000 millones COP
Cronograma	2025–2029
	Formación en cultura digital cooperativa: cursos, diplomados y certificaciones en innovación, TIC y transformación digital. - Laboratorios de innovación solidaria: espacios físicos y virtuales para

Planes	<p>prototipado, co-creación y experimentación tecnológica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ecosistemas colaborativos: alianzas entre cooperativas, universidades, startups y entidades públicas. - Apropiación tecnológica comunitaria: procesos de formación y dotación en zonas rurales y PDET. - Eventos de innovación cooperativa: hackatones, ferias, foros y concursos de soluciones digitales. <p>La cultura digital es clave para la sostenibilidad y competitividad del modelo cooperativo. Sin embargo, muchas entidades del sector presentan rezagos en innovación, apropiación tecnológica y conexión con ecosistemas digitales.</p>
Justificación	<p>Este programa busca cerrar esa brecha mediante estrategias formativas, colaborativas y territoriales que posicionen al cooperativismo como actor relevante en la transformación digital del país.</p>
KPIs	<ul style="list-style-type: none"> - Personas formadas en cultura digital cooperativa: 10.000 - Laboratorios de innovación solidaria activos: 50 - Ecosistemas colaborativos creados: 30 - Comunidades rurales con apropiación tecnológica: 100 - Eventos de innovación cooperativa realizados: 40

Nota. Esta estrategia busca que la innovación no sea un evento aislado, sino un proceso continuo que garantice la adaptabilidad del modelo cooperativo ante las disrupciones del mercado financiero.

Por medio de este programa se busca fomentar una cultura de innovación digital en el sector cooperativo mediante formación, laboratorios solidarios, apropiación tecnológica comunitaria y ecosistemas colaborativos, para cerrar brechas y posicionar al cooperativismo como actor clave en la transformación digital del país.

Tabla 29*Fuente de Financiación (2025 -2030)*

Fuente	Monto (COP)	Destino
Presupuesto Nacional (MinTIC, DNP, Supersolidaria).	\$14.000 millones	Infraestructura tecnológica, interoperabilidad financiera, inclusión digital territorial
Cooperación Internacional (BID, OIT, UE, JICA)	\$12.000 millones	Innovación digital, laboratorios solidarios, formación en cultura digital, inclusión territorial
Aportes gremiales (Confecoop, Ascoop, cooperativas)	\$10.000 millones	Desarrollo de soluciones TIC propias, eventos de innovación, ecosistemas colaborativos
Entidades territoriales (gobernaciones, alcaldías)	\$10.000 millones	Dotación tecnológica rural, centros digitales, promotores TIC, apropiación comunitaria

Nota. El esquema de financiación prioriza la alianza público-privada para democratizar el acceso a la tecnología en el sector solidario.

Esta arquitectura financiera articula recursos públicos, internacionales, gremiales y territoriales para impulsar la transformación digital del sector cooperativo, garantizando infraestructura tecnológica, innovación colaborativa e inclusión digital en comunidades rurales y populares.

Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica

Los mecanismos de seguimiento y retroalimentación propuestos para el fortalecimiento cooperativo son los siguientes:

- Seguimiento al número de personas capacitadas en competencias digitales
- Evaluaciones de usabilidad de soluciones digitales comunitarias
- Aplicación de encuestas digitales y presenciales a beneficiarios comunitarios, docentes y cooperativas participantes
- Realización de reuniones semestrales entre Confecoop, MinTIC, Unidad Solidaria, universidades y cooperación internacional
- Buzones digitales y físicos en centros cooperativos rurales
- Promotores TIC como agentes de escucha activa territorial

Tabla 30

Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Internos

Riesgo	Estrategia de mitigación
Reducción de presupuesto nacional	Priorización en zonas PDET
Limitaciones en conectividad o infraestructura	Uso de soluciones híbridas, centros móviles, fortalecimiento comunitario
Cambios normativos o regulatorios	Ajuste técnico – jurídico, asesoría integral
Desactualización tecnológica	Actualización periódica, migración tecnológica, alianzas con universidades

Nota. El esquema de financiación prioriza la alianza público-privada para democratizar el acceso a la tecnología en el sector solidario.

Esta matriz busca anticipar los principales desafíos que pueden afectar la transformación

digital del sector cooperativo financiero y establecer estrategias técnicas, jurídicas y territoriales para garantizar su continuidad, adaptación y sostenibilidad.

Dimensión Financiera y Económica: Consolidación del Modelo Económico Cooperativo Inclusivo, Sostenible y Territorialmente Articulado

Definición de Objetivo Estratégico

Mediante el fortalecimiento institucional del ecosistema financiero solidario, la innovación en productos adaptados a las realidades locales, la educación económica con enfoque generacional y comunitario, y la canalización de recursos hacia proyectos productivos que promuevan el desarrollo integral de los territorial.

Plan de Implementación

Tabla 31

Fortalecimiento del Ecosistema Financiero Cooperativo

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Consolidar el ecosistema financiero cooperativo mediante la integración operativa, el fortalecimiento patrimonial, la expansión territorial y la interoperabilidad con sistemas públicos, garantizando sostenibilidad, inclusión y competitividad en el sector.
Responsable	Confecoop, Ascoop, Supersolidaria, Unidad Solidaria, cooperativas financieras, MinHacienda, DNP, universidades, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$12.000 millones COP
Cronograma	2025–2030

Planes	<p>Fortalecimiento patrimonial: apoyo técnico y financiero a cooperativas con riesgo de solvencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redes solidarias y procesos de fusión: acompañamiento a procesos de integración operativa y administrativa. - Corresponsales cooperativos rurales: expansión de puntos de atención en zonas PDET y rurales dispersas. - Interoperabilidad con sistemas públicos: conexión con sistemas de pago, subsidios y transferencias estatales. - Evaluación financiera y técnica: auditorías, indicadores de riesgo, sistemas de alerta temprana.
Justificación	<p>El ecosistema financiero cooperativo enfrenta desafíos de fragmentación, solvencia desigual y baja cobertura territorial. Este programa busca consolidar su estructura, ampliar su impacto en zonas excluidas y fortalecer su capacidad de respuesta ante riesgos financieros, alineado con los principios de inclusión, sostenibilidad y economía solidaria.</p>
KPIs	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas fortalecidas patrimonialmente: 100 - Redes solidarias o procesos de fusión acompañados: 30 - Corresponsales cooperativos rurales creados: 500 - Interoperabilidad con sistemas públicos implementada: 5 plataformas - Auditorías y evaluaciones técnicas realizadas: 200

Nota. Esta estrategia busca robustecer el sector para que actúe como una red sólida y no como entidades aisladas, mejorando su posición competitiva frente a la banca tradicional.

Este programa busca consolidar el ecosistema financiero cooperativo mediante integración operativa, fortalecimiento patrimonial, expansión territorial e interoperabilidad con sistemas públicos, para garantizar inclusión, sostenibilidad y competitividad en el sector.

