



Escuela de Administración de Negocios – EAN

Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas

Vivienda Social en Colombia:

**Análisis e Implementación del Modelo de Financiación mediante el
Leasing Habitacional y la Articulación Institucional FNA-CISA**

Presentado por:

Laura Camila Moreno Tarra

Gilberto Antonio Noriega Rojas

Luis Rafael Zabaleta Zabaleta

Orlando Parra Roballo

Director:

David Ocampo Guzmán

Bogotá, Colombia

2026

Contenido

1. Planteamiento del Problema.....	5
2. Delimitación del Problema.....	7
2.1 Delimitación Temporal	7
2.2 Delimitación Espacial	7
2.3 Delimitación Poblacional	7
2.4 Delimitación Temática y Normativa	8
4. Objetivos	9
4.1 Objetivo General	9
4.2 Objetivos Específicos	9
5. Justificación.....	9
6. Marco Teórico	12
6.1 Vivienda digna y política pública de vivienda. Habitabilidad.	12
6.2 Inclusión financiera y acceso al crédito de vivienda.	13
6.3 Leasing habitacional como instrumento de acceso a vivienda.....	14
6.4 Enfoque de capacidades de Amartya Sen	15
6.5 Articulación institucional y modelo PROMUSA.....	16
6.5 Marco Normativo del Sistema de Financiación de Vivienda en Colombia	18
6.4 Marco Institucional	19
7. Diseño Metodológico	21
7.1 Enfoque de la Investigación iación habitacional.....	21

7.2 Tipo de Investigación	22
7.3 Método de Investigación	22
7.4 Fuentes de Información	22
7.5 Técnicas de Recolección de Información.....	23
8. Implementación del Modelo de Vivienda Social en Colombia.....	25
8.1 Articulación Institucional FNA-CISA	26
8.2 Rediseño del Instrumento	26
8.3 Coordinación Interinstitucional	27
8.4 Focalización	27
8.5 Transparencia y Seguimiento	27
8.6 Aplicación Normativa al Modelo Propuesto	28
9. Modelo de Articulación Institucional FNA-CISA	28
9.1 Estructuración del Modelo	28
9.2 Estructura de Roles Institucionales.....	29
9.5 Ruta de Implementación.....	36
9.6 Indicadores de Seguimiento y Evaluación	37
9.7 Consideraciones Finales	38
10. Resultados del Modelo	40
10.1 Resultados del análisis del comportamiento del leasing habitacional.....	41
10.2 Resultados del análisis institucional y normativo	50

10.3 Resultados del análisis comparado y de la formulación del modelo.....	51
10.4 Síntesis interpretativa de resultados	54
11. Conclusiones	56
12. Recomendaciones.....	57
Anexos.....	62

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Estructura de Roles Institucionales del Modelo FNA-CISA</i>	29
Tabla 2 <i>Componentes del Modelo de Articulación Institucional FNA-CISA.....</i>	30
Tabla 3 <i>Brechas y Componentes del Modelo FNA-CISA.....</i>	34
Tabla 4 <i>Implementación del Modelo FNA-CISA.....</i>	36
Tabla 5 <i>Operaciones y Desembolsos por Línea de Producto</i>	41
Tabla 6 <i>Estado de las operaciones analizadas</i>	43
Tabla 7 <i>Operaciones y montos desembolsados por año.....</i>	45
Tabla 8 <i>Principales destinos geográficos de las operaciones</i>	48
Tabla 9 <i>Elementos del referente PROMUSA adaptables al modelo FNA-CISA....</i>	53

Lista de Figuras

Figura 1 <i>Flujo operativo del modelo de articulación institucional FNA-CISA</i>	38
Figura 2 <i>Distribución de operaciones por línea de producto</i>	42
Figura 3 <i>Estado de las operaciones de leasing y programas relacionado</i>	44
Figura 4 <i>Monto desembolsado por año.....</i>	47
Figura 5 <i>Principales destinos geográficos de las operaciones</i>	48

1. Planteamiento del Problema.

En Colombia, el acceso a una vivienda digna continúa siendo una problemática estructural que afecta de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos, particularmente aquellos con ingresos entre uno (1) y cuatro (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV). A pesar de los avances normativos e institucionales en materia de política de vivienda, persisten barreras estructurales que limitan la inclusión efectiva de estos hogares en el sistema formal de financiación (Cano et al., 2015)

El Estado colombiano ha desarrollado un conjunto robusto de instrumentos jurídicos y programáticos orientados a reducir el déficit habitacional, entre los cuales se destacan la Ley 546 de 1999, la Ley 795 de 2003 y la Ley 2079 de 2021. Estas disposiciones han permitido consolidar un sistema de financiación de vivienda basado en subsidios, crédito hipotecario y mecanismos alternativos como el leasing habitacional. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que dichos instrumentos no han logrado resolver las restricciones fundamentales de la población objetivo, tales como la informalidad laboral, la baja capacidad de ahorro y el acceso limitado al crédito (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012; Congreso de la República de Colombia, 2021).

En este contexto, el leasing habitacional fue concebido como un mecanismo de inclusión financiera que permitiría ampliar el acceso a vivienda para hogares con restricciones de liquidez. No obstante, en su implementación actual, este instrumento presenta una desconexión significativa con el perfil socioeconómico de los afiliados al Fondo Nacional del Ahorro (FNA), ya que opera bajo condiciones similares al crédito hipotecario tradicional y se concentra en vivienda de mayor valor, excluyendo de facto a los hogares de menores ingresos.

Esta situación refleja una falla de política pública caracterizada por la desarticulación entre el diseño normativo, la operación institucional y las condiciones reales de los beneficiarios.

Desde el enfoque de capacidades de dicha desconexión limita la posibilidad de que los hogares conviertan sus ingresos en funcionamientos valiosos como la seguridad habitacional y la estabilidad económica.

Adicionalmente, la discontinuación de programas como Arriendo Social y Ahorra tu Arriendo ha reducido las alternativas de acceso progresivo a la vivienda, profundizando las brechas existentes. En consecuencia, el sistema actual tiende a reproducir desigualdades en lugar de corregirlas, debilitando la función redistributiva del Estado.

En este sentido, se hace necesario analizar de manera crítica la efectividad del leasing habitacional, evaluar su articulación con los subsidios existentes y proponer mecanismos institucionales que permitan fortalecer el acceso a vivienda de interés social, particularmente mediante la coordinación entre el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Central de Inversiones S. A. (CISA).

Por lo anterior, resulta pertinente analizar referentes internacionales que permitan identificar mecanismos de articulación institucional aplicables al contexto colombiano. En el caso de Barcelona, las políticas de vivienda social han incorporado esquemas de coordinación entre entidades públicas, gestión de suelo, promoción de vivienda protegida y mecanismos de acceso para población con restricciones económicas, buscando fortalecer la función social de la vivienda y ampliar la cobertura habitacional.

Diversos estudios señalan que este tipo de modelos han permitido consolidar estrategias de gobernanza orientadas a mejorar la gestión de vivienda asequible y la intervención pública en el mercado inmobiliario (Ayuntamiento de Barcelona., 2018; Bosch, 2019). En ese marco, experiencias como la desarrollada por **Promocións Municipals de Sant Cugat del Vallès (PROMUSA)** constituyen un referente relevante para el análisis de alternativas de articulación institucional en materia de vivienda social.

2. Delimitación del Problema

La presente investigación se delimita en cuatro dimensiones: temporal, espacial, poblacional y temática-normativa, con el fin de precisar el alcance del análisis.

2.1 Delimitación Temporal

La investigación se desarrolla en el periodo comprendido entre 2016 y 2025, el cual resulta relevante debido a la consolidación de los principales instrumentos de política pública orientados al acceso a vivienda de interés social en Colombia.

Este intervalo permite analizar la evolución de programas como Arriendo Social y Ahorro en arriendo, así como la implementación y el desempeño del leasing habitacional en diferentes contextos normativos y económicos. Asimismo, incluye la expedición de la Ley 2079 de 2021, que introduce principios de coordinación institucional, continuidad de política y enfoque de derechos, fortaleciendo el marco analítico del estudio (Congreso de la República de Colombia., 2021).

2.2 Delimitación Espacial

El estudio se circunscribe al territorio colombiano, con énfasis en el ámbito urbano, donde se concentra la mayor parte de la oferta de vivienda de interés social (VIS y VIP) y los instrumentos de financiación asociados.

La exclusión del ámbito rural responde a la existencia de dinámicas estructurales diferenciadas en materia de vivienda, las cuales requieren enfoques específicos de análisis y de política pública.

2.3 Delimitación Poblacional

La investigación se enfoca en los siguientes grupos:

- Afiliados al Fondo Nacional del Ahorro (FNA).
- Hogares con ingresos entre 1 y 3 SMMLV.

- Potenciales beneficiarios de vivienda VIS y VIP.

Esta focalización responde a los criterios de política pública orientados a reducir el déficit habitacional en población vulnerable y es consistente con el enfoque de capacidades, según el cual estos hogares enfrentan mayores restricciones para acceder a condiciones mínimas de bienestar (Sen, 1999).

2.4 Delimitación Temática y Normativa

El estudio aborda elementos asociados a la política pública de vivienda, el déficit habitacional, la inclusión financiera, el acceso al crédito formal y los mecanismos de articulación institucional orientados a fortalecer el acceso a vivienda de interés social para hogares de menores ingresos. Asimismo, incorpora el análisis de experiencias internacionales de gestión pública de vivienda social, particularmente modelos desarrollados en Barcelona (España), como referente comparativo para el contexto colombiano.

Desde el punto de vista normativo, la investigación toma como referencia la Ley 546 de 1999, la Ley 795 de 2003, la Ley 1469 de 2011, la Ley 2079 de 2021 y los documentos CONPES 3725 y 3869, relacionados con el sistema de financiación de vivienda y los instrumentos de acceso habitacional.

En el componente teórico, el estudio se fundamenta en cinco ejes principales: (i) la vivienda digna y la política pública de vivienda; (ii) la inclusión financiera y el acceso al crédito de vivienda; (iii) el leasing habitacional como instrumento de financiación social; (iv) el enfoque de capacidades de Amartya Sen, particularmente en relación con la vivienda como condición para la ampliación de capacidades y bienestar; y (v) la articulación institucional y los modelos de gestión pública de vivienda social, tomando como referencia experiencias desarrolladas en España a través de **PROMUSA**

3. Pregunta de Investigación

¿De qué manera un modelo de articulación institucional entre el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Central de Inversiones S. A. (CISA), basado en referentes de vivienda social desarrollados en Barcelona (España), puede contribuir al fortalecimiento del leasing habitacional y al acceso a vivienda de interés social en Colombia durante el período 2016–2025?

4. Objetivos

4.1 Objetivo General

Proponer un modelo de articulación institucional entre el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Central de Inversiones S. A. (CISA), basado en referentes de vivienda social desarrollados en Barcelona (España), que contribuya al fortalecimiento del leasing habitacional y al acceso a vivienda de interés social en Colombia

4.2 Objetivos Específicos

4.2.1 Analizar las principales barreras económicas e institucionales que limitan el acceso a vivienda de interés social mediante mecanismos formales de financiación en Colombia.

4.2.2 Examinar el comportamiento y las condiciones institucionales del leasing habitacional en Colombia durante el período 2016–2025, así como su relación con la oferta de vivienda de interés social.

4.2.3 Diseñar un modelo de articulación institucional entre el FNA y CISA, basado en referentes de vivienda social desarrollados en Barcelona (España), que contribuya al fortalecimiento del leasing habitacional y al acceso a vivienda de interés social.

5. Justificación

El acceso a vivienda de interés social es uno de los principales desafíos de la política pública en Colombia. A pesar de los avances normativos y de la implementación de diferentes programas de financiación y subsidio, aun se presentan dificultades estructurales relacionadas

con el déficit habitacional, el acceso al crédito formal y la limitada capacidad de ahorro de una parte importante de la población. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2025), el déficit habitacional representa una problemática significativa en el país, especialmente para los hogares con mayores restricciones económicas.

En este escenario, el leasing habitacional ha sido promovido como un mecanismo orientado a ampliar el acceso a vivienda mediante esquemas de financiación más flexibles. Sin embargo, distintos estudios señalan que su alcance en Colombia ha sido limitado frente a las necesidades reales de acceso habitacional, debido a restricciones operativas, condiciones financieras y debilidades en la articulación institucional de la política de vivienda (Clavijo et al., 2004; Rodríguez, 2012). A pesar de que fue concebido como una alternativa para fortalecer la inclusión financiera y facilitar el acceso a vivienda sin requerir altos niveles de capital inicial, su implementación aún enfrenta importantes retos institucionales.

Desde la perspectiva del sector público, el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), como entidad especializada en financiación de vivienda, enfrenta desafíos asociados a la ampliación de cobertura y al fortalecimiento de mecanismos que permitan mejorar el acceso a vivienda de interés social. Por su parte, la Central de Inversiones S. A. (CISA), a través de la gestión de activos inmobiliarios públicos, representa una posibilidad de articulación orientada a fortalecer la oferta de vivienda y optimizar el aprovechamiento de bienes del Estado.