Tabla 32

Educación Económica y Financiera Solidaria

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Promover una cultura económica y financiera solidaria desde la escuela hasta la comunidad, mediante procesos formativos, plataformas digitales, medios comunitarios y alianzas territoriales que fortalezcan la apropiación del modelo cooperativo y la inclusión financiera con enfoque diferencial.
Responsable	Confecoop, Ascoop, Supersolidaria, Unidad Solidaria, cooperativas financieras, MinHacienda, DNP, universidades, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$8.000 millones COP
Cronograma	2025–2030
Planes	<p>Cátedras de economía solidaria en colegios y universidades: diseño curricular, formación docente, implementación piloto.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programas de alfabetización financiera en zonas PDET: talleres, guías, promotores comunitarios. - Plataformas digitales de formación cooperativa: cursos virtuales, contenidos multimedia, certificaciones. - Campañas culturales y medios comunitarios: radio, podcast, redes sociales, ferias educativas. - Enfoque generacional y territorial: inclusión de jóvenes, mujeres, pueblos étnicos y víctimas del conflicto. <p>La baja apropiación del modelo cooperativo y la limitada cultura financiera en comunidades vulnerables impiden el acceso pleno a servicios solidarios.</p>
Justificación	<p>Este programa busca formar ciudadanos cooperativos, fortalecer la autonomía económica y ampliar la participación en el ecosistema financiero solidario desde una perspectiva educativa, cultural y territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituciones educativas vinculadas: 300 - Personas formadas en educación financiera solidaria: 20.000

KPIs	<ul style="list-style-type: none"> - Plataformas digitales activas: 3 - Campañas culturales realizadas: 50 - Participación de jóvenes y mujeres: 60% del total de beneficiarios
------	--

Nota. Esta propuesta busca transformar la percepción del ahorro y el crédito, posicionando al cooperativismo como la herramienta principal de desarrollo local en la Colombia rural.

Por medio de este programa se busca fomentar una cultura económica y financiera solidaria desde la escuela hasta la comunidad, mediante procesos educativos, herramientas digitales y medios comunitarios que promuevan la apropiación del modelo cooperativo y la inclusión financiera con enfoque territorial y diferencial.

Tabla 33

Innovación en Productos Financieros Cooperativos

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Diseñar y adaptar productos financieros cooperativos que respondan a las realidades territoriales, productivas y sociales de comunidades rurales, urbanas populares, étnicas y juveniles, promoviendo la inclusión financiera solidaria con enfoque diferencial.
Responsable	Cooperativas financieras, Confecoop, Ascoop, Supersolidaria, Unidad Solidaria, universidades, fintech solidarias, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$8.000 millones COP
Cronograma	2025–2030
	<ul style="list-style-type: none"> -Diseño participativo de productos financieros: metodologías de co-creación con comunidades y sectores productivos. - Microcréditos rurales y verdes: líneas de crédito adaptadas a ciclos agrícolas,

Planes	<p>economía circular y transición energética.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ahorro programado para jóvenes y mujeres: incentivos, educación financiera y metas solidarias. - Seguros mutuales y solidarios: protección comunitaria frente a riesgos económicos, climáticos y de salud. - Productos para economía popular y étnica: instrumentos financieros adaptados a dinámicas culturales y territoriales.
Justificación	<p>La oferta financiera tradicional no responde a las necesidades de amplios sectores excluidos. Este programa busca innovar desde el modelo cooperativo, desarrollando productos accesibles, pertinentes y sostenibles que fortalezcan la autonomía económica y la inclusión financiera solidaria en los territorios.</p>
KPIs	<ul style="list-style-type: none"> -Productos financieros diseñados o adaptados: 20 - Cooperativas participantes en procesos de innovación: 100 - Personas beneficiarias de nuevos productos: 50.000 - Participación de mujeres, jóvenes y comunidades étnicas: 60% - Nivel de satisfacción y uso efectivo de los productos: $\geq 80\%$

Nota. Esta estrategia busca diversificar el riesgo de la cartera y aumentar la penetración de mercado en nichos históricamente desatendidos por la banca comercial.

Este piloto demuestra cómo el modelo cooperativo puede innovar en productos financieros con enfoque territorial y diferencial, fortaleciendo la inclusión, la autonomía económica y la sostenibilidad comunitaria. Además, evidencia la capacidad del sector para articular saberes locales, tecnología solidaria y principios cooperativos en contextos excluidos por el sistema bancario tradicional.

Tabla 34*Finanzas para el Desarrollo Territorial Cooperativo*

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Canalizar recursos financieros hacia proyectos productivos, sociales y ambientales liderados por cooperativas en los territorios, mediante fondos solidarios, alianzas interinstitucionales y mecanismos de inversión con impacto social, priorizando zonas rurales, PDET y comunidades excluidas.
Responsable	Unidad Solidaria, Confecoop, Ascoop, cooperativas de ahorro y crédito, bancos públicos (Bancóldex, Findeter), gobernaciones, alcaldías, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$10.000 millones COP
Cronograma	2025–2030
Detalles	<p>Fondos rotatorios y de inversión solidaria: capital semilla, microfinanzas, líneas de crédito con enfoque territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alianzas con banca pública y cooperación internacional: cofinanciación de proyectos cooperativos. - Apoyo técnico a planes de negocio solidarios: incubación, acompañamiento, evaluación de viabilidad. - Instrumentos de medición de impacto: SROI, indicadores de desarrollo local, sostenibilidad y equidad. <p>Las cooperativas tienen un alto potencial para dinamizar economías locales, pero enfrentan barreras de acceso a financiamiento y acompañamiento técnico. Este programa busca movilizar recursos hacia iniciativas transformadoras, fortalecer la autonomía económica territorial y generar impactos sostenibles desde el modelo solidario.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos cooperativos financiados: 300 - Empleos generados en territorios priorizados: 5.000
Justificación	
KPIs	- Fondos solidarios creados o fortalecidos: 50

- Alianzas interinstitucionales activas: 30
- Proyectos con evaluación de impacto social: 100

Nota. Esta estrategia fomenta la transición de una economía de subsistencia a una economía de escala solidaria, apalancada por la banca pública y el sector cooperativo financiero.

Este programa demuestra cómo el modelo cooperativo puede canalizar recursos hacia iniciativas transformadoras en territorios excluidos, fortaleciendo la autonomía económica, la sostenibilidad local y la articulación interinstitucional. Además, evidencia la capacidad del sector para generar impactos medibles en inclusión, empleo y desarrollo territorial.

Tabla 35

Fuente de Financiación

Fuente	Monto (COP)	Programas financiados
Presupuesto Nacional (MinHacienda, DNP, Supersolidaria).	\$11.000 millones	Ecosistema financiero cooperativo, educación financiera, desarrollo territorial
Cooperación Internacional (BID, OIT, UE, JICA)	\$9.000 millones	Educación financiera, innovación en productos, inclusión territorial
Aportes gremiales (Confecoop, Ascoop, cooperativa)	\$8.000 millones	Innovación financiera, educación solidaria, fortalecimiento institucional
Entidades territoriales (gobernaciones, alcaldías)	\$6.000 millones	Proyectos productivos cooperativos, educación comunitaria, corresponsales rurales
Banco de la República (Bancoldex, Findeter, Finagro)	\$4.000 millones	Fondos rotatorios, inversión solidaria, cofinanciación de planes de negocio cooperativos

Nota. El modelo de financiación integra recursos de política pública con mecanismos de banca de desarrollo para asegurar la capilaridad del crédito en zonas rurales.

La consolidación del modelo financiero cooperativo requiere una arquitectura de financiamiento multiactor que articule recursos públicos, gremiales, internacionales y territoriales. Esta estructura permite viabilizar programas estratégicos orientados a la inclusión, la innovación y el desarrollo económico solidario en zonas rurales, PDET y comunidades excluidas.

Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica

Los mecanismos de seguimiento y retroalimentación propuestos para el fortalecimiento cooperativo son los siguientes:

- No cooperativas fortalecidas.
- No de productos financieros innovadores implementados.
- No de personas formadas en educación financiera.
- Auditorias semestrales de desempeño económico, solvencia, impacto social y retorno financiero.
- Encuestas beneficios de productos financieros.

Tabla 36

Riesgos y Escenarios de Ajustes ante Cambios Institucionales Internos

Riesgo	Estrategia de mitigación
Reducción de presupuesto nacional	Priorización en zonas PDET
Cambios en el liderazgo institucional	Revisión de cronograma, revalidación de alianzas, ajustes de indicadores
Cambios normativos o regulatorios	Ajuste técnico – jurídico, asesoría integral
Desactualización de plataformas financieras	Actualización tecnológica, migración de sistemas, alianzas con universidades

Nota. La matriz identifica factores externos que podrían alterar el flujo de inversión, proponiendo una gestión adaptativa que garantice la resiliencia del sector ante choques regulatorios o fiscales.

Esta matriz de riesgos permite construir un sistema financiero cooperativo resiliente, adaptativo y territorializado, alineado con los principios de solidaridad, autonomía y sostenibilidad.

Dimensión Sostenibilidad: Impulsar la Transición Ecológica, Resiliencia Territorial y la Justicia Ambiental desde el Modelo Cooperativo

Definición de Objetivo Estratégico

Fortalecer la dimensión de sostenibilidad del sector cooperativo financiero mediante la implementación de estrategias que promuevan la reconversión productiva responsable, la gestión integral del riesgo climático y ambiental, la educación comunitaria en sostenibilidad, y la canalización de recursos hacia proyectos solidarios con impacto ecológico. Estos programas buscan posicionar al modelo cooperativo como actor clave en la transición socioecológica del país, articulando inclusión territorial, innovación verde y justicia intergeneracional.

Plan de Implementación

Tabla 37

Transición Socio Ecológica Cooperativa

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Promover la reconversión productiva y operativa de las cooperativas hacia modelos sostenibles, integrando prácticas de economía circular, agroecología, energías limpias y gestión ambiental participativa en los territorios.
Responsable	Unidad Solidaria, Confecoop, Ascoop, MinAmbiente, MinAgricultura, universidades, cooperativas rurales y urbanas, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$9.000 millones COP
Cronograma	2025–2030

	<p>Diagnóstico ambiental participativo: identificación de impactos, riesgos y oportunidades de mejora en cooperativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconversión tecnológica verde: sustitución de insumos contaminantes, eficiencia energética, infraestructura ecológica. - Formación en agroecología y bioeconomía: talleres, diplomados, prácticas comunitarias. - Incentivos para prácticas sostenibles: líneas de crédito verde, certificaciones, premios territoriales.
Detalles	
	<p>Las cooperativas tienen un rol clave en la transición ecológica del país, pero enfrentan barreras técnicas y financieras para adoptar modelos sostenibles. Este programa busca acompañar su reconversión, fortalecer capacidades locales y generar impactos positivos en el ambiente y la economía territorial.</p>
Justificación	
	<p>Cooperativas reconvertidas con prácticas sostenibles: 150</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción promedio de huella ecológica: 30%
KPIs	
	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de energía limpia implementados: 50 - Personas formadas en agroecología y bioeconomía: 10.000 - Certificaciones ambientales obtenidas: 100

Nota. Esta estrategia alinea al sector solidario con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas de descarbonización de la economía colombiana.

Este programa demuestra cómo el modelo cooperativo puede liderar procesos de transición ecológica en territorios excluidos, integrando saberes locales, innovación tecnológica y participación comunitaria. Además, evidencia la capacidad del sector para generar impactos positivos en el ambiente, la economía territorial y la cultura organizativa.

Tabla 38*Gestión Integral del Riesgo Climático y Ambiental*

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Fortalecer la capacidad de las cooperativas para anticipar, mitigar y adaptarse a riesgos climáticos, ambientales y territoriales, mediante planes de gestión, seguros mutuales, sistemas de alerta comunitarios y alianzas con entidades científicas y ambientales.
Responsable	Unidad Solidaria, Confecoop, Ascoop, MinAmbiente, IDEAM, universidades, cooperativas rurales y urbanas, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$8.000 millones COP
Cronograma	2025–2030
Detalles	<p>Planes de gestión del riesgo cooperativo: diseño participativo, integración en planes de desarrollo local.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de alerta temprana comunitarios: capacitación, tecnología apropiada, articulación con IDEAM. - Seguros mutuales frente a eventos climáticos: diseño, implementación, educación en protección solidaria. - Alianzas con entidades científicas y ambientales: monitoreo, evaluación, transferencia de conocimiento.
Justificación	<p>Las cooperativas operan en territorios vulnerables al cambio climático y a riesgos ambientales. Este programa busca fortalecer su resiliencia, proteger sus activos y comunidades, y generar capacidades locales para enfrentar escenarios de riesgo desde la solidaridad.</p> <p>- Planes de gestión del riesgo implementados: 200</p>

KPIs	- Cooperativas con seguros mutuales activos: 100
	- Sistemas de alerta comunitarios operativos: 50
	- Alianzas científicas y ambientales activas: 30
	- Comunidades capacitadas en gestión del riesgo: 15.000

Nota. Esta estrategia reduce la incertidumbre financiera ante fenómenos naturales, asegurando la continuidad del negocio cooperativo y la protección del patrimonio social.

Este programa demuestra cómo el modelo cooperativo puede fortalecer la resiliencia territorial frente al cambio climático, integrando tecnología apropiada, saberes comunitarios y alianzas científicas. Además, evidencia la capacidad del sector para proteger activos, generar capacidades locales y promover la solidaridad como principio de adaptación climática.