Bajo esta lógica, resulta pertinente analizar referentes internacionales de gestión pública de vivienda social que permitan identificar mecanismos aplicables al contexto colombiano. En el caso de Barcelona (España), diversos estudios destacan que la coordinación entre entidades públicas, la gestión estratégica del suelo y los instrumentos de promoción de vivienda asequible han contribuido al fortalecimiento de la oferta habitacional y al acceso de hogares con mayores restricciones económicas (Bosch, 2019; Hernández Falagán & Rosselló i Nicolau, 2024).

En este marco, experiencias como **PROMUSA** permiten reflexionar sobre alternativas de articulación institucional entre entidades públicas vinculadas a la financiación, administración y gestión de vivienda social.

Desde el ámbito académico, el trabajo aporta al análisis de la política pública de vivienda a partir de elementos de inclusión financiera, economía pública e institucionalidad. Asimismo, incorpora el enfoque de capacidades de Amartya Sen (1999), desde el cual la vivienda no se entiende únicamente como un bien material, sino como una condición que amplía las capacidades, el bienestar y las oportunidades de las personas. En esa medida, el estudio busca aportar elementos de análisis para el fortalecimiento institucional de la política de vivienda en Colombia, particularmente en relación con mecanismos de financiación y articulación pública orientados a mejorar el acceso a vivienda de interés social (Cano et al., 2015; Sen, 1999).

6. Marco Teórico

El análisis del acceso a vivienda de interés social en Colombia requiere una aproximación que integre elementos relacionados con la política pública, la inclusión financiera, los mecanismos de financiación y la articulación institucional. En este sentido, el presente marco teórico aborda diferentes enfoques conceptuales y normativos que permiten comprender las limitaciones existentes en el acceso a vivienda y las posibilidades de fortalecimiento del leasing habitacional como instrumento de financiación social.

Inicialmente, se desarrolla el concepto de vivienda digna y su relación con la política pública de vivienda en Colombia, considerando aspectos asociados al déficit habitacional y al papel del Estado en la garantía del derecho a la vivienda. Posteriormente, se abordan elementos relacionados con la inclusión financiera y las restricciones de acceso al crédito formal, particularmente para los hogares con mayores limitaciones económicas.

De igual manera, se analiza el leasing habitacional como mecanismo alternativo de financiación de vivienda, identificando sus principales características, ventajas y limitaciones en el contexto colombiano. Asimismo, se incorpora el enfoque de capacidades de Amartya Sen, desde el cual la vivienda se entiende como un elemento asociado al bienestar y a la ampliación de oportunidades para las personas.

Finalmente, el marco teórico incorpora referentes internacionales de gestión pública de vivienda social, particularmente experiencias desarrolladas en Barcelona (España), con el propósito de analizar alternativas de articulación institucional aplicables al contexto colombiano mediante esquemas de coordinación entre entidades públicas vinculadas a la financiación y administración de vivienda social

6.1 Vivienda digna y política pública de vivienda.

El acceso a una vivienda digna ha sido reconocido como un derecho fundamental asociado al

bienestar, la calidad de vida y el desarrollo social. En Colombia, la Constitución Política de 1991 establece en el artículo 51 el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna, asignando al Estado la responsabilidad de promover las condiciones necesarias para su garantía. De igual manera, organismos internacionales como ONU-Hábitat han señalado que la vivienda no debe entenderse únicamente como una infraestructura física, sino como un elemento relacionado con la seguridad, el acceso a servicios, la integración social y las condiciones adecuadas de habitabilidad (ONU-Hábitat, 2020).

A pesar de los avances institucionales y normativos, Colombia aun enfrenta una serie de dificultades en materia habitacional. El déficit de vivienda continúa siendo una problemática estructural asociada a factores como la desigualdad de ingresos, la informalidad laboral y las limitaciones de acceso al sistema financiero. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2025), una proporción significativa de hogares presenta dificultades relacionadas tanto con el acceso a vivienda como con las condiciones de calidad y habitabilidad.

En respuesta a esta situación, la política pública de vivienda en Colombia ha incorporado diferentes instrumentos orientados a fortalecer la financiación habitacional y ampliar el acceso a vivienda de interés social. Entre las principales disposiciones se encuentran la Ley 546 de 1999, que reorganizó el sistema de financiación de vivienda (Congreso de la República de Colombia, 1999); la Ley 1537 de 2012, orientada a la promoción de vivienda de interés prioritario; y la Ley 2079 de 2021, que fortaleció instrumentos de acceso y financiación de vivienda social. No obstante, diversos estudios coinciden en que persisten limitaciones relacionadas con la articulación institucional, la focalización de subsidios y la efectividad de los mecanismos de financiación para hogares con mayores restricciones económicas (Clavijo et al., 2004)

6.2 Inclusión financiera y acceso al crédito de vivienda.

La inclusión financiera constituye un elemento central para el acceso a vivienda, debido a que permite a los hogares acceder a mecanismos formales de ahorro, crédito y financiación. En Colombia, diferentes investigaciones han señalado que una parte importante de la población enfrenta barreras relacionadas con la informalidad laboral, la inestabilidad de ingresos y las restricciones de acceso al sistema financiero, lo que limita las posibilidades de adquirir vivienda mediante esquemas tradicionales de crédito (Cano et al., 2015)

De acuerdo con Cano et al. (2015), las dificultades que se presentan en este aspecto, afectan principalmente a los hogares de menores ingresos, quienes presentan menores niveles de bancarización y mayores dificultades para cumplir con los requisitos exigidos por las entidades financieras. Estas condiciones generan una exclusión parcial del mercado formal de vivienda y amplían las brechas de acceso habitacional.

En este contexto, la financiación de vivienda adquiere una función social y redistributiva dentro de la política pública, particularmente cuando se orienta a facilitar el acceso a grupos poblacionales con mayores restricciones económicas. Por esta razón, la articulación entre subsidios, instrumentos financieros y entidades públicas resulta fundamental para ampliar las posibilidades de acceso a vivienda de interés social y reducir las barreras asociadas al crédito formal.

6.3 Leasing habitacional como instrumento de acceso a vivienda

El leasing habitacional ha sido promovido en Colombia como una alternativa de financiación orientada a facilitar el acceso a vivienda mediante un esquema de arrendamiento con opción de compra. A diferencia del crédito hipotecario tradicional, este mecanismo permite que el usuario habite el inmueble mientras realiza pagos periódicos que posteriormente pueden convertirse en adquisición de la propiedad (Rodríguez, 2012)

Entre las principales ventajas del leasing habitacional se encuentra la posibilidad de acceder a financiación con menores exigencias de capital inicial, así como la transformación progresiva del pago de arriendo en una inversión orientada a la adquisición de vivienda. Asimismo, este instrumento ha sido concebido como una estrategia para ampliar la inclusión financiera y facilitar el acceso a vivienda para hogares que enfrentan dificultades para acceder al crédito hipotecario tradicional (Clavijo et al., 2004)

Sin embargo, diferentes estudios señalan que el alcance del leasing habitacional en Colombia ha sido limitado frente a las necesidades reales de acceso habitacional. Entre las principales restricciones identificadas se encuentran las condiciones de elegibilidad, las limitaciones de oferta de vivienda de interés social, las dificultades de articulación entre entidades públicas y financieras, y las barreras asociadas a la capacidad de pago de los hogares (Rodríguez, 2012)

En este escenario, el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) ha desempeñado un papel importante como entidad pública orientada a facilitar el acceso a vivienda mediante esquemas de financiación social. Su participación en programas de leasing habitacional ha buscado ampliar las alternativas de acceso a vivienda para distintos sectores de la población, particularmente mediante mecanismos complementarios de subsidio y financiación.

6.4 Enfoque de capacidades de Amartya Sen

El enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen (1999) plantea que el desarrollo debe entenderse a partir de las oportunidades reales que tienen las personas para mejorar sus condiciones de vida y ejercer sus libertades. Desde esta perspectiva, el bienestar no depende únicamente del ingreso o de la posesión de bienes materiales, sino de las capacidades que poseen los individuos para alcanzar condiciones de vida que valoran.

En relación con la vivienda, este enfoque permite comprender que el acceso a una vivienda digna no solo representa la adquisición de un inmueble, sino una condición que influye directamente sobre la salud, la seguridad, la estabilidad familiar y las oportunidades de desarrollo social y económico. La ausencia de condiciones adecuadas de vivienda limita las capacidades de las personas y profundiza situaciones de vulnerabilidad y exclusión.

Por esta razón, las políticas públicas de vivienda adquieren relevancia no únicamente como instrumentos de infraestructura o financiación, sino como mecanismos orientados a ampliar oportunidades y mejorar las condiciones de bienestar de la población. En el caso colombiano, esta perspectiva resulta pertinente para analizar el acceso a vivienda social desde un enfoque integral que articule elementos financieros, institucionales y sociales.

6.5 Articulación institucional y modelo PROMUSA

La articulación institucional constituye un elemento fundamental en la implementación de políticas públicas de vivienda, especialmente en contextos donde el acceso habitacional depende de la coordinación entre entidades financieras, administraciones públicas y mecanismos de gestión del suelo. Diversos estudios sobre política de vivienda en Europa han señalado que la participación activa del sector público y la coordinación institucional permiten fortalecer la oferta de vivienda asequible y mejorar las condiciones de acceso para hogares con restricciones económicas (McCrone & Stephens, 2017)

En el caso de Barcelona (España), las políticas de vivienda desarrolladas durante las últimas décadas han incorporado mecanismos de gestión pública orientados a ampliar la oferta de vivienda protegida, fortalecer la administración del suelo y promover esquemas de alquiler asequible. El Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016–2025 destaca la importancia de la coordinación entre entidades públicas, la promoción de vivienda social y el fortalecimiento

de instrumentos de intervención pública en el mercado inmobiliario (Ayuntamiento de Barcelona., 2018)

Dentro de estas experiencias, **Promocions Municipals de Sant Cugat del Vallès (PROMUSA)** representa un referente de gestión pública local orientado a la promoción y administración de vivienda protegida. Su modelo integra elementos relacionados con gestión del suelo, promoción de vivienda social, administración de alquiler asequible y mecanismos de acceso dirigidos a población con restricciones económicas.

La relevancia de este tipo de experiencias para el contexto colombiano radica en la posibilidad de analizar alternativas de articulación institucional aplicables a entidades como el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y Central de Inversiones S. A. (CISA). La coordinación entre mecanismos de financiación, administración de activos públicos y oferta de vivienda podría contribuir al fortalecimiento del leasing habitacional y al acceso a vivienda de interés social mediante esquemas más integrados de gestión pública.

Siendo así, los elementos conceptuales abordados permiten comprender que el acceso a vivienda de interés social no depende exclusivamente de la existencia de instrumentos financieros, sino de la articulación entre política pública, inclusión financiera, capacidad institucional y mecanismos de gestión de vivienda. Aunque Colombia ha desarrollado diferentes herramientas orientadas a fortalecer el acceso habitacional, persisten limitaciones estructurales relacionadas con el déficit de vivienda, las barreras de acceso al crédito formal y la coordinación entre entidades públicas involucradas en la política de vivienda.

En este contexto, el leasing habitacional representa una alternativa de financiación con potencial para ampliar el acceso a vivienda, especialmente cuando se complementa con mecanismos de subsidio y estrategias de articulación institucional. Asimismo, el enfoque de

capacidades permite comprender que la vivienda trasciende su dimensión material y constituye un elemento asociado al bienestar y al desarrollo de oportunidades para las personas.

Finalmente, las experiencias internacionales de gestión pública de vivienda social, particularmente las desarrolladas en Barcelona mediante esquemas de coordinación institucional y administración pública de vivienda protegida, ofrecen elementos de análisis relevantes para el fortalecimiento de modelos de articulación entre entidades como el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Central de Inversiones S. A. (CISA) en el contexto colombiano.

6.5 Marco Normativo del Sistema de Financiación de Vivienda en Colombia

El sistema de financiación de vivienda en Colombia ha evolucionado a partir de reformas estructurales orientadas a garantizar estabilidad macroeconómica, protección al deudor y ampliación del acceso al crédito.

La Ley 546 de 1999 marcó un punto de inflexión al establecer un nuevo sistema de financiación basado en la Unidad de Valor Real (UVR), con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de los créditos hipotecarios y evitar crisis como la ocurrida en la década de los noventa.

Posteriormente, la Ley 795 de 2003 introdujo reformas al sistema financiero y formalizó el leasing habitacional como un instrumento alternativo de financiación, orientado a facilitar el acceso a vivienda y reducir el déficit habitacional, especialmente en hogares de menores ingresos (Congreso de la República de Colombia, 2003).