Tabla 39

Educación para la Sostenibilidad Solidaria

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Fomentar una cultura de sostenibilidad en el modelo cooperativo, desde la escuela hasta la comunidad, con enfoque generacional, territorial y solidario
Responsable	Unidad Solidaria, MinEducación, Confecoop, universidades, cooperativas educativas, medios comunitarios, organizaciones juveniles y ambientales
Recursos estimados	\$6.500 millones COP
Cronograma	2025–2030 Cátedras de sostenibilidad solidaria en colegios, universidades y centros comunitarios.
Detalles	- Campañas culturales y medios comunitarios para promover prácticas sostenibles. - Plataformas digitales de formación ambiental cooperativa con acceso

	<p>libre.</p> <p>- Participación de jóvenes, mujeres y pueblos étnicos en procesos educativos y comunicativos.</p>
Justificación	<p>La sostenibilidad requiere no solo cambios técnicos, sino transformaciones culturales profundas. Este programa busca formar ciudadanos cooperativos con conciencia ecológica, capaces de liderar procesos de transición socioecológica desde sus territorios.</p>
KPIs	<p>Personas formadas en sostenibilidad solidaria: 20.000</p> <p>- Instituciones educativas vinculadas: 300</p> <p>- Campañas culturales realizadas: 100</p> <p>- Plataformas digitales activas: 5</p> <p>- Participantes jóvenes y comunitarios: 12.000</p>

Nota. Plan de formación integral enfocado en el relevo generacional y la conciencia ecológica del sector solidario.

Este programa demuestra cómo el modelo cooperativo puede fomentar una cultura de sostenibilidad desde la escuela hasta la comunidad, integrando educación ambiental, medios comunitarios y participación territorial. Además, evidencia la capacidad del sector para liderar procesos de transición socio ecológica con enfoque solidario.

Tabla 40

Finanzas Climáticas y Solidarias para el Territorio

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Canalizar recursos hacia proyectos cooperativos que generen impacto ambiental positivo, resiliencia territorial y justicia climática, mediante fondos verdes, cofinanciación público-solidaria y evaluación de retorno ambiental.

Responsable	Unidad Solidaria, MinHacienda, MinAmbiente, Confescoop, banca pública (Bancóldex, Finagro), cooperación internacional (BID Verde, GIZ), universidades.
Recursos estimados	\$10.000 millones COP
Cronograma	2025–2030
Detalles	<p>Fondos verdes cooperativos: diseño, reglamentación, operación territorial.</p> <p>- Cofinanciación con banca pública y cooperación internacional: estructuración de proyectos climáticos.</p> <p>- Evaluación de impacto ambiental y social: metodologías SROI, retorno ambiental de la inversión.</p> <p>- Apoyo técnico a proyectos climáticos comunitarios: incubación, asistencia técnica, seguimiento.</p>
Justificación	<p>Las cooperativas pueden liderar proyectos de transición ecológica, pero requieren instrumentos financieros adecuados, sostenibles y territorializados.</p> <p>Este programa busca democratizar el acceso a las finanzas climáticas, fortalecer capacidades locales y generar impactos medibles en el territorio.</p>
KPIs	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos climáticos cooperativos financiados: 120 - Fondos verdes operativos: 15 - Cooperativas beneficiadas: 300 - Reducción estimada de emisiones (ton CO₂ eq): 25.000 - Retorno ambiental de la inversión (RAI): ≥ 1.5

Nota. Posicionamiento del sector cooperativo como ejecutor estratégico de las NDC en el país.

Este programa demuestra cómo el modelo cooperativo puede canalizar recursos hacia proyectos climáticos con impacto territorial, democratizando el acceso a las finanzas verdes y fortaleciendo la resiliencia comunitaria. Además, evidencia la capacidad del sector para generar retornos ambientales medibles, articulando sostenibilidad, equidad y justicia climática.

Tabla 41*Fuente de Financiación (2025- 2030)*

Fuente	Monto (COP)	Programas financiados
Presupuesto Nacional (MinAmbiente, MinHacienda, DNP).	\$12.000 millones	Transición Socioecológica Cooperativa, Gestión del Riesgo Climático, Finanzas Climáticas Solidarias
Cooperación Internacional (BID Verde, GIZ, FAO, UE)	\$9.500 millones	Educación para la Sostenibilidad Solidaria, Gestión del Riesgo, Finanzas Climáticas, Transición Ecológica
Aportes gremiales (Confecoop, Ascoop, cooperativas)	\$5.000 millones	Educación ambiental, reconversión productiva, fortalecimiento institucional, incubación de proyectos.
Entidades territoriales (gubernaciones, alcaldías)	\$3.700 millones	Sistemas de alerta comunitarios, educación ambiental, cofinanciación de proyectos climáticos locales
Banca pública (Bancoldex, Findeter, Finagro)	\$4.000 millones	Fondos verdes cooperativos, créditos climáticos, inversión solidaria territorial.
Universidades y centros de investigación	\$2.300 millones	Evaluación de impacto, formación técnica, diseño metodológico, plataformas educativas.

Nota. El esquema integra fondos de política pública con recursos de organismos multilaterales para apalancar la descarbonización del sector cooperativo.

La transición ecológica del modelo cooperativo requiere una arquitectura financiera

multiactor, es decir, a enfoques, estrategias o estructuras que involucran la participación y coordinada de diversos tipos de actores, institucionales, sociales, económicos, académicos y comunitarios, que articule recursos públicos, internacionales, gremiales, territoriales y académicos. Esta estructura permite viabilizar programas estratégicos orientados a la sostenibilidad, la resiliencia climática y la justicia ambiental en los territorios.

Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica

- Sistema M&E (Monitoreo y evaluación de la adaptación) – MinAmbiente
- Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales (PIGCCS)
- Sistemas comunitarios de alerta temprana
- Evaluaciones de retorno ambiental de la inversión

Tabla 42

Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Internos

Riesgo	Estrategia de mitigación
Ajuste presupuestal	Repriorizar componentes, buscar cofinanciación territorial, escalonar implementación.
Ajuste territorial	Redireccionar recursos a zonas con mayor capacidad operativa, adaptar metodologías locales.
Ajuste de cronograma	Extender fases, reprogramar metas intermedias, activar planes de contingencia.
Ajuste institucional	Reasignar responsabilidades, fortalecer gobernanza cooperativa, activar comités de seguimiento

Nota. La matriz establece una hoja de ruta para la toma de decisiones en entornos de incertidumbre, garantizando la continuidad de los objetivos estratégicos a pesar de fluctuaciones externas.

Esta matriz de riesgos permite canalizar recursos hacia proyectos cooperativos con impacto ambiental positivo, fortaleciendo la resiliencia territorial y la justicia climática mediante fondos verdes, cofinanciación público-solidaria y evaluación del retorno ambiental.