La Ley 1469 de 2011 fortaleció la articulación entre subsidios y mecanismos de financiación, facultando al Estado para integrar instrumentos como el crédito hipotecario, el leasing habitacional y el arrendamiento con opción de compra. Esta ley amplía el rol del Fondo Nacional del Ahorro (FNA), permitiéndole participar activamente en la financiación de vivienda social (Congreso de la República de Colombia, 2021a).

Finalmente, la Ley 2079 de 2021 consolida la política de vivienda como una política de Estado, incorporando principios de coordinación interinstitucional, continuidad de programas y enfoque territorial. Esta norma refuerza la necesidad de articular instrumentos financieros con políticas de suelo y subsidios, buscando una mayor efectividad en la reducción del déficit habitacional (Congreso de la República de Colombia, 2021)

En conjunto, este marco normativo configura un sistema institucional robusto, aunque con desafíos en su implementación, particularmente en lo relacionado con la focalización y la inclusión financiera.

6.4 Marco Institucional

El sistema de financiación de vivienda en Colombia se sustenta en una arquitectura institucional que involucra múltiples actores públicos con funciones complementarias. La efectividad de la política de vivienda depende en gran medida del grado de articulación entre estas entidades.

6.4.1 Fondo Nacional del Ahorro S.A. (FNA)

El Fondo Nacional del Ahorro es una entidad financiera de carácter estatal cuya misión es contribuir al bienestar de los colombianos mediante la transformación del ahorro en acceso a vivienda y educación. Su modelo se basa en la administración de cesantías y ahorro voluntario contractual (AVC), los cuales se convierten en mecanismos de financiación para sus afiliados.

El FNA cumple un rol central como intermediario financiero social, orientado principalmente a hogares de ingresos bajos y medios. Su enfoque diferencial le permite ofrecer condiciones preferenciales frente al sistema bancario tradicional, especialmente para población con menores niveles de bancarización.

Sin embargo, como se evidencia en el presente estudio, existe una brecha entre el perfil socioeconómico de sus afiliados y las condiciones actuales de algunos de sus productos, particularmente el leasing habitacional.

6.4.2 Central de Inversiones S. A. (CISA)

La Central de Inversiones S. A. (CISA) es una entidad estatal encargada de la gestión, administración y comercialización de activos del Estado. Su función principal es maximizar el valor económico y social de dichos activos a través de diferentes líneas de negocio.

En el contexto de la política de vivienda, CISA tiene el potencial de desempeñar un rol estratégico como gestor y promotor de proyectos inmobiliarios, especialmente en la estructuración de vivienda de interés social sobre activos públicos subutilizados.

No obstante, actualmente su operación se encuentra desarticulada del sistema de financiación de vivienda, lo que limita su contribución al cierre del déficit habitacional.

6.4.3 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El Ministerio de Vivienda es el ente rector de la política pública de vivienda en Colombia. Su función principal es diseñar, formular y coordinar las estrategias orientadas a garantizar el acceso a soluciones habitacionales, así como reglamentar los instrumentos financieros y los subsidios asociados.

Asimismo, cumple un papel clave en la articulación interinstitucional, especialmente en la implementación de programas como Mi Casa Ya y en la regulación del sistema de subsidios.

6.4.4 Fonvivienda y Cajas de Compensación Familiar

Fonvivienda es la entidad encargada de administrar el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), el cual constituye uno de los principales instrumentos de apoyo a la demanda en el país. Este subsidio busca complementar la capacidad de pago de los hogares y facilitar el acceso a vivienda formal.

Por su parte, las Cajas de Compensación Familiar también participan en la asignación de subsidios, ampliando la cobertura del sistema y fortaleciendo la política social.

6.4.5 Problema de Articulación Institucional

A pesar de la existencia de este entramado institucional, uno de los principales problemas identificados es la falta de coordinación efectiva entre las entidades. Esta desarticulación genera ineficiencias en la implementación de la política pública y limita el impacto de los instrumentos existentes.

En particular, la ausencia de un modelo integrado entre el FNA y CISA representa una oportunidad desaprovechada para fortalecer la oferta de vivienda social y mejorar el acceso de los hogares de menores ingresos.

7. Diseño Metodológico

7.1 Enfoque de la Investigación

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo con apoyo de análisis descriptivo, orientado al estudio del leasing habitacional como instrumento de financiación para el acceso a vivienda de interés social en Colombia. Este enfoque permite analizar elementos normativos, institucionales y conceptuales relacionados con la política pública de vivienda, así como las condiciones que limitan el acceso a mecanismos formales de financiación habitacional.

Asimismo, el enfoque cualitativo facilita el análisis de la articulación entre entidades públicas vinculadas al sistema de vivienda, particularmente el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Central de Inversiones S. A. (CISA), considerando referentes internacionales de gestión pública de vivienda social desarrollados en Barcelona (España). De acuerdo con Sampieri & Mendoza (2018) el enfoque cualitativo permite comprender fenómenos sociales a partir del análisis de contextos, relaciones institucionales y significados asociados a una problemática específica.

7.2 Tipo de Investigación

La investigación es de tipo descriptivo y analítico. Su carácter descriptivo se relaciona con la caracterización del leasing habitacional, la política pública de vivienda y las condiciones institucionales asociadas al acceso a vivienda de interés social en Colombia. Por otra parte, el componente analítico permite examinar las relaciones existentes entre inclusión financiera, mecanismos de financiación, capacidad institucional y acceso habitacional.

Adicionalmente, el trabajo incorpora un componente propositivo orientado al diseño de una alternativa de articulación institucional entre el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Central de Inversiones S. A. (CISA), tomando como referencia experiencias internacionales de gestión pública de vivienda social. Según Sampieri & Mendoza (2018), los estudios descriptivos buscan caracterizar fenómenos y contextos específicos, mientras que los estudios analíticos permiten examinar relaciones entre variables o categorías asociadas al fenómeno estudiado.

7.3 Método de Investigación

El método utilizado es analítico-documental, basado en la revisión, organización y análisis de información proveniente de fuentes normativas, institucionales, académicas y estadísticas relacionadas con la política de vivienda y los mecanismos de financiación habitacional en Colombia.

Este método permite examinar de manera estructurada el funcionamiento del leasing habitacional, las limitaciones de acceso a vivienda de interés social y las posibilidades de fortalecimiento institucional mediante esquemas de articulación entre entidades públicas. Este tipo de método resulta pertinente en investigaciones orientadas al análisis de políticas públicas y revisión de información documental especializada (Sampieri & Mendoza, 2018)

7.4 Fuentes de Información

La investigación utiliza principalmente fuentes secundarias provenientes de documentos normativos, literatura académica, informes institucionales y bases estadísticas relacionadas con política pública de vivienda, inclusión financiera y mecanismos de financiación habitacional en Colombia.

En el componente normativo se revisan disposiciones relacionadas con el sistema de financiación de vivienda y los instrumentos de acceso habitacional, entre ellas la Ley 546 de 1999, la Ley 1537 de 2012, la Ley 2079 de 2021 y documentos CONPES asociados a política de vivienda e inclusión financiera.

En cuanto a las fuentes institucionales, se analizan documentos e informes elaborados por entidades vinculadas al sector vivienda, tales como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Central de Inversiones S. A. (CISA). De igual manera, se revisan documentos relacionados con modelos de gestión pública de vivienda social desarrollados en Barcelona (España), particularmente experiencias de articulación institucional y administración de vivienda protegida.

Asimismo, se utilizan fuentes estadísticas y académicas relacionadas con déficit habitacional, acceso al crédito y vivienda de interés social, provenientes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), estudios académicos sobre política pública de vivienda y literatura relacionada con inclusión financiera y gestión institucional.

7.5 Técnicas de Recolección de Información

La revisión documental consiste en el análisis sistemático de normas, artículos académicos, informes institucionales y documentos técnicos relacionados con la política pública de vivienda, el leasing habitacional y los mecanismos de financiación de vivienda social en Colombia.

Esta técnica permite identificar la evolución normativa del leasing habitacional, las principales barreras de acceso a vivienda y las condiciones institucionales del sistema de financiación habitacional.

7.5.1 Revisión Documental

La revisión documental consiste en el análisis sistemático de normas, artículos académicos, informes institucionales y documentos técnicos relacionados con la política pública de vivienda, el leasing habitacional y los mecanismos de financiación de vivienda social en Colombia.

Esta técnica permite identificar la evolución normativa del leasing habitacional, las principales barreras de acceso a vivienda y las condiciones institucionales del sistema de financiación habitacional.

7.5.2 Análisis de Contenido

Se aplica análisis de contenido a documentos normativos, institucionales y académicos con el propósito de identificar elementos relacionados con inclusión financiera, política pública de vivienda, articulación institucional y mecanismos de acceso a vivienda de interés social.

7.6 Técnicas de Análisis de la Información

La información recolectada se analiza mediante técnicas de análisis normativo, institucional y comparativo. El análisis normativo permite examinar las disposiciones relacionadas con el leasing habitacional y la política de vivienda en Colombia. El análisis institucional facilita el estudio del papel desempeñado por las entidades públicas vinculadas al acceso a vivienda y sus posibilidades de articulación. Finalmente, el análisis comparativo permite contrastar elementos del modelo colombiano con referentes internacionales de gestión pública de vivienda social desarrollados en Barcelona (España).

7.7 Alcance del Estudio

El estudio posee un alcance analítico y propositivo, debido a que examina el leasing habitacional y las condiciones institucionales asociadas al acceso a vivienda de interés social, al tiempo que plantea una propuesta de articulación entre el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Central de Inversiones S. A. (CISA) orientada al fortalecimiento de mecanismos de financiación y acceso habitacional en Colombia.

8. Implementación del Modelo de Vivienda Social en Colombia

En 1999 se promulgó la Ley Marco de Vivienda, la cual estipula las normas generales a las que debe sujetarse el Gobierno para regular un sistema de financiación de vivienda a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor, y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural (Congreso de la República de Colombia, 1999, art. 1).

Aunque el costo del dinero se fija por oferta y demanda, es regulado por el Gobierno Nacional, siendo una discusión permanente por su incidencia en todos los campos de la economía; las organizaciones que lo regulan deben también controlar las presiones inflacionarias y conservar la liquidez, dinamizando así el crecimiento económico.

El presente capítulo está orientado a diseñar una propuesta de articulación institucional entre el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Central de Inversiones S. A. (CISA) que permita ampliar la oferta y el acceso a vivienda de interés social mediante el uso del leasing habitacional y los subsidios existentes.

El análisis desarrollado a lo largo de los capítulos anteriores ha evidenciado una contradicción estructural en el sistema de financiación de vivienda social en Colombia: mientras el 80 % de los afiliados al FNA perciben ingresos no superiores a 2 SMMLV —el segmento que más necesita instrumentos inclusivos de acceso a vivienda—, el leasing habitacional actualmente opera de manera exclusiva para vivienda no VIS, con valores de inmueble de hasta 250 SMMLV en Bogotá y tasas desde el 9 % EA para afiliados por cesantías y desde el 10,5 % EA para

afiliados por AVC. Esta configuración resulta estructuralmente incompatible con la capacidad de pago del segmento mayoritario de afiliados del Fondo.

Adicionalmente, el FNA y CISA operan de manera paralela sin un esquema formal de coordinación que permita aprovechar las complementariedades de sus respectivos mandatos institucionales: el FNA como financiador hipotecario con \$10 billones en cartera activa y más de 2,4 millones de afiliados, y CISA como gestor estratégico de activos del Estado con capacidad promotora de proyectos inmobiliarios. Esta desarticulación representa una falla de coordinación que limita el potencial redistributivo de ambas entidades.

La propuesta que se desarrollará a continuación se fundamenta en el marco normativo vigente —Ley 795 de 2003, Ley 1469 de 2011, Ley 2079 de 2021 y documentos CONPES 3725 y CONPES 3869—, en el enfoque de capacidades de Amartya Sen y en los referentes de política de vivienda social analizados, con el propósito de corregir las fallas identificadas y fortalecer la función redistributiva del Estado en materia habitacional (Departamento Nacional de Planeación, 2012; Importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda, 2016).

8.1 Articulación Institucional FNA-CISA

El diagnóstico expuesto en los capítulos anteriores sustenta una propuesta que se estructura en cuatro fallas institucionales interrelacionadas, identificadas a partir del análisis normativo, el análisis de brechas y el examen del desempeño del leasing habitacional en el período 2016–2025.

8.2 Rediseño del Instrumento

El leasing habitacional fue concebido normativamente como un instrumento de inclusión financiera orientado a hogares con restricciones para acceder al crédito hipotecario tradicional (Congreso de la República de Colombia, 2003; Congreso de la República de Colombia,

2011;Rodriguez, 2012). Sin embargo, en su configuración operativa actual, aplica exclusivamente para vivienda no VIS, lo que lo desconecta del segmento al que debería servir prioritariamente. Esta falla de diseño es reconocida implícitamente por el propio FNA al mantener una política diferenciada de tasas para ingresos inferiores a 2 SMMLV en el crédito hipotecario, pero no en el leasing.

8.3 Coordinación Interinstitucional

Se debe implementar un mecanismo formal o un convenio entre el FNA y CISA que permita articular la capacidad financiera del primero con la capacidad promotora e inmobiliaria de la segunda. Actualmente, cada entidad opera según su propio mandato institucional sin que existan metas compartidas, indicadores conjuntos ni flujos de información sistemáticos. Esta falla es especialmente relevante dado que la Ley 2079 de 2021 establece expresamente el principio de coordinación institucional como eje de la política de vivienda.

8.4 Focalización

A pesar de que el 80 % de los desembolsos del FNA se dirige a hogares con ingresos no superiores a 2 SMMLV, los instrumentos más innovadores —como el leasing habitacional y los programas de arriendo social— no han sido calibrados para este segmento o fueron discontinuados. Los programas Arriendo Social y Ahorra tu Arriendo, que sí tenían vocación redistributiva clara, fueron implementados temporalmente y no se consolidaron como política permanente, dejando un vacío en la oferta para la población más vulnerable.

8.5 Transparencia y Seguimiento

El FNA no publica datos desagregados sobre la composición de su cartera por modalidad de instrumento (hipotecario vs. leasing habitacional) ni por tipo de afiliación (cesantías vs. AVC), lo que impide evaluar con precisión el alcance redistributivo de cada producto. Esta opacidad

estadística limita la capacidad de la academia, la sociedad civil y las propias entidades para identificar brechas y formular ajustes de política oportunos.

8.6 Aplicación Normativa al Modelo Propuesto

La propuesta encuentra sustento en un conjunto articulado de disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano:

La Ley 795 de 2003 reglamentó el leasing habitacional como mecanismo orientado a facilitar el acceso a vivienda y reducir el déficit habitacional, especialmente en familias de menores ingresos. Su reformulación para incluir vivienda VIS no requiere una nueva ley, sino la modificación del reglamento interno del FNA y de la reglamentación del Ministerio de Vivienda.

La Ley 1469 de 2011, en su artículo 26, parágrafo 2, faculta expresamente al FNA para realizar operaciones de leasing habitacional destinadas a la adquisición de vivienda de interés social, lo que otorga base legal directa a la propuesta.

La Ley 2079 de 2021 establece los principios de coordinación interinstitucional, continuidad de programas y acceso equitativo como ejes de la política de vivienda y hábitat, creando el marco habilitante para el convenio FNA-CISA.

Los documentos CONPES 3725 y CONPES 3869 declaran de importancia estratégica los programas de acceso a vivienda mediante la combinación de subsidios, crédito y apoyo institucional, y reconocen la necesidad de articulación entre entidades para maximizar el impacto social de la política (DNP, 2012; DNP, 2016).

9. Modelo de Articulación Institucional FNA-CISA

9.1 Estructuración del Modelo

El modelo propuesto busca crear un sistema integrado de promoción de vivienda social que combine la capacidad financiera del FNA con la capacidad promotora e inmobiliaria de CISA, para ampliar la oferta de vivienda VIS y VIP asequible a hogares afiliados con ingresos

entre 1 y 4 SMMLV, reduciendo las barreras de acceso actualmente asociadas al leasing habitacional y al crédito hipotecario.

9.2 Estructura de Roles Institucionales

El modelo asigna roles complementarios y diferenciados a cada entidad, evitando duplicidades y aprovechando las ventajas comparativas de cada una. En la Tabla 1 se presenta la distribución de funciones entre el FNA y CISA.

Tabla 1

Estructura de Roles Institucionales del Modelo FNA-CISA

Dimensión	FNA	CISA
Rol principal	Financiador Crédito Constructor, Crédito hipotecario y administrador de cesantías/AVC	Gestor, Promotor y Constructor de proyectos de vivienda social.
Función en el modelo	Otorgar créditos VIS/VIP con tasas preferenciales (UVR+0 % a UVR+4,5 %)	Desarrollar y estructurar proyectos VIS/VIP adaptados al perfil de ingresos 1–4 SMMLV
Recursos que aporta	Cartera hipotecaria (\$10 billones), cesantías (\$11 billones), líneas preferenciales	Portafolio de activos inmobiliarios del Estado, capacidad promotora y gestora
Población objetivo	Afiliados por cesantías y AVC con ingresos 1–4 SMMLV (~80 % de la base)	Hogares sin capacidad de cuota inicial ni acceso al crédito hipotecario tradicional

Dimensión	FNA	CISA
Instrumento articulador	Leasing habitacional VIS reformulado + crédito hipotecario tasa preferencial	Proyectos VIS/VIP llave en mano, con estructuración financiera previa

Nota. La distribución de roles se basa en el mandato institucional vigente de cada entidad y en las competencias definidas por la Ley 2079 de 2021.

9.3 Componentes del Modelo

El modelo se estructura en cinco componentes interdependientes que, en conjunto, responden a las cuatro fallas institucionales identificadas en el diagnóstico. En la Tabla 2 se sintetizan estos componentes

Tabla 2

Componentes del Modelo de Articulación Institucional FNA-CISA

Componente	Descripción	Entidad responsable	Marco normativo
1. Leasing VIS reformulado	Adaptar el leasing habitacional para inmuebles VIS (hasta 150 SMMLV), eliminando la restricción NO VIS actual.	FNA (diseño del producto); Ministerio de Vivienda (reglamentación)	Ley 795/2003, Ley 1469/2011, Art. 72 Ley 2079/2021
2. Banco de proyectos VIS/VIP	CISA estructura proyectos habitacionales sobre activos inmobiliarios del Estado,	CISA (promotor y Constructor); FNA (financiador Crédito	Misión CISA, CONPES 3725 y 3869, Ley 2079/2021

Componente	Descripción	Entidad responsable	Marco normativo
	adaptados al perfil 1–4 SMMLV.	Constructor y Crédito Individual)	
3. Fondo de garantías parciales	Mecanismo de garantía pública para cubrir el riesgo de hogares sin historial crediticio suficiente (independientes, informales).	FNG; FNA; Ministerio de Hacienda	Decreto 2555/2010, línea Generación FNA, CONPES 3869
4. Subsidio articulado	Integración del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) de Fonvivienda con el leasing VIS reformulado del FNA.	Fonvivienda; FNA; Cajas de Compensación	Ley 546/1999, CONPES 3725, Ley 2079/2021, Art. 26
5. Ventanilla única digital	Plataforma integrada de acceso al portafolio FNA-CISA: simulación, afiliación, postulación a subsidio y firma digital en un solo canal.	FNA (plataforma tecnológica); CISA (oferta inmobiliaria)	Ley 2079/2021, Decreto 1962/2023

Nota. Los marcos normativos citados corresponden a la normatividad vigente en materia de vivienda social en Colombia. A continuación, se desarrolla cada componente del modelo.

9.3.1 Componente 1: Leasing Habitacional VIS Reformulado

El componente central de la propuesta consiste en extender el leasing habitacional del FNA a la modalidad VIS, eliminando la restricción actual que lo limita exclusivamente a

vivienda no VIS. Esta reforma requiere la modificación del Reglamento de Crédito y Leasing Habitacional del FNA —actualmente en su versión 14, aprobada en noviembre de 2025— y la expedición de una resolución del Ministerio de Vivienda que habilite esta modalidad (Fondo Nacional del Ahorro, 2025b).

Una vez definidas las características sociales y técnicas de un proyecto, este se pone a disposición de la fuerza comercial del FNA para ofrecerlo al público interesado que cumpla los siguientes requisitos: en caso de ser afiliado por Ahorro Voluntario Contractual (AVC) o por cesantías, los interesados deben demostrar capacidad para asumir la cuota y el tiempo de

afiliación requerida. Quienes no sean afiliados deben vincularse al FNA antes de acceder al producto. Los requisitos para acceder a la firma de una promesa de contrato son los siguientes:

- Ahorrar en una cuenta de Ahorro Voluntario Contractual (AVC) durante mínimo doce (12) meses y/o a través de las cesantías, como mínimo un valor equivalente al 5 % del valor del inmueble elegido.
- Ahorrar cumplidamente durante la ejecución del proyecto para acumular el puntaje objetivo, dependiendo de si es afiliado por AVC o por cesantías.
- Acreditar capacidad de pago para cumplir con los pagos.
- Aportar documentación e información veraz y fidedigna.

Las condiciones financieras propuestas para el leasing VIS son: (a) financiación de hasta el 90 % del valor del inmueble para viviendas entre 70 y 150 SMMLV; (b) tasa de interés diferenciada según nivel de ingreso, equivalente a la del crédito hipotecario VIS vigente (desde UVR+4 % para ingresos 0–2 SMMLV y desde UVR+7 % para ingresos 2–4 SMMLV); (c) plazo de hasta 25 años; (d) opción de compra al finalizar el contrato desde el 0 % del valor financiado; y (e) posibilidad de aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda para reducir el canon mensual.

9.3.2 Componente 2: Banco de Proyectos VIS/VIP CISA-FNA

CISA cuenta con un portafolio de activos inmobiliarios urbanos del Estado —predios, edificaciones y bienes administrados— que en su mayoría no han sido incorporados al ciclo de política de vivienda. El segundo componente del modelo propone que CISA actúe como promotor inmobiliario de proyectos VIS y VIP sobre estos activos, con criterios de diseño y precio adaptados al perfil socioeconómico de los afiliados del FNA con ingresos entre 1 y 3 SMMLV. El mecanismo operativo consiste en que CISA estructura los proyectos —gestión del suelo, diseño urbanístico, licencias y preventas— y los presenta al FNA para evaluación y financiación mediante crédito constructor. El FNA, a su vez, financia la adquisición de las unidades habitacionales a través del leasing VIS reformulado, dirigiendo la oferta exclusivamente a sus afiliados de menores ingresos.

9.3.3 Componente 3: Fondo de Garantías Parciales para Afiliados AVC

Los 468.000 afiliados por AVC —trabajadores independientes e informales— representan el segmento más vulnerable de la base del FNA. El tercer componente propone la creación de un fondo de garantías parciales, en articulación con el Fondo Nacional de Garantías (FNG), que cubra entre el 50 % y el 70 % del riesgo crediticio de los afiliados por AVC con ingresos entre 1 y 2 SMMLV, igualando sus condiciones de acceso a las de los afiliados por cesantías.

Este mecanismo no requiere nuevos recursos fiscales, sino la reasignación de coberturas del FNG —que ya opera el programa de garantías para el segmento Generación FNA— hacia el segmento AVC de bajos ingresos. El sustento normativo está en el CONPES 3869 y en los programas de garantías del Ministerio de Hacienda.

9.3.4 Componente 4: Subsidio Articulado

El Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) administrado por Fonvivienda y las Cajas de Compensación tiene una trayectoria de implementación robusta, pero opera de manera

desconectada del leasing habitacional del FNA. En el modelo propuesto, el SFV se integra operativamente con el leasing VIS reformulado, permitiendo que el subsidio —de hasta 30 SMMLV para hogares con ingresos iguales o inferiores a 2 SMMLV— se aplique directamente como reducción del canon mensual o de la opción de compra al finalizar el contrato. Esta integración requiere un ajuste reglamentario por parte del Ministerio de Vivienda, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 26 de la Ley 1469 de 2011, que expresamente autoriza la articulación del SFV con el leasing habitacional.

9.3.5 Componente 5: Ventanilla Única Digital y Tablero de Transparencia

El quinto componente aborda simultáneamente la falla de fragmentación operativa y la falla de transparencia estadística. Propone el desarrollo de una plataforma digital integrada —en el portal del FNA— que permita a los afiliados simular, postular, tramitar y hacer seguimiento a todo el proceso: simulación del crédito leasing VIS, postulación al SFV, selección de proyecto CISA, afiliación por AVC, firma digital del contrato y seguimiento de desembolsos.

Complementariamente, el modelo incluye la publicación trimestral de un tablero de transparencia institucional con indicadores desagregados de cobertura por instrumento, perfil del beneficiario (ingresos, modalidad de afiliación, género, municipio) y número de operaciones leasing VIS frente a operaciones hipotecarias.

9.4 Correspondencia entre Brechas Identificadas y Componentes del Modelo

La Tabla 3 sintetiza la correspondencia entre las brechas estructurales identificadas en el diagnóstico y la respuesta específica que cada componente del modelo ofrece para su corrección.