Dimensión Legal: Transformación Jurídica del Sector Cooperativo Financiero

Definición de Objetivo Estratégico

Fortalecer la dimensión legal del sector cooperativo financiero mediante la formulación e implementación de estrategias que promuevan la actualización normativa, la seguridad jurídica, la equidad regulatoria y la participación territorial en los procesos legislativos.

Estos programas buscan posicionar al modelo cooperativo como sujeto de derecho diferenciado, con capacidad de incidencia institucional, gobernanza democrática y articulación normativa para el desarrollo sostenible e inclusivo del país.

Plan de Implementación

Tabla 43

Fortalecimiento Normativo Cooperativo

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Impulsar reformas legales que reconozcan la especificidad del modelo cooperativo financiero, su función social, su rol en el desarrollo territorial y su contribución a la sostenibilidad, mediante procesos participativos, técnicos y territoriales.
Responsable	Unidad Solidaria, Supersolidaria, Confecoop, Ascoop, Congreso de la República, MinHacienda, MinTrabajo, universidades, gremios cooperativos regionales.
Recursos estimados	\$3.500 millones COP

Cronograma	2025–2028
Detalles	<p>Revisión técnica del marco normativo vigente (leyes, decretos, circulares).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mesas de trabajo legislativo con actores del sector y territorios PDET. - Propuesta de reforma legal integral para el cooperativismo financiero. - Campañas de sensibilización jurídica y defensa gremial.
Justificación	<p>El marco legal actual presenta vacíos y rigideces que limitan el desarrollo del modelo cooperativo financiero. Este programa busca garantizar seguridad jurídica, equidad regulatoria y reconocimiento institucional, fortaleciendo la gobernanza y la autonomía del sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Normas revisadas y sistematizadas: 50 - Propuestas legislativas presentadas: 3
KPIs	<ul style="list-style-type: none"> - Actores gremiales y territoriales involucrados: 500 - Reformas normativas aprobadas: 1 - Campañas jurídicas realizadas: 20

Nota. Esta estrategia busca reducir la carga administrativa y financiera del sector.

Este programa demuestra cómo el cooperativismo financiero puede incidir en la transformación normativa del país, fortaleciendo su gobernanza democrática, su autonomía institucional y su capacidad de contribuir al desarrollo sostenible. Además, evidencia la importancia de procesos participativos, técnicos y territoriales en la construcción de justicia regulatoria.

Tabla 44*Observatorio Jurídico Solidario*

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Crear un sistema técnico y participativo de monitoreo, análisis y difusión normativa que permita al sector cooperativo financiero anticipar riesgos legales, incidir en procesos legislativos y fortalecer su defensa institucional.
Responsable	Unidad Solidaria, Supersolidaria, Confecoop, Ascoop, universidades con facultades de derecho, gremios regionales, Congreso de la República.
Recursos estimados	\$2.800 millones COP
Cronograma	2025–2029 - Plataforma digital de seguimiento normativo - Boletines jurídicos cooperativos mensuales
Detalles	- Análisis técnico de jurisprudencia y proyectos de ley - Foros legislativos territoriales y gremiales - Red de juristas solidarios y asesores legislativos
Justificación	El sector cooperativo enfrenta vacíos normativos, riesgos regulatorios y baja capacidad de incidencia jurídica. Este programa busca consolidar un sistema de inteligencia legal que fortalezca la gobernanza, la autonomía y la defensa técnica del modelo cooperativo.
KPIs	- Normas monitoreadas: 120 Boletines publicados: 60 - Foros realizados: 25 - Propuestas jurídicas presentadas: 10 - Juristas vinculados: 80

Nota. Esta acción estratégica permite pasar de una postura reactiva a una proactiva frente a las decisiones del Banco de la República y la Superintendencia Financiera/Solidaria.

Este programa demuestra cómo el cooperativismo financiero puede fortalecer su capacidad de incidencia jurídica, defensa institucional y gobernanza normativa, mediante herramientas técnicas, redes profesionales y procesos participativos. Además, evidencia la importancia de construir una inteligencia legal cooperativa que permita anticipar riesgos, influir en reformas y consolidar el modelo como actor legítimo en el desarrollo sostenible.

Tabla 45

Formación Legal para Gobernanza Cooperativa

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Diseñar e implementar programas de formación jurídica dirigidos a dirigentes, asociados, funcionarios y actores territoriales del sector cooperativo financiero, con el fin de fortalecer la gobernanza institucional, prevenir riesgos normativos y promover la autonomía legal del modelo cooperativo.
Responsable	Unidad Solidaria, Supersolidaria, Confecoop, Ascoop, universidades con facultades de derecho, escuelas de formación cooperativa, gremios regionales.
Recursos estimados	\$2.200 millones COP
Cronograma	2025–2028 <ul style="list-style-type: none"> - Diplomados y cursos virtuales en derecho cooperativo - Talleres territoriales sobre normatividad vigente y reforma legal
Planes	<ul style="list-style-type: none"> - Guías prácticas para la gestión jurídica cooperativa - Red de formadores jurídicos solidarios - Plataforma educativa con recursos legales accesibles
Justificación	La baja formación jurídica en el sector cooperativo limita la capacidad de gobernanza, la defensa institucional y el cumplimiento normativo. Este programa busca empoderar jurídicamente a los actores cooperativos, promoviendo una cultura legal solidaria, participativa y territorialmente contextualizada.

KPIs	Personas formadas: 5.000
	- Diplomados implementados: 12
	- Talleres territoriales realizados: 60
	- Guías jurídicas publicadas: 10
	- Red de formadores activos: 100

Nota. Esta estrategia reduce la dependencia de asesorías externas costosas y fortalece el criterio técnico de las juntas directivas y consejos de administración.

Este programa demuestra cómo la formación jurídica especializada fortalece la autonomía legal, la gobernanza institucional y la capacidad de incidencia normativa del sector cooperativo financiero. Además, promueve una cultura jurídica solidaria, participativa y territorialmente contextualizada.

Tabla 46

Incidencia Legislativa Territorial

Elemento	Contenido
Acción estratégica	Articular propuestas normativas desde las regiones PDET y cooperativas rurales para ser elevadas al Congreso y al Gobierno Nacional, mediante procesos participativos, técnicos y territoriales que fortalezcan la inclusión legal y la justicia normativa.
Responsable	Unidad Solidaria, Supersolidaria, Confecoop, Ascoop, Congreso de la República, alcaldías PDET, universidades regionales, organizaciones sociales, cooperación internacional.
Recursos estimados	\$3.000 millones COP
Cronograma	2025–2029
	Diagnóstico normativo territorial participativo
	- Mesas legislativas regionales con actores cooperativos- Sistematización de

Planes	propuestas jurídicas desde los territorios. - Incidencia ante comisiones del Congreso y entidades del Ejecutivo - Seguimiento a proyectos de ley con impacto cooperativo
Justificación	Las regiones históricamente excluidas, especialmente las zonas PDET, tienen baja representación en los procesos legislativos. Este programa busca democratizar la construcción normativa, visibilizar las necesidades jurídicas del cooperativismo territorial y garantizar un marco legal inclusivo, contextualizado y justo.
KPIs	- Mesas legislativas realizadas: 40 - Propuestas jurídicas sistematizadas: 25 - Proyectos de ley con participación cooperativa: 5 - Municipios PDET involucrados: 80 - Actores territoriales capacitados: 1.500

Nota. Esta estrategia busca reducir la brecha entre la legislación centralizada y la realidad operativa de las cooperativas en zonas de posconflicto.