Tabla 3

Brechas y Componentes del Modelo FNA-CISA

Brecha identificada	Expresión concreta	Respuesta del modelo FNA-CISA
Leasing habitacional excluye VIS	Opera solo para vivienda NO VIS (>150 SMMLV); inasequible para el 80 % de afiliados con ingresos ≤ 2 SMMLV.	Rediseño del leasing habitacional para inmuebles VIS, con valores ajustados a 90–150 SMMLV.
Oferta desconectada de la demanda	CISA gestiona activos del Estado sin articulación con las necesidades habitacionales de los afiliados del FNA.	Banco de proyectos VIS/VIP estructurado por CISA, financiado por FNA, focalizado en afiliados 1–4 SMMLV.
Barreras de acceso para informales	Los 468.000 afiliados por AVC (independientes/informales) tienen tasas más altas y condiciones más exigentes.	Fondo de garantías parciales que reduce el riesgo percibido y equipara condiciones entre cesantías y AVC.
Fragmentación del subsidio	El SFV no está integrado operativamente con el leasing habitacional del FNA, generando fricciones y pérdida de beneficiarios.	Ventanilla única que integra subsidio, ahorro, leasing y financiación en un solo proceso digital.
Opacidad estadística	El FNA no publica datos desagregados de cartera por modalidad (hipotecario vs.	Tablero de transparencia institucional con indicadores de

Brecha identificada	Expresión concreta	Respuesta del modelo FNA-CISA
	leasing) ni por tipo de afiliación.	cobertura, perfil del beneficiario y desempeño por instrumento.

Nota. Las brechas fueron identificadas a partir del análisis normativo, el análisis de cartera del FNA y el examen del desempeño del leasing habitacional en el período 2016–2025.

9.5 Ruta de Implementación

La implementación del modelo se propone en tres fases progresivas, que permiten validar operativamente cada componente antes de escalar su cobertura. En la Tabla 4 se presenta la ruta de implementación.

Tabla 4

Implementación del Modelo FNA-CISA

Fase	Período	Acciones clave	Resultado esperado
Fase 1:	Año 1	Suscripción de convenio marco	Marco institucional
Diseño y concertación	(2025–2026)	FNA-CISA; reformulación normativa del leasing VIS; diseño del fondo de garantías.	habilitante; producto leasing VIS aprobado por Junta Directiva del FNA.
Fase 2: Piloto	Año 2 (2026–2027)	Lanzamiento de banco de proyectos piloto en 5 ciudades; apertura de ventanilla única digital; primeras 2.000 operaciones de leasing VIS.	Validación operativa del modelo; ajuste de condiciones financieras según perfil del beneficiario.

Fase	Período	Acciones clave	Resultado esperado
Fase 3: Escalamiento	Años 3–4 (2027–2028)	Expansión nacional; integración formal con Fonvivienda y Cajas de Compensación; publicación del tablero de transparencia.	Cobertura de 20.000 hogares adicionales/año en segmento 1–4 SMMLV; reducción medible del déficit habitacional.

Nota. Las fases son indicativas y están sujetas a ajuste según los tiempos de concertación interinstitucional y la voluntad política de las entidades involucradas.

La viabilidad de la ruta de implementación descansa en tres condiciones habilitantes que deben gestionarse simultáneamente: (a) voluntad institucional expresada en un convenio marco FNA-CISA con metas vinculantes; (b) respaldo normativo del Ministerio de Vivienda para la reformulación del leasing VIS; y (c) asignación de recursos para el fondo de garantías, que puede ser cubierta mediante la reasignación de coberturas del FNG sin impacto adicional en el presupuesto general de la Nación.

9.6 Indicadores de Seguimiento y Evaluación

El modelo incorpora los siguientes indicadores para monitorear su impacto redistributivo y su eficiencia operativa:

- Número de operaciones de leasing VIS desembolsadas por año, discriminadas por rango de ingreso (0–2 SMMLV; 2–4 SMMLV) y modalidad de afiliación (cesantías/AVC).
- Porcentaje de afiliados con ingresos iguales o inferiores a 2 SMMLV que acceden al leasing VIS sobre el total de afiliados en ese rango de ingreso.
- Número de proyectos VIS/VIP estructurados por CISA y financiados por el FNA por año.

- Número de afiliados por AVC que acceden al fondo de garantías parciales y su tasa de cumplimiento crediticio.
- Valor promedio del canon mensual del leasing VIS como porcentaje del ingreso del afiliado (indicador de asequibilidad).
- Reducción del déficit habitacional cuantitativo en el segmento de afiliados del FNA con ingresos entre 1 y 4 SMMLV, medida con datos del DANE y encuestas de calidad de vida.

9.7 Consideraciones Finales

La propuesta de articulación FNA-CISA no plantea crear una política pública nueva, sino aprovechar mejor las capacidades institucionales que ya existen y que actualmente funcionan de manera separada. El marco normativo colombiano, especialmente la Ley 1469 de 2011 y la Ley 2079 de 2021, permite avanzar en mecanismos de acceso a vivienda y en esquemas de coordinación entre entidades públicas vinculadas al sector vivienda (Congreso de la República de Colombia, 2021a, 2021b). Por esta razón, el modelo no depende principalmente de una gran reforma legal, sino de una decisión institucional clara: coordinar mejor las funciones del FNA y CISA, y ajustar el leasing habitacional para que pueda responder de manera más directa a las necesidades de los hogares que buscan acceder a vivienda de interés social

Figura 1

Flujo operativo del modelo de articulación institucional FNA-CISA



Nota. Elaboración propia a partir del modelo de articulación institucional FNA-CISA propuesto en la investigación.

La Figura 1 resume la forma como operaría el modelo. En primer lugar, CISA tendría un papel relacionado con la identificación y estructuración de proyectos de vivienda social, especialmente a partir de activos, inmuebles o proyectos que puedan ser aprovechados para este fin. Posteriormente, el FNA participaría como entidad financiadora, tanto en la etapa de crédito constructor como en la financiación individual de los hogares afiliados. En este proceso, la ventanilla única digital permitiría ordenar la información, facilitar la simulación financiera, orientar la postulación de los beneficiarios, articular los subsidios disponibles y hacer seguimiento a las operaciones.

De esta manera, el modelo busca resolver una de las principales dificultades identificadas en la investigación: la falta de conexión entre la oferta de vivienda, la financiación y los hogares que realmente necesitan acceder a una solución habitacional. La articulación entre el FNA y CISA permitiría unir dos capacidades complementarias. Por un lado, el FNA cuenta con una base de afiliados, experiencia financiera y mecanismos de crédito. Por otro lado, CISA puede aportar su capacidad de gestión de activos y estructuración de proyectos. Esta relación permitiría pasar de esfuerzos institucionales aislados a un esquema más ordenado de financiación y acceso a vivienda social.

Desde el enfoque de capacidades de Sen (1999), el acceso a vivienda no debe entenderse solo como la adquisición de un inmueble. También representa una condición básica para mejorar la seguridad, la estabilidad familiar, la salud, la educación y las oportunidades de los hogares. Por esta razón, el modelo FNA-CISA no solo tiene un sentido financiero, sino también social, porque busca ampliar las posibilidades reales de acceso a vivienda digna para hogares con mayores restricciones económicas.

El referente de Barcelona, especialmente la experiencia de PROMUSA, permite observar la importancia de combinar promoción pública de vivienda, gestión de activos o suelo, alquiler, venta y mecanismos de acceso para población con necesidades habitacionales (PROMUSA, 2026). El Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016–2025 también muestra que la política de vivienda requiere coordinación institucional, aumento de la oferta asequible y atención a los hogares con mayores dificultades de acceso (Ayuntamiento de Barcelona, 2018). En este trabajo, estos elementos no se toman como una copia exacta para Colombia, sino como un referente que ayuda a pensar una forma más integrada de actuación pública.

En síntesis, el modelo FNA-CISA propone una ruta posible para fortalecer el acceso a vivienda de interés social en Colombia. Su aporte principal está en conectar la financiación del FNA con la capacidad de gestión de CISA, usando el leasing habitacional VIS como instrumento de acceso progresivo a la vivienda. Con ello, se busca que el Estado aproveche mejor sus propias herramientas y avance hacia una política de vivienda más clara, articulada y cercana a las necesidades de los hogares de menores ingresos.

10. Resultados del Modelo

El presente apartado los principales hallazgos derivados del proceso de investigación, a partir del análisis documental, normativo e institucional desarrollado sobre el sistema de acceso a vivienda de interés social en Colombia. Asimismo, incorpora un análisis descriptivo de la información contenida en la base de desembolsos del leasing habitacional y programas relacionados del Fondo Nacional del Ahorro, así como elementos interpretativos derivados del análisis comparado con el referente español de PROMUSA y de la lógica operativa identificada para la articulación entre el FNA y CISA.

En coherencia con el enfoque cualitativo de la investigación, los resultados no se limitan a la presentación de datos, sino que interpretan de manera integrada las principales brechas,

tendencias y oportunidades de mejora del sistema, con el fin de sustentar la viabilidad del modelo de articulación institucional propuesto.

10.1 Resultados del análisis del comportamiento del leasing habitacional

A continuación, se explican los resultados del análisis descriptivo de la base de desembolsos de leasing habitacional y programas relacionados, acumulada a febrero de 2025. La revisión se concentró en cuatro aspectos principales: la distribución de las operaciones por la línea de producto, el estado de las operaciones, la evolución anual de los desembolsos y la concentración territorial de los registros. Estos elementos permiten observar no solo el volumen de operaciones realizadas, sino también el alcance real de los instrumentos, su continuidad en el tiempo y su presencia en diferentes ciudades del país.

Este análisis es determinante, pues permitió identificar como se han utilizado estos mecanismos de acceso a vivienda, cuáles líneas han tenido mayor participación y qué limitaciones aparecen en su implementación. A partir de ello, se busca establecer si el leasing habitacional y los programas asociados cuentan con una base operativa suficiente para ser fortalecidos mediante el modelo de articulación institucional FNA-CISA propuesto en este trabajo de investigación.

10.1.1 Composición de las operaciones por la línea de producto

Para analizar el comportamiento de los instrumentos analizados, se revisó la distribución de las operaciones según la línea de producto registrada en la base de desembolsos. Este primer resultado mostró cuáles son los mecanismos que tuvieron mayor participación dentro del total de operaciones acumuladas y cuál fue su peso dentro del monto desembolsado.

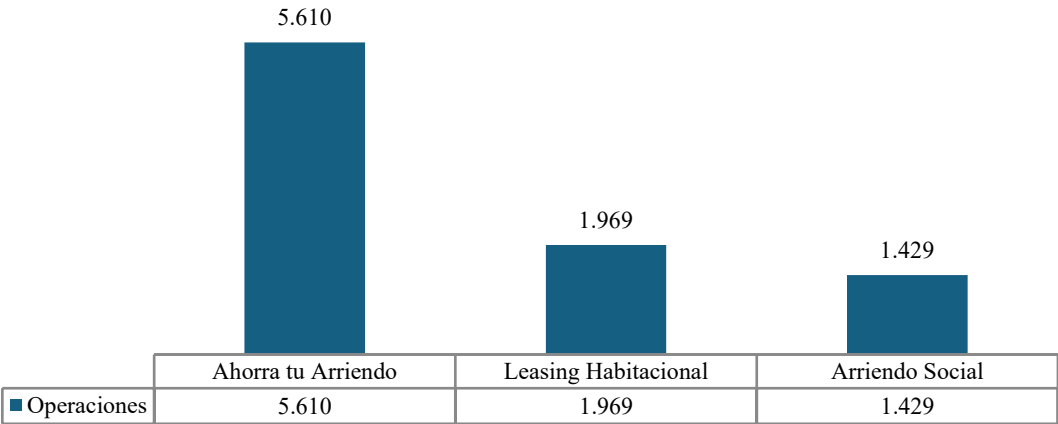
Tabla 5

Operaciones y Desembolsos por Línea de Producto

Línea de producto	Número de operaciones	Participación en operaciones	Monto desembolsado aproximado	Participación en monto
Ahorra tu Arriendo	5.610	62,3 %	\$633,8 mil millones	52,7 %
Leasing Habitacional	1.969	21,9 %	\$482,7 mil millones	40,1 %
Arriendo Social	1.429	15,9 %	\$87,2 mil millones	7,2 %
Total	9.008	100,0 %	\$1,20 billones	100,0 %

Nota: Elaboración propia con base en la base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025.

Figura 2
Distribución de operaciones por línea de producto



Nota: Elaboración propia con base en la base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025.

La Tabla 5 y la Figura 2 muestran que la mayor parte de las operaciones se concentró en la línea **Ahorra tu Arriendo**, con el 62,3 % del total. Este resultado es importante porque evidencia que los esquemas de acceso progresivo a vivienda han tenido una participación significativa dentro de los instrumentos del FNA. En comparación, el leasing habitacional representa el 21,9 % de las operaciones, aunque concentra el 40,1 % del monto desembolsado. Esto indica que, si bien no es la línea con mayor número de operaciones, sí representa una proporción importante de los recursos movilizados.

En términos generales, este resultado permite concluir que existe una base operativa y financiera relevante para pensar en el fortalecimiento del leasing habitacional. Sin embargo, también muestra que este instrumento no ha sido el mecanismo principal dentro del conjunto analizado, lo cual refuerza la necesidad de revisar su diseño, focalización y articulación con otros programas de acceso a vivienda.

10.1.2 Estado de las operaciones

Con base en una segunda revisión de la información, se analizó el estado de las operaciones. Este análisis es clave, dado que no solo interesa conocer el número de operaciones desembolsadas, sino también identificar cuáles continúan vigentes y cuáles han sido interrumpidas, canceladas o suspendidas.

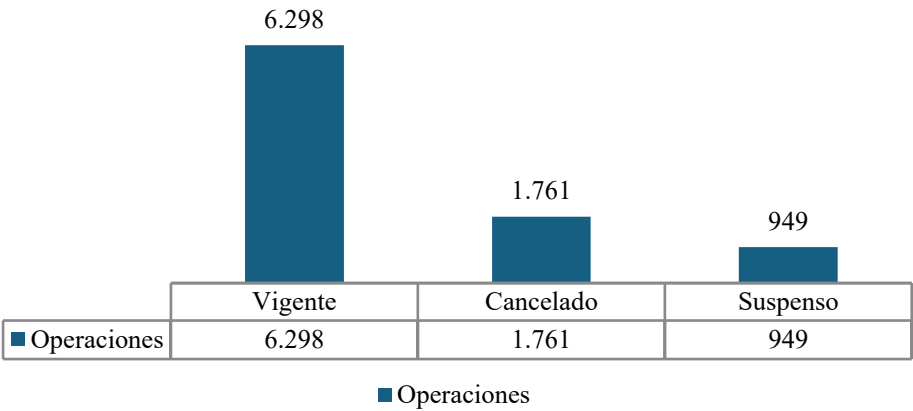
Tabla 6

Estado de las operaciones analizadas

Estado de la operación	Número de operaciones	Participación	Monto desembolsado aproximado	Participación en monto
Vigente	6.298	69,9 %	\$814,5 mil millones	67,7 %
Cancelado	1.761	19,5 %	\$264,7 mil millones	22,0 %
Suspenso	949	10,5 %	\$124,4 mil millones	10,3 %
Total	9.008	100,0 %	\$1,20 billones	100,0 %

Nota: Elaboración propia con base en la base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025.

Figura 3
Estado de las operaciones de leasing y programas relacionado



Nota: Elaboración propia con base en la base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025.

La información muestra que el 69,9 % de las operaciones se encuentra vigente, lo cual indica que la mayoría de los procesos analizados mantiene continuidad. No obstante, también se observa que el 19,5 % de las operaciones aparece cancelado y el 10,5 % suspendido. En conjunto, estas dos categorías representan cerca de una tercera parte del total, lo que sugiere la existencia de dificultades en la permanencia de algunos beneficiarios dentro del esquema.

Este resultado permite concluir que el acceso a vivienda no depende únicamente de que exista un producto financiero, sino también de que las condiciones del instrumento sean sostenibles para los hogares. Por esta razón, el modelo propuesto debe considerar no solo la aprobación inicial de la operación, sino también el acompañamiento, la capacidad de pago, la claridad de los trámites y el seguimiento institucional.

10.1.3 Comportamiento temporal de los desembolsos

La desagregación anual de los desembolsos permitió examinar su dinámica temporal. Este análisis fue esencial para identificar la existencia de patrones de estabilidad o de ciclos de expansión y reducción.

Tabla 7

Operaciones y montos desembolsados por año

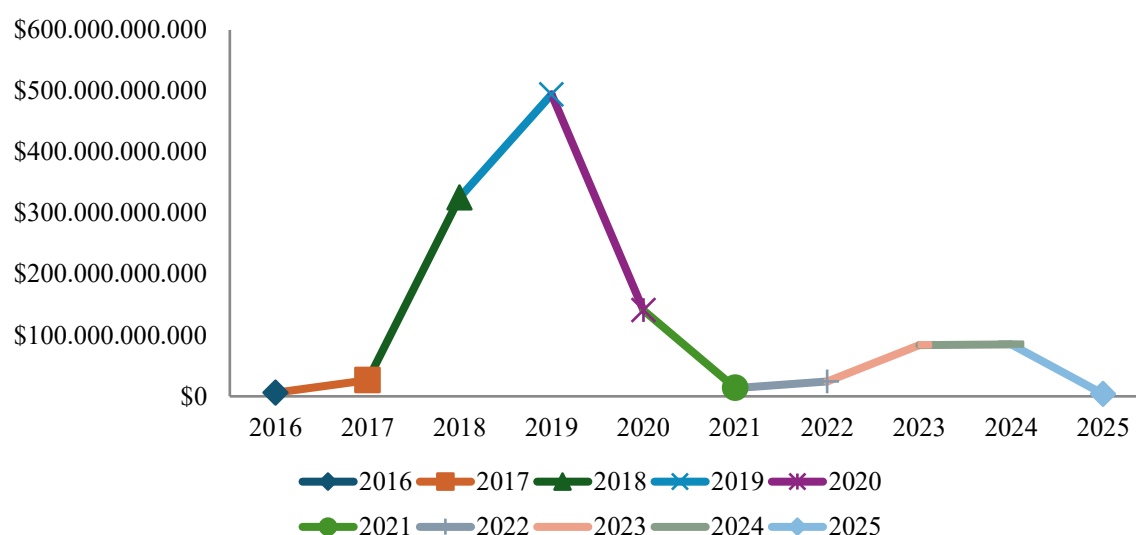
Año	Número de operaciones	Monto desembolsado aproximado
2016	87	\$6,0 mil millones
2017	395	\$26,5 mil millones

Año	Número de operaciones	Monto desembolsado aproximado
2018	2.703	\$325,5 mil millones
2019	3.851	\$494,4 mil millones
2020	1.137	\$140,8 mil millones
2021	136	\$13,5 mil millones
2022	101	\$24,4 mil millones
2023	303	\$83,8 mil millones
2024	283	\$85,0 mil millones
2025	12	\$3,8 mil millones
Total	9.008	\$1,20 billones

Nota: Elaboración propia con base en la base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025.

Figura 4

Monto desembolsado por año



Nota: Elaboración propia con base en la base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025.

La Tabla 7 y la Figura 4 evidencian que los años de mayor dinámica fueron 2018 y 2019. En 2018 se registraron 2.703 operaciones, mientras que en 2019 se alcanzaron 3.851 operaciones, con el mayor monto desembolsado del periodo. Después de estos años, se observa una reducción marcada, especialmente a partir de 2020.

Este comportamiento permite concluir que el instrumento tuvo una etapa fuerte de crecimiento, pero no logró mantener una trayectoria estable en el tiempo. La caída posterior puede estar asociada a cambios institucionales, ajustes en los programas, condiciones del mercado de vivienda o restricciones operativas. En todo caso, el resultado muestra que uno de los principales retos no es únicamente crear instrumentos de acceso, sino garantizar su continuidad y estabilidad.

10.1.4 Concentración territorial de las operaciones

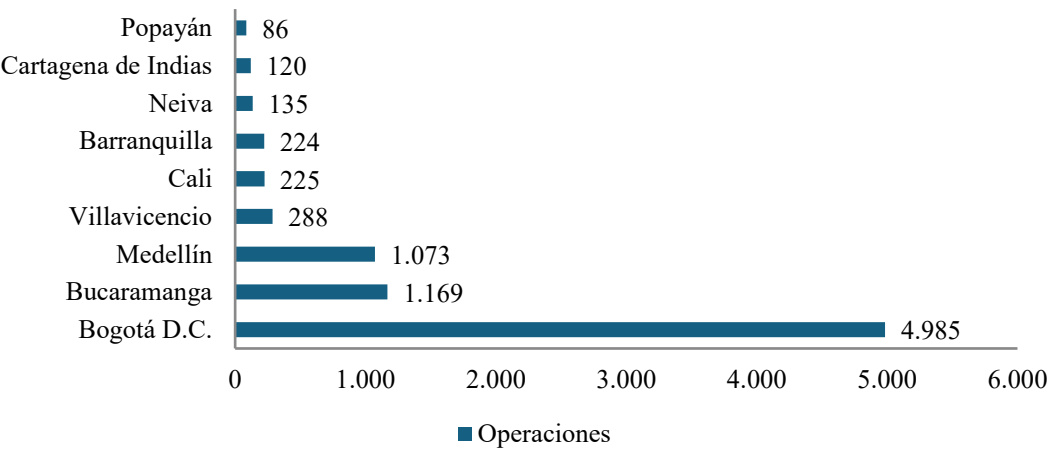
Finalmente, se revisó la distribución territorial de las operaciones. Este resultado permite identificar si los instrumentos analizados tuvieron una cobertura equilibrada o si se concentraron en algunos centros urbanos.

Tabla 8
Principales destinos geográficos de las operaciones

Destino geográfico	Número de operaciones	Participación	Monto desembolsado aproximado
Bogotá D.C.	4.985	55,3 %	\$677,9 mil millones
Bucaramanga	1.169	13,0 %	\$143,8 mil millones
Medellín	1.073	11,9 %	\$159,9 mil millones
Villavicencio	288	3,2 %	\$27,4 mil millones
Cali	225	2,5 %	\$34,0 mil millones

Nota: Elaboración propia con base en la base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025.

Figura 5
Principales destinos geográficos de las operaciones



Nota: Elaboración propia con base en la base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025.

Los resultados muestran una fuerte concentración territorial de las operaciones. Bogotá D.C. reúne el 55,3 % del total, seguida por Bucaramanga y Medellín. Esto indica que los mecanismos analizados han tenido mayor presencia en ciudades principales o intermedias con mayor capacidad institucional, mayor oferta de vivienda y mayor actividad financiera.

Esta concentración permite concluir que el fortalecimiento del leasing habitacional y de los programas relacionados debe considerar una estrategia territorial más amplia. Si el objetivo es mejorar el acceso a vivienda de interés social, el modelo FNA-CISA no debería limitarse a los mercados urbanos más consolidados, sino que tendría que incorporar criterios de expansión hacia ciudades donde también existe demanda de vivienda social, pero menor capacidad de acceso a instrumentos financieros.

10.1.5 Conclusión general del análisis de la base de desembolsos

En conjunto, el análisis de la base de desembolsos permite afirmar que el FNA cuenta con experiencia operativa en instrumentos de acceso progresivo a vivienda, especialmente a través de líneas como Ahorra tu Arriendo, Arriendo Social y Leasing Habitacional. Los datos muestran que estos mecanismos han movilizado un volumen importante de operaciones y recursos, lo que confirma su relevancia dentro de la política de financiación habitacional (Fondo Nacional del Ahorro, 2025a).

No obstante, los resultados evidenciaron tres limitaciones centrales. En primer lugar, el leasing habitacional no aparece como la línea dominante en número de operaciones, aunque sí concentra una proporción importante del monto desembolsado. En segundo lugar, la existencia de

operaciones canceladas y suspendidas muestra que algunos hogares enfrentan dificultades para sostener el proceso en el tiempo. En tercer lugar, la concentración de operaciones en Bogotá D.C., Bucaramanga y Medellín refleja una cobertura territorial desigual.

Estos hallazgos respaldan la necesidad de fortalecer un modelo de articulación institucional como el propuesto entre el FNA y CISA. La evidencia sugiere que no se parte de cero, pues ya existen instrumentos, experiencia operativa y demanda por mecanismos de acceso progresivo a vivienda. El reto está en organizar mejor esas capacidades, focalizarlas hacia vivienda de interés social y articular la financiación con una oferta concreta de proyectos habitacionales.

10.2 Resultados del análisis institucional y normativo

El análisis institucional y normativo permitió identificar que Colombia cuenta con un marco legal suficiente para fortalecer los mecanismos de acceso a vivienda social mediante esquemas de financiación, subsidio y articulación entre entidades públicas. En este sentido, el problema central no parece estar en la ausencia total de normas, sino en la forma como los instrumentos existentes se aplican, se coordinan y llegan a los hogares que más los necesitan.

Desde el punto de vista normativo, la Ley 1469 de 2011 permite articular el Subsidio Familiar de Vivienda con crédito de vivienda, leasing habitacional y contratos de arrendamiento con derecho de adquisición. Esto es importante porque abre la posibilidad de conectar subsidios, ahorro y financiación en una misma ruta de acceso a vivienda. Por su parte, la Ley 2079 de 2021 refuerza la idea de la vivienda y el hábitat como parte de una política pública de Estado, orientada a mejorar el acceso a una vivienda digna y a reducir el déficit habitacional.

En el caso del Fondo Nacional del Ahorro, el análisis muestra que la entidad tiene un papel estratégico dentro del sistema de financiación de vivienda, debido a su relación con los afiliados por cesantías y ahorro voluntario contractual. Esta condición le permite identificar una

población potencialmente beneficiaria y ofrecer instrumentos financieros orientados al acceso a vivienda. Además, la normatividad relacionada con la vivienda social permite que el FNA participe en esquemas de crédito constructor y financiación individual, lo que resulta clave para el modelo propuesto.

Por su parte, CISA aparece como un actor institucional con capacidad para aportar a la gestión de activos e inmuebles del Estado. En el modelo propuesto, esta función resulta relevante porque permite conectar la financiación del FNA con una oferta concreta de proyectos de vivienda social. De esta forma, CISA no se entiende solo como una entidad administradora de activos, sino como un posible aliado para estructurar proyectos VIS/VIP que respondan a las necesidades de los afiliados del FNA.