Este programa demuestra cómo el modelo cooperativo puede incidir en la construcción de un marco legal inclusivo, contextualizado y justo, articulando saberes territoriales, capacidades gremiales y procesos legislativos. Además, fortalece la democracia normativa, la justicia regulatoria y la representación jurídica de los territorios excluidos.

Tabla 47

Fuentes de Financiamiento (2025- 2030)

Fuente	Monto (COP)	Programas financiados
Presupuesto Nacional (MinAmbiente, MinHacienda,	\$5.500 millones	Fortalecimiento Normativo Cooperativo, Incidencia Legislativa Territorial

DNP).

Cooperación Internacional (BID Verde, GIZ, FAO, UE)	\$4.200 millones	Observatorio Jurídico Solidario, Incidencia Legislativa Territorial, Formación Legal para la Gobernanza
Aportes gremiales (Confecoop, Ascoop, cooperativas)	\$2.800 millones	Formación Legal para la Gobernanza, Observatorio Jurídico Solidario
Universidades y centro jurídicos (convenios académicos)	\$1.500 millones	Formación Legal para la Gobernanza, Observatorio Jurídico Solidario
Entidades territoriales	\$2.000 millones	Incidencia Legislativa Territorial, Formación Legal en regiones priorizadas

Nota. El esquema de financiación prioriza la creación de capacidades técnicas para reducir la brecha regulatoria entre el modelo solidario y la banca tradicional.

Esta arquitectura financiera democratizar la construcción normativa del sector cooperativo financiero mediante procesos participativos, técnicos y territoriales que articulen propuestas jurídicas desde las regiones excluidas, fortaleciendo la inclusión legal y la justicia normativa.

Evaluación Continua y Retroalimentación Estratégica

- Sistemas de seguimiento normativo cooperativo: Plataforma digital que rastrea leyes, decretos, circulares, jurisprudencia y proyectos de ley con impacto en el sector cooperativo financiero.
- Tableros de control legislativo participativo: Mide la participación en mesas legislativas, número de propuestas sistematizadas y proyectos de ley con componente cooperativo.
- Sistemas de evaluación de forma jurídica: Indicadores: número de personas formadas, red de formadores activos, impacto en gobernanza institucional.

- Observatorio jurídico solidario: Publica boletines, informes y alertas estratégicas.

Tabla 48

Riesgos y Escenarios de Ajustes ante cambios Institucionales Interno

Riesgo	Estrategia de mitigación
Cambio de liderazgo	Activar comités interinstitucionales, blindar programas con acuerdos técnicos, fortalecer incidencia gremial.
Rotación de funcionarios técnicos	Crear manuales operativos, fortalecer red de juristas solidarios, institucionalizar procesos en convenios.
Baja capacidad técnica en municipios	Fortalecer formación jurídica territorial, vincular universidades regionales, simplificar metodologías participativas.

Nota. La matriz identifica factores de inestabilidad administrativa en el nivel local y central, proponiendo mecanismos de memoria institucional para proteger la inversión técnica.

Esta matriz puede integrarse como parte del sistema de seguimiento legal, anticipando escenarios críticos y proponiendo respuestas estratégicas para preservar la gobernanza jurídica del modelo cooperativo.

La estimación de los recursos asignados a cada programa responde a un ejercicio técnico de formulación estratégica, basado en el análisis de costos unitarios, la escala territorial de implementación, los resultados esperados (KPIs) y la experiencia de programas similares ejecutados por entidades públicas y de cooperación internacional. Los valores propuestos no son arbitrarios, sino que derivan de una proyección proporcional entre actividades, metas y cobertura, considerando criterios de eficiencia, sostenibilidad y pertinencia institucional.

Por lo tanto, las estrategias aquí presentadas configuran una hoja de ruta para la

renovación estructural del sector cooperativo financiero colombiano, con énfasis en la articulación interinstitucional, la inclusión territorial y generacional y la transformación digital con identidad propia, respondiendo a la necesidad de articular el modelo cooperativo con los desafíos y oportunidades del entorno externo, integrando dimensiones legales, territoriales, educativas y tecnológicas. A partir del análisis PESTEL, se evidencia que factores como el envejecimiento de la base asociativa, las brechas de transformación digital, las tensiones regulatorias y los riesgos climáticos requieren respuestas estructuradas, participativas y sostenibles.

En este sentido, las estrategias delineadas no solo buscan mitigar impactos negativos, sino también potenciar capacidades institucionales para la transformación sectorial. La incorporación de indicadores, matrices de pilotaje y enfoques intergeneracionales permite avanzar hacia una gobernanza cooperativa más resiliente, inclusiva y adaptada a los estándares internacionales.

Asimismo, se reconoce que la sostenibilidad del modelo solidario depende de su capacidad para innovar, educar y territorializar sus acciones, sin perder su identidad democrática ni su vocación transformadora.

Además, la viabilidad de estas estrategias se sustenta en su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, que asigna recursos significativos al fortalecimiento de la economía popular y solidaria, así como en el compromiso de actores gremiales, territoriales e internacionales. Además, los sistemas de seguimiento, retroalimentación y evaluación propuestos garantizan la transparencia, la mejora continua y la sostenibilidad de las acciones en el tiempo.

El capítulo no solo propone un conjunto de intervenciones programáticas, sino que plantea una apuesta estratégica por el reconocimiento, la expansión y la consolidación del modelo cooperativo como alternativa legítima, eficiente y transformadora dentro del sistema financiero colombiano.

Finalmente, este capítulo consolida un marco estratégico que no solo es operativo, sino también académico y replicable, orientado a fortalecer la autonomía institucional, la legitimidad territorial y el impacto social del sector cooperativo financiero en el país.

Discusión

Los resultados obtenidos por el sector cooperativo financiero colombiano en el periodo 2019–2024 reflejan una evolución positiva en sus principales indicadores, consolidando su papel como actor estratégico en la inclusión financiera, la resiliencia territorial y la democratización económica.