El principal hallazgo de este análisis es que existe una oportunidad clara de coordinación institucional. El FNA tiene capacidad financiera, conocimiento de sus afiliados y experiencia en productos de vivienda. CISA, por su parte, puede aportar gestión de activos, inmuebles y estructuración de proyectos. Sin embargo, estas capacidades no generan por sí solas mejores resultados si operan de manera separada. Por eso, el modelo FNA-CISA se justifica como una forma de ordenar funciones, reducir duplicidades y acercar la oferta de vivienda social a la población objetivo.

En conclusión, el análisis institucional y normativo muestra que la propuesta no parte de cero. Existen normas, entidades e instrumentos que pueden ser aprovechados para fortalecer el acceso a vivienda de interés social. El reto está en pasar de una lógica fragmentada a una lógica articulada, donde el subsidio, el leasing habitacional, el crédito constructor, la gestión de activos y la identificación de beneficiarios funcionen dentro de una misma ruta institucional.

10.3 Resultados del análisis comparado y de la formulación del modelo

El análisis comparado permitió tomar como referencia la experiencia de Barcelona y, de manera particular, el caso de **PROMUSA**, no para copiarlo de forma exacta, sino para identificar elementos útiles que puedan adaptarse al contexto colombiano. En este sentido, el referente internacional aporta una idea central: la vivienda social requiere coordinación entre promoción pública, gestión de activos o suelo, financiación, alquiler, venta y atención a la población con mayores dificultades de acceso.

El Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016–2025 plantea cuatro líneas de acción que resultan relevantes para este trabajo: atender la emergencia habitacional, garantizar el buen uso de la vivienda, ampliar el parque asequible y mejorar el parque existente. Estos elementos muestran que la política de vivienda no debe reducirse únicamente a financiar hogares, sino que también debe trabajar sobre la oferta disponible, la gestión pública y la permanencia de soluciones habitacionales asequibles (Ayuntamiento de Barcelona, 2018).

PROMUSA permite aterrizar esta lógica en una experiencia concreta de gestión pública local. Su actividad se relaciona con vivienda, gestión urbanística, oficina local de vivienda, comercialización y otros servicios urbanos. Para esta investigación, lo más importante no es trasladar todo el modelo de **PROMUSA** a Colombia, sino rescatar su lógica de actuación: una entidad pública que participa activamente en la promoción, gestión y acceso a vivienda (Hilber & Schöni, 2016).

A partir de la explicación técnica revisada, se identificó que esta lógica puede adaptarse al caso colombiano mediante la articulación entre el FNA y CISA. En esta propuesta, CISA asumiría un papel cercano al de gestor o promotor de proyectos de vivienda social, mientras que el FNA cumpliría el rol de financiador del proyecto y de los hogares afiliados. Así, el modelo conectaría tres momentos que hoy suelen operar de forma separada: la estructuración de la oferta, la financiación institucional y el acceso final del beneficiario.

Es importante precisar que modelo tendría una lógica circular. CISA estructura o presenta proyectos; el FNA puede financiar el proyecto mediante crédito constructor; luego identifica afiliados potenciales por cesantías o ahorro voluntario contractual; y finalmente esos hogares acceden a la vivienda mediante un instrumento como el leasing habitacional VIS reformulado. En esa ruta, el FNA no solo financia al constructor, sino también al beneficiario final, lo que fortalece su función como entidad de financiación social

Tabla 9

Elementos del referente PROMUSA adaptables al modelo FNA-CISA

Elemento observado en el referente	Lectura para el caso colombiano	Aplicación en el modelo FNA-CISA
Promoción pública de vivienda	El Estado no solo subsidia, también puede organizar oferta habitacional	CISA estructura proyectos VIS/VIP
Gestión de activos o suelo	La disponibilidad de activos públicos puede apoyar la oferta de vivienda social	CISA identifica activos e inmuebles con potencial habitacional
Articulación institucional	La política de vivienda requiere coordinación entre actores	FNA y CISA actúan bajo una ruta común
Acceso mediante alquiler, venta o esquemas progresivos	No todos los hogares pueden comprar vivienda de manera inmediata	Leasing habitacional VIS como mecanismo de acceso progresivo

Elemento observado en el referente	Lectura para el caso colombiano	Aplicación en el modelo FNA-CISA
Atención a población con dificultades de acceso	La vivienda social debe focalizarse en hogares con mayores restricciones	Afiliados del FNA con menores ingresos como población objetivo

Nota: Elaboración propia a partir del análisis del referente PROMUSA, el Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016–2025 y el modelo de articulación FNA-CISA propuesto en la investigación.

En conclusión, el análisis comparado permite afirmar que el modelo FNA-CISA es viable como adaptación institucional, siempre que se mantenga una idea central: articular la financiación con una oferta concreta de vivienda social. PROMUSA sirve como referente porque muestra la importancia de la gestión pública activa en vivienda, mientras que el caso colombiano ofrece entidades que ya tienen funciones útiles para construir una ruta propia. En este sentido, la propuesta no busca importar un modelo extranjero, sino usarlo como guía para mejorar la coordinación entre FNA, CISA y los hogares beneficiarios.

10.4 Síntesis interpretativa de resultados

Los resultados obtenidos permiten afirmar que el fortalecimiento del leasing habitacional para vivienda de interés social no depende únicamente de crear un nuevo producto financiero. El análisis muestra que el problema es más amplio y está relacionado con la forma como se conectan la oferta de vivienda, la financiación, los subsidios, la gestión de activos y la población beneficiaria.

El análisis de la base de desembolsos mostró que el FNA ya cuenta con experiencia en instrumentos de acceso progresivo a vivienda. Las operaciones registradas en líneas como Ahorra tu Arriendo, Arriendo Social y Leasing Habitacional evidencian que existe una base operativa y

una demanda real por mecanismos diferentes al crédito hipotecario tradicional. Sin embargo, también se identificaron limitaciones importantes: el leasing habitacional no es la línea con mayor número de operaciones, una parte de las operaciones aparece cancelada o suspendida, y la mayor concentración se presenta en Bogotá D.C., Bucaramanga y Medellín. Estos resultados muestran que el instrumento existe y ha funcionado, pero necesita mayor continuidad, mejor focalización y una cobertura territorial más amplia.

El análisis normativo e institucional, por su parte, permitió identificar que Colombia cuenta con herramientas legales y entidades con capacidad para apoyar una estrategia de este tipo. La Ley 1469 de 2011 y la Ley 2079 de 2021 ofrecen elementos para articular subsidios, financiación y política pública de vivienda. A su vez, el FNA y CISA tienen funciones que pueden complementarse: el primero desde la financiación y la relación con los afiliados; la segunda desde la gestión de activos y la posibilidad de estructurar proyectos habitacionales.

El análisis comparado con Barcelona y PROMUSA permitió reforzar una idea clave: la política de vivienda social requiere una intervención pública más ordenada y activa. No basta con financiar la demanda si no existe oferta adecuada, ni basta con tener activos disponibles si no hay una ruta financiera clara para que los hogares puedan acceder a ellos. Por eso, el modelo FNA-CISA plantea una conexión entre estos elementos: CISA estructura proyectos, el FNA financia, la ventanilla digital ordena el proceso y los afiliados acceden mediante leasing habitacional VIS reformulado.

En conjunto, los resultados respaldan la necesidad de avanzar hacia un modelo de articulación institucional (Clavijo et al., 2004). La evidencia revisada muestra que no se parte de cero: existen programas, operaciones, normas, entidades y referentes que permiten sustentar la propuesta. El reto consiste en organizar esas capacidades dentro de una ruta clara, con responsabilidades definidas, seguimiento y focalización social. De esta manera, el modelo FNA-

CISA se presenta como una alternativa para fortalecer el acceso a vivienda de interés social, mejorar el uso de activos públicos y ampliar las oportunidades de los hogares con mayores restricciones económicas.

11. Conclusiones

La investigación permitió establecer que el acceso a vivienda de interés social en Colombia sigue enfrentando barreras económicas, financieras e institucionales que limitan las posibilidades reales de los hogares de menores ingresos. Aunque el país cuenta con instrumentos de política pública, subsidios y entidades especializadas en financiación de vivienda, estos mecanismos no siempre funcionan de manera articulada. Por esta razón, el problema no se explica únicamente por la falta de programas, sino por la dificultad de conectar la oferta habitacional, la financiación, los subsidios y las condiciones reales de los hogares beneficiarios.

En relación con el comportamiento del leasing habitacional y de los programas asociados, el análisis de la base de desembolsos mostró que el Fondo Nacional del Ahorro cuenta con experiencia operativa en mecanismos de acceso progresivo a vivienda. Líneas como Ahorra tu Arriendo, Arriendo Social y Leasing Habitacional evidencian que existe demanda por alternativas diferentes al crédito hipotecario tradicional. Sin embargo, los resultados también muestran limitaciones importantes, como la concentración territorial de las operaciones, la caída en la dinámica de desembolsos después de los años de mayor crecimiento y la existencia de operaciones canceladas o suspendidas. Esto indica que el instrumento tiene potencial, pero requiere ajustes para mejorar su continuidad, cobertura y focalización.

El análisis institucional permitió concluir que la articulación entre el Fondo Nacional del Ahorro y CISA es una alternativa viable, porque ambas entidades cuentan con capacidades que pueden complementarse. El FNA tiene experiencia financiera, una base amplia de afiliados y productos asociados al acceso a vivienda, mientras que CISA puede aportar su capacidad de

gestión de activos e inmuebles del Estado. En ese sentido, el modelo propuesto no parte de cero ni exige crear una institucionalidad completamente nueva, sino ordenar mejores funciones que ya existen y ponerlas al servicio de una estrategia común de vivienda social.

El referente de **PROMUSA** y de las experiencias de vivienda social en Barcelona permitió comprender que la política habitacional no debe limitarse a financiar hogares de manera aislada. También se requiere una gestión pública activa de la oferta, coordinación entre entidades y mecanismos que permitan acercar los proyectos de vivienda a la población que realmente los necesita. En el caso colombiano, esta lógica puede adaptarse mediante un modelo en el que CISA estructure proyectos VIS/VIP y el FNA financie tanto el desarrollo del proyecto como el acceso de los afiliados a través de un leasing habitacional VIS reformulado.

En conclusión, el modelo de articulación institucional FNA-CISA constituye una propuesta pertinente para fortalecer el acceso a vivienda de interés social en Colombia. Su principal aporte está en conectar tres elementos que hoy suelen operar de forma separada: la gestión de activos públicos, la financiación social y la identificación de hogares beneficiarios. De esta manera, el modelo puede contribuir a mejorar el uso de las capacidades del Estado, ampliar las opciones de acceso progresivo a vivienda y avanzar hacia una política habitacional más organizada, incluyente y cercana a las necesidades de los hogares de menores ingresos

12. Recomendaciones

Para el Fondo Nacional del Ahorro, resulta importante revisar el diseño actual del leasing habitacional y valorar su adaptación hacia una modalidad orientada a vivienda de interés social. Este ajuste permitiría acercar el instrumento a las condiciones reales de los afiliados con menores ingresos, especialmente aquellos vinculados por cesantías o ahorro voluntario contractual. También sería conveniente fortalecer la información pública sobre el comportamiento de este

producto, diferenciando las operaciones por línea, tipo de afiliación, rango de ingreso, ciudad y estado del proceso.

En el caso de CISA, el principal reto está en aprovechar de manera más estratégica los activos e inmuebles del Estado con potencial habitacional. Para ello, la entidad podría avanzar en la estructuración de un banco de proyectos VIS/VIP que permita identificar, priorizar y desarrollar proyectos de vivienda social en articulación con el FNA. De esta forma, CISA no actuaría únicamente como administradora o comercializadora de activos, sino como un actor clave en la generación de oferta habitacional para hogares con dificultades de acceso al mercado formal de vivienda.

Frente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las entidades encargadas de los subsidios habitacionales, sería pertinente fortalecer la articulación entre subsidio, ahorro, crédito y leasing habitacional. El Subsidio Familiar de Vivienda podría integrarse de manera más clara a esquemas de acceso progresivo, para que no funcione como un apoyo aislado, sino como parte de una ruta completa de acceso a vivienda. Esto ayudaría a reducir trámites, mejorar la focalización y facilitar que los hogares beneficiarios puedan sostener el proceso hasta la adquisición final del inmueble.

La implementación del modelo FNA-CISA debería realizarse de manera gradual, iniciando con pilotos en ciudades donde exista demanda de vivienda social, disponibilidad de proyectos y capacidad institucional para hacer seguimiento. Estos pilotos permitirían probar la viabilidad operativa del modelo, ajustar las condiciones financieras, identificar riesgos y evaluar si la ventanilla única digital facilita realmente el proceso para los beneficiarios. En esta fase también sería útil analizar si algunos hogares requieren garantías complementarias, sin convertirlas en un requisito central, dado que el inmueble puede funcionar como respaldo de la operación.