A pesar de los efectos adversos generados por la pandemia en 2020, que afectaron la liquidez y la colocación crediticia, el sector mostró una recuperación progresiva, alcanzando en 2024 activos por \$35,67 billones, con un crecimiento del 6,6 % respecto al año anterior y depósitos por \$23,67 billones, con un incremento del 8,7 % (FECOLFIN, 2024). La cartera de crédito cerró en \$26,65 billones, aunque con una alta concentración en consumo (68 %), lo que evidencia una limitada diversificación hacia sectores productivos, rurales y sostenibles (Confecoop Boyacá, 2024). Los excedentes crecieron un 43 %, fortaleciendo la solvencia institucional y la capacidad de inversión social. Estos resultados confirman la estabilidad financiera del sector, pero también revelan desafíos estructurales que requieren innovación normativa, articulación con políticas públicas y diseño de productos financieros solidarios que respondan a las nuevas demandas sociales, ambientales y territoriales.

Además, esto ha revelado una trayectoria marcada por la resiliencia institucional, el crecimiento sostenido y la capacidad de adaptación frente a contextos de crisis, transformación normativa y desafíos territoriales. En 2019, el sistema financiero cooperativo (SFCOOP) mostraba indicadores sólidos, con activos superiores a los \$30 billones y una cartera diversificada, aunque con predominancia del crédito de consumo.

La irrupción de la pandemia en 2020 generó una contracción en la colocación crediticia, aumento en la morosidad y presión sobre la liquidez, lo que obligó a las cooperativas a implementar medidas de alivio financiero, reestructuración de cartera y fortalecimiento del capital

social (FECOLFIN, 2020). A pesar de estos desafíos, el modelo cooperativo demostró una notable capacidad de respuesta, manteniendo la confianza de los asociados y adaptando sus servicios a entornos digitales y comunitarios.

Así mismo, durante 2021 y 2022, el sector inició una fase de recuperación moderada, con crecimiento en activos, depósitos y excedentes, aunque persistió una alta concentración en el crédito de consumo, lo que evidenció una limitada diversificación hacia sectores productivos, rurales y sostenibles. En 2023, el contexto macroeconómico se tornó más desafiante, con una desaceleración del PIB nacional (0,81 %) y mayores exigencias regulatorias, especialmente en materia de gestión de riesgos, cumplimiento prudencial y trazabilidad financiera. No obstante, en 2024 el SFCOOP logró consolidar una recuperación sólida: los activos alcanzaron los \$35,67 billones, con un crecimiento del 6,6 %; los depósitos aumentaron un 8,7 %, reflejando mayor confianza de los asociados; y los excedentes crecieron un 43 %, lo que fortaleció la solvencia institucional y la capacidad de inversión social (FECOLFIN, 2024; Gestión Solidaria, 2025).

En este sentido, los resultados obtenidos entre 2019 y 2024 deben ser interpretados no solo como indicadores financieros, sino como expresiones de una dinámica institucional que enfrenta el reto de consolidar su vocación transformadora. La Política Pública de Economía Solidaria y Popular (DNP, 2022) ofrece un marco propicio para este proceso, al reconocer la especificidad del modelo cooperativo y promover su expansión en contextos rurales, excluidos y ambientalmente vulnerables.

Desde una perspectiva normativa, el periodo evaluado estuvo marcado por mayores exigencias regulatorias en materia de gestión de riesgos, trazabilidad financiera y cumplimiento prudencial, lo que ha generado tensiones entre la especificidad del modelo cooperativo y los estándares del sistema financiero tradicional.

La necesidad de una reforma legal diferencial, que reconozca la naturaleza solidaria,

democrática y territorial del SFCOOP, se ha convertido en una discusión central, especialmente en el marco de la Política Pública de Economía Solidaria y Popular (*DNP, 2022*), que propone una modernización normativa participativa, inclusiva y orientada a garantizar derechos colectivos. En este contexto, la articulación con entidades como Supersolidaria, Unidad Solidaria y FECOLFIN será clave para incidir en reformas que habiliten la expansión territorial del modelo, fortalezcan la gobernanza legal y promuevan productos financieros adaptados a las realidades locales.

Además, la articulación con entidades como Supersolidaria, Unidad Solidaria y FECOLFIN será clave para incidir en reformas normativas, diseñar productos financieros solidarios y fortalecer la resiliencia comunitaria. Por tanto, la discusión sobre los resultados obtenidos en este periodo debe considerar tanto los logros financieros como los desafíos estructurales, normativos y territoriales que enfrenta el sector en su camino hacia una economía regenerativa, democrática y climáticamente justa, cobrando relevancia la transición ecológica y la justicia climática. (Fecolfin, 2024).

Conclusiones

El presente documento ha abordado de manera integral los desafíos, tensiones y oportunidades que enfrenta el modelo cooperativo financiero en Colombia, en un contexto marcado por transformaciones normativas, tecnológicas, territoriales y sociales. Se ha demostrado que, a partir de un enfoque multidimensional, la sostenibilidad del modelo solidario no depende únicamente de su capacidad operativa, sino de su habilidad para articular estrategias que respondan al entorno externo con rigor académico, visión institucional y compromiso territorial.

Asimismo, se evidenció que la defensa de la supervisión diferenciada, el fortalecimiento de la educación solidaria, la territorialización de las estrategias y la apropiación tecnológica son pilares fundamentales para consolidar un modelo cooperativo resiliente, competitivo y socialmente relevante. Esta tesis propone que el modelo solidario no debe adaptarse pasivamente a las exigencias externas, sino posicionarse como actor legítimo, innovador y estratégico en la construcción de un sistema financiero plural, inclusivo y sostenible.

Desde una perspectiva académica, este trabajo aporta un marco metodológico riguroso que combina análisis contextual, diseño estratégico y validación operativa. Las matrices, KPIs y programas diseñados ofrecen herramientas concretas para la planificación, implementación y evaluación de procesos de transformación sectorial. Estos instrumentos pueden ser utilizados por cooperativas, entidades reguladoras, instituciones educativas y actores territoriales como insumos para el monitoreo, la mejora continua y la toma de decisiones informadas.

El análisis PESTEL permitió identificar factores críticos que inciden directamente en la autonomía, legitimidad y capacidad transformadora del sector. Entre ellos destacan las brechas de transformación digital, las tensiones entre la regulación bancaria tradicional y los principios cooperativos, los riesgos climáticos y territoriales, las exigencias en sostenibilidad y el

cumplimiento de estándares internacionales. Estos elementos configuran un ecosistema complejo que exige respuestas estructuradas, participativas y adaptativas, capaces de equilibrar la identidad solidaria con las exigencias del sistema financiero contemporáneo.

Finalmente, esta investigación reafirma que el modelo cooperativo, lejos de ser una alternativa residual, representa una plataforma institucional capaz de responder a los desafíos contemporáneos con visión de largo plazo, participación democrática y compromiso con el bienestar colectivo.