Finalmente, futuras investigaciones podrían profundizar en tres aspectos clave: la capacidad de pago de los hogares afiliados al FNA, la disponibilidad real de activos administrados por CISA con potencial para vivienda social y la viabilidad financiera del leasing habitacional VIS en diferentes ciudades del país. También sería valioso comparar este modelo con otras experiencias internacionales de vivienda pública o acceso progresivo a la propiedad, con el fin de ajustar la propuesta a las condiciones territoriales, económicas e institucionales de Colombia.

Referencias

Ayuntamiento de Barcelona. (2018). *Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016–2025*. Qüestions d’Habitatge.

https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/qh21_h_esp.pdf

Ayuntamiento de Barcelona. (2018). *Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016–2025*. Qüestions d’Habitatge.

https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/qh21_h_esp.pdf

Bosch, J. (2019). *Vivienda y derechos sociales en el área metropolitana de Barcelona*.

Cano, C. G., Rueda, J. L., García-Bohórquez, N., Esguerra-Umaña, M. del P., & Velasco-Martínez, A. M. (2015). *Inclusión financiera en Colombia*.

<https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6618>

Clavijo, S., Michel, J., & Santiago, M. (2004). *La vivienda en Colombia: Sus determinantes socioeconómicos y financieros*. 127-176.

Congreso de la República de Colombia. (1999). *Ley 546 de 1999. Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación*. Diario Oficial, (43.827).

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 795 de 2003—Gestor Normativo*. Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7850>

Congreso de la República de Colombia. (2021a). *Ley 1469 de 2011. Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda*. Diario Oficial No. 48.116.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43213>

Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2079 de 2021. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*.

Congreso de la República de Colombia. (2021b). *Ley 2079 de 2021. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*. Diario Oficial No. 51.557.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160946>

DANE. (2025). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-ECV-2024.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Documento CONPES 3725: Importancia estratégica del Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social «Mi Casa Ya»*. DNP.

Fondo Nacional del Ahorro. (2025a). *Base de desembolsos de leasing acumulada a febrero de 2025*. [Base de datos no publicada].

Fondo Nacional del Ahorro. (2025b). *Reglamento de crédito y leasing habitacional (Versión 14). Acta de Junta Directiva No. 1018 del 25 de noviembre de 2025*. FNA.

Hernández Falagán, D., & Rosselló i Nicolau, M. (2024). A brief history of social housing in Spain: Residential architecture and housing policies in the 19th and 20th centuries. *Histories*, 4(3), 326-345. <https://doi.org/10.3390/histories4030016>

Hilber, C. A. L., & Schöni, O. (2016). Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned. *ResearchGate*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.2778463>

Importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda. (2016). *Documento CONPES 3869: Importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda – Cobertura a la Tasa de Interés*. DNP.

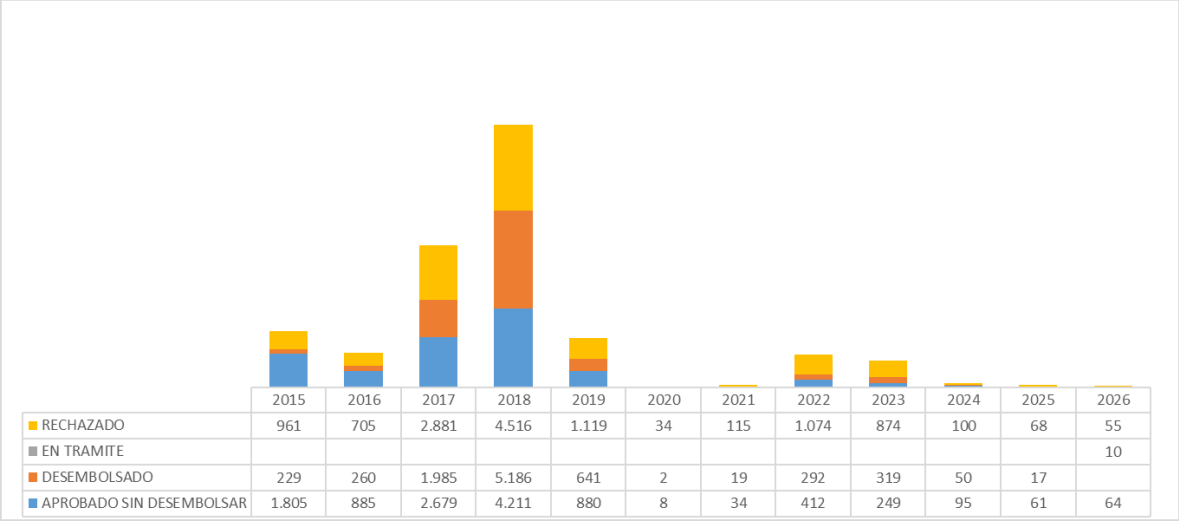
McCrone, G., & Stephens, M. (2017). *Housing Policy in Britain and Europe*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315103174>

- ONU-Hábitat. (2020). *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization* | UN-Habitat. <https://unhabitat.org/world-cities-report-2020-the-value-of-sustainable-urbanization>
- PROMUSA. (2026, mayo 18). *Inici. Promocions Municipals de Sant Cugat del Vallès*. <https://www.promusa.cat/>
- Rodriguez, J. A. (2012). *El leasing habitacional como alternativa al crédito hipotecario*. https://doi.org/10.48713/10336_4417
- Sampieri, H., & Mendoza. (2018). *Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C (2018). Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta | RUDICS*. <https://virtual.cuautitlan.unam.mx/rudics/?p=2612>
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. https://kuangaliablog.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/07/amartya_kumar_sen_development_as_freedombookfi.pdf

Anexos

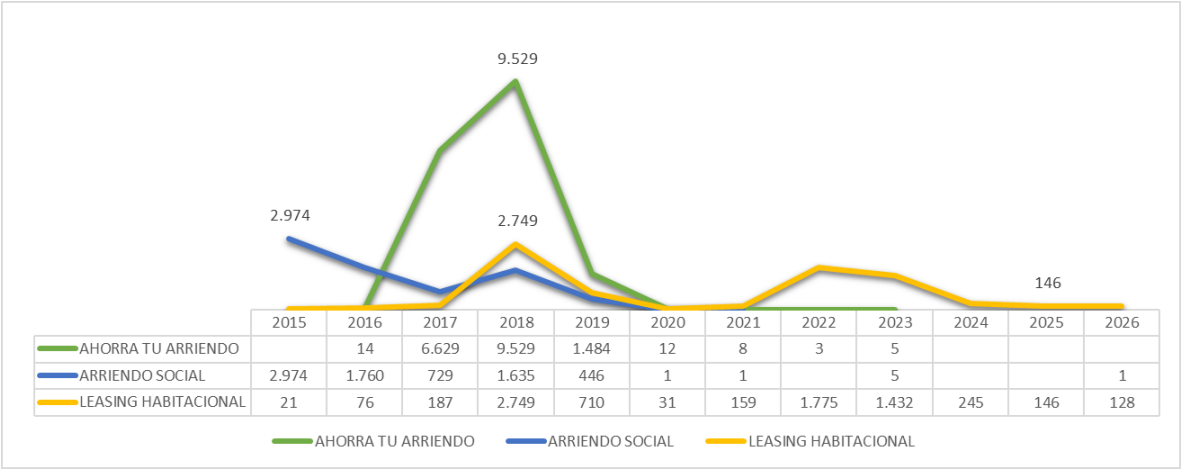
Gráfica 1

Créditos radicados de leasing habitacional por estado (2015-2026)



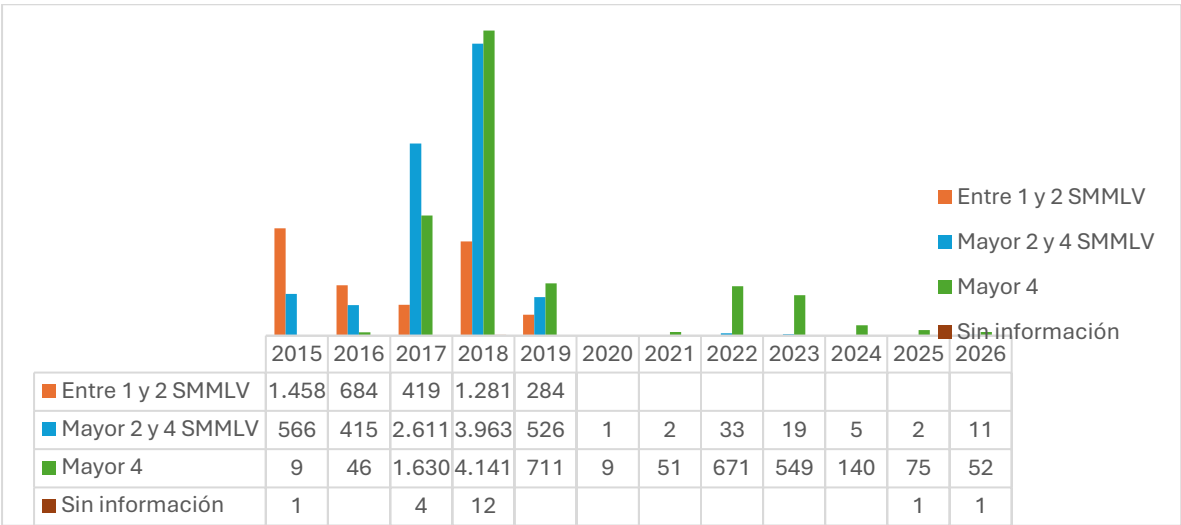
Gráfica 2

Créditos radicados por finalidad



Gráfica 3

Créditos radicados por Ingresos



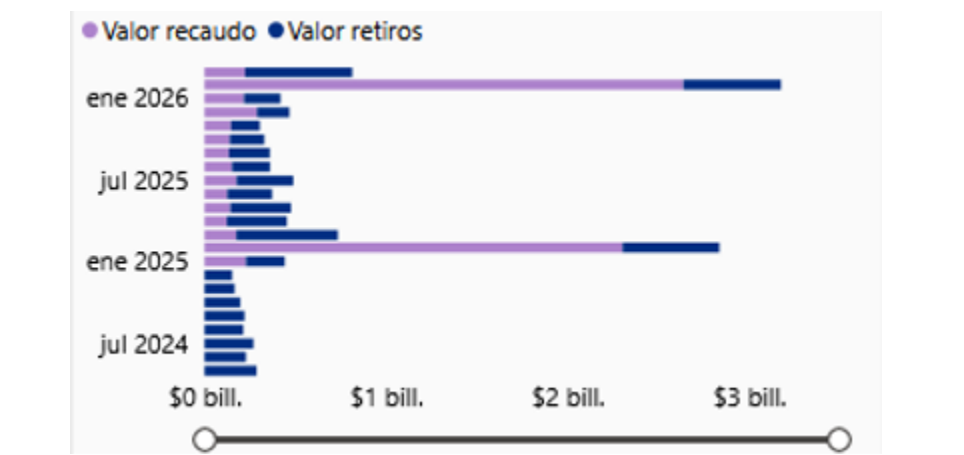
Gráfica 4

Comportamiento por retiro Cesantías



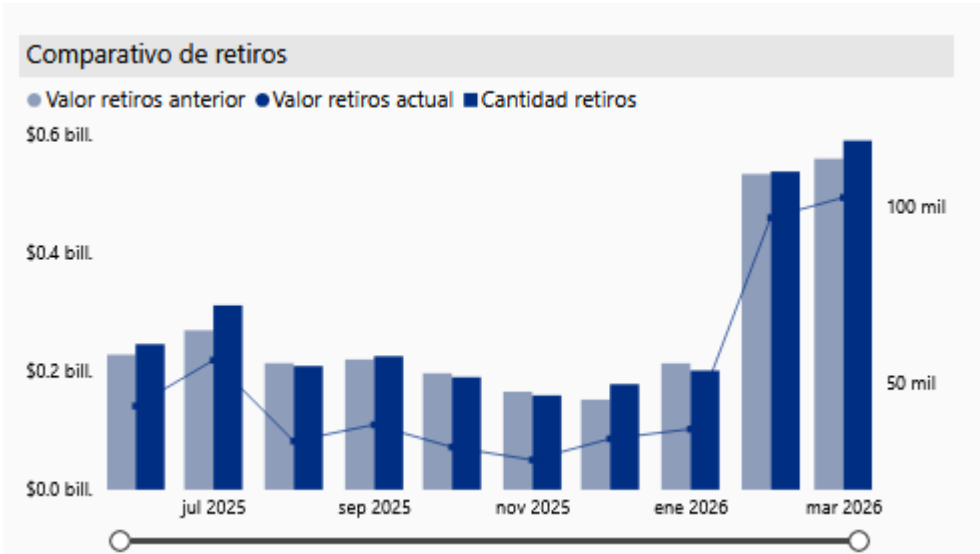
Gráfica 5

Recaudo Vs. Retiro



Gráfica 6

Comparativo de retiros



Gráfica 7

Comparativo de Retiros AVC



Gráfica 8

Comportamiento de aperturas de cuenta