Su capacidad de transformación no reside únicamente en su estructura jurídica o financiera, sino en su vocación de servicio, su arraigo territorial y su potencial para construir economías más justas, sostenibles y humanas.

En este sentido, el documento constituye una contribución académica y estratégica al fortalecimiento del modelo solidario en el país, con potencial de replicabilidad en otros contextos latinoamericanos que enfrentan desafíos similares. Su enfoque metodológico, sus propuestas operativas y su visión transformadora ofrecen una hoja de ruta para consolidar un sector cooperativo más autónomo, innovador y territorialmente pertinente.

Referencias Bibliográficas

Actualícese. (2022). *Reforma tributaria: Cambios de la Ley 2277 de 2022*.

<https://actualicese.com>

Alianza Cooperativa Internacional. (2021). *Identidad de cooperativas: Nuestros principios y valores*. <https://www.ica.coop/es>

Alianza Cooperativa Internacional. (2024). *Las cooperativas construyen un mundo mejor: Tema del Año Internacional de las Cooperativas 2025*.

Álvarez, J. F., y Alarcón, M. (2020). El balance social y las relaciones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Principios Cooperativos mediante un análisis de redes sociales. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (98), 31-59.

Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias de Colombia [Ascoop]. (2024). *Compendio normativo del sector cooperativo colombiano*. Ascoop.

Banco de la República. (2021). *Informe de Política Monetaria – octubre de 2021*. <https://www.banrep.gov.co>

Banco de la República. (2023). *Reporte de Estabilidad Financiera: II Semestre 2023*. <https://www.banrep.gov.co>

Banco de la República. (2024a). *Informe de la Junta Directiva para el Congreso de la República*. <https://www.banrep.gov.co>

Banco de la República. (2024b). *Panorama financiero de las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia*.

Banco de la República. (2024c). *Reporte de Estabilidad Financiera*.

Betancour, D. (2024). *Informe de evolución sectorial 2018–2024: Comportamiento de las cooperativas con actividad financiera*. Superintendencia de la Economía Solidaria.

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2021). *Transformación digital y sostenibilidad financiera en cooperativas de América Latina*. BID.
- Caicedo Londoño, A. (2024). *La economía solidaria en Colombia: Un modelo viable para el desarrollo inclusivo*. Voces por el Trabajo.
- Confederación de Cooperativas de Colombia [Confecoop]. (2021). *Informe sectorial cooperativo financiero*.
- Confederación de Cooperativas de Colombia [Confecoop]. (2023a). *Informe de desempeño del sector cooperativo colombiano 2023*.
- Confederación de Cooperativas de Colombia [Confecoop]. (2023b). *Informe de gestión gremial y resultados sectoriales: Asamblea General N.º 43*.
- Confederación de Cooperativas de Colombia [Confecoop]. (2024). *Panorama del sector cooperativo financiero*.
- Confecoop Antioquia. (2019). *Observatorio Cooperativo N°55*.
- Confecoop Boyacá. (2024). *Reporte Anual del Sistema Financiero Cooperativo*.
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía del trabajo y desarrollo local en la economía solidaria*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Boletín técnico: Producto Interno Bruto (IV Trimestre)*.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). *Guía metodológica para la formulación de proyectos de inversión pública*.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). *Política pública de economía solidaria y popular*.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Colombia potencia mundial de la vida:*

Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Entidades Financieras

[Fecolfin]. (2020). *Informe de desempeño financiero del SFCOOP 2019.*

Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Entidades Financieras

[Fecolfin]. (2024a). *Desempeño Financiero – SFCOOP.*

Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Entidades Financieras

[Fecolfin]. (2024b). *Reporte anual del sistema financiero cooperativo 2024.*

Gestión Solidaria. (2025). *Los excedentes del Sistema Financiero Cooperativo crecieron 43% en 2024.* <https://gestionsolidaria.com>

Global Reporting Initiative [GRI]. (2021). *GRI Standards for ESG reporting.*

La Nota Económica. (2025). *Tensiones regulatorias exponen vulnerabilidades del sistema financiero en Colombia.*

La República. (2025). *Activos del sistema financiero cooperativo alcanzaron \$35,67 billones.* <https://www.larepublica.co>

Meneses Cerón, L. Á., Barrera, A. R., y Pérez Pacheco, C. A. (2024a). *Riesgo climático y su efecto en el comportamiento del mercado bursátil en Colombia: Un enfoque cuantitativo.* Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).

Meneses Cerón, L. Á., Carabalí Mosquera, J. Á., y Pérez Pacheco, C. Á. (2021a). La relación entre el gobierno corporativo y la valoración, apalancamiento y desempeño financiero en Colombia. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 32, 324–340.

Meneses Cerón, L. Á., Ortega, F. J., Arcos Rodríguez, F. A., y Ramírez Mora, K. N. (2024b). Ética contable como pilar de la sostenibilidad corporativa en economías emergentes. *En-Contexto*, 12(21), 257–286.

- Meneses Cerón, L. Á., Carabalí, J., y Pérez Pacheco, M. (2021b). *Transformaciones del modelo cooperativo en Colombia*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023). *Informe post-acceso OCDE*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). “*Creo un crédito para conocernos*” *promoverá el acceso a la financiación formal para la economía popular*.
- OCDE. (2022). *Recomendación del Consejo sobre la economía social y solidaria y la innovación social*.
- OECD. (2020). *Measuring the impact of the social economy*.
- OIT. (2022). *La economía social y solidaria: Contribuciones al trabajo decente y al desarrollo inclusivo*.
- Pismag Ramírez, C. A., Bolaños Garcés, J. H., y Meneses Cerón, L. Á. (2022). Diseño de un modelo de alerta temprana para inferir la ocurrencia de crisis financieras. *Revista Estrategia Organizacional*, 11(1), 7–29.
- Razeto, L. (1993). *Teoría de la economía solidaria*. Ediciones ICIRA.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2020). *Circular Externa No. 23 de 2020*.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2021a). *Análisis sectorial de las cooperativas de ahorro y crédito*.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2021b). *Circular Externa No. 28 de 2021*.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2021c). *Informe estadístico del sector solidario*.
<https://www.supersolidaria.gov.co>
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2024a). *Boletín financiero cooperativo*.
<https://www.supersolidaria.gov.co>
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2024b). *Informe de evolución sectorial del*

cooperativismo financiero 2024.

Superintendencia de la Economía Solidaria. (2019–2024). *Informes de evolución sectorial del cooperativismo financiero.*

Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). *Programa de Acompañamiento a Deudores – PAD.*

Superintendencia Financiera de Colombia. (2023). *Reporte de Inclusión Financiera 2023: Avances y retos en Colombia.*

Supersolidaria. (2021). *Informe década 2010–2020.*

Supersolidaria. (2022). *Guía para la planeación estratégica en entidades del sector solidario.*

United Nations. (2022). *Guidelines for inclusive finance and cooperative development.*