FUNDACIÓN APERTURA

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN

¿Falta de recursos o debilidad en la gestión?

Una agenda para el déficit habitacional

28% → 19%	**–93,5%**	**84%**
Disminuyó la cantidad de hogares urbanos con déficit habitacional 2010-2025, con el mismo criterio	caída real del gasto nacional en Vivienda y Urbanismo en 2025	del déficit se resuelve mejorando viviendas existentes

Rosario, noviembre de 2026

Resumen ejecutivo

En octubre de 2011 la Fundación Apertura publicó «Política habitacional: ¿falta de recursos o debilidad en la gestión?». Aquel trabajo mostraba que el déficit seguía siendo alto pese al crecimiento económico, que el 70% de los recursos nacionales para vivienda se repartía mediante planes federales sin reglas legales, y que Santa Fe era una de las provincias más perjudicadas por esa discrecionalidad. Su diagnóstico tuvo eco público en los años siguientes.[1]

Quince años después, el escenario cambió de raíz. Los planes federales ya no existen: entre noviembre de 2024 y agosto de 2025 el Gobierno nacional disolvió el PROCREAR, el Fondo Fiduciario para la Vivienda Social, la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda y los programas que de ella dependían. La discrecionalidad que denunciamos desapareció, pero no por una reforma institucional, sino porque **desapareció el financiamiento**. Este informe actualiza los datos del trabajo original y vuelve a hacerse la misma pregunta: ¿el problema es la falta de recursos o la debilidad en la gestión? La respuesta de 2026 es que hoy faltan ambas cosas, y que ninguna se resuelve sin reglas.

HALLAZGOS PRINCIPALES

1. **Con la misma vara, el déficit bajó.** Replicando sobre los microdatos de la EPH el método exacto del informe de 2011, la proporción de hogares con déficit habitacional cayó de 28,1% en 2010 a 18,7% en 2025: de unos 3,4 millones a unos 3,0 millones de hogares, aun cuando la cantidad de hogares creció 31%.
2. **Los 6 millones son otra vara, no otro país.** La cifra de 5,98 millones (40,3%) que hoy circula suma criterios que en 2011 no se medían: el entorno ambiental, los hogares que comparten vivienda, el cielorraso y la falta de cloaca. Con esos mismos criterios, 2010 habría arrojado entre 40% y 50%. A igualdad de criterio, 2025 queda siempre entre 4 y 7 puntos por debajo de 2010.
3. **Las refacciones pesan más que nunca.** Ya estaban incluidas en la cifra de 2011, donde eran el 77% del total. Hoy son el 84%: unos 2,5 millones de hogares necesitan mejorar su vivienda y menos de medio millón necesita una nueva.
4. **El Estado nacional se retiró.** El gasto nacional en Vivienda y Urbanismo cayó 93,5% real en 2025 frente a 2024. El FONAVI, financiado con el 15,07% del impuesto a los combustibles, quedó como el único canal nacional relevante: transfirió unos $645.700 millones en 2025, de los cuales a Santa Fe le correspondieron unos $36.400 millones.
5. **El canal automático también es inequitativo.** Los coeficientes del FONAVI no se actualizan desde 1995, aunque la ley ordena revisarlos cada dos años. Hoy La Pampa recibe $3,97 millones por cada hogar urbano que necesita vivienda nueva; Santa Fe, $0,58 millones; Buenos Aires, $0,24 millones; y CABA, $0,11 millones. La brecha entre extremos es de 37 veces.
6. **Santa Fe recibe menos que el promedio.** Con el 7,7% de la población y el 6,2% de la necesidad urbana de vivienda nueva del país, la provincia percibe el 5,65% del FONAVI: $10.258 por habitante contra un promedio nacional de $14.023. En términos reales, en 2025 el FONAVI santafesino fue 37% menor que en 2011.
7. **Obras paralizadas.** En la provincia quedaron detenidas casi 2.700 viviendas de financiamiento nacional: 1.509 del PROCREAR (580 en el barrio Tiro Federal de Rosario), 875 del programa Casa Propia y unas 400 en convenios con municipios.
8. **El recupero avanzó, la focalización retrocedió.** Santa Fe actualiza hoy las cuotas por costo de la construcción, con tope en la variación salarial, en línea con lo que este informe propuso en 2011. Pero la cuota de una

[1] Uno Santa Fe, «En Santa Fe, la Nación redujo en un 90% los fondos para viviendas», 17/03/2013, que cita el estudio de Fundación Apertura.

vivienda FONAVI nueva ronda los $250.000 y exige ingresos familiares superiores a $1,66 millones: el sistema ya no llega a quienes no pueden pagar.

9. **El crédito volvió, pero es marginal.** El crédito hipotecario equivale a apenas 0,5% del PBI (Chile: 27%; Brasil: 10%). En Santa Fe, los Créditos Nido sortean 300 préstamos por mes entre más de 44.000 inscriptos: unos 147 aspirantes por crédito.
10. **Cuatro de cada diez sin escritura.** En el departamento Rosario, el 39% de las personas que viven en vivienda propia no tiene escritura. La Ley 24.374 sigue vigente, pero solo alcanza posesiones anteriores a 2009.
11. **En Rosario hay viviendas sin usar, pero no donde se las supone.** Según el consumo eléctrico, la vacancia estructural (más de un año) alcanza al 8,6% de las viviendas, unas 31.000. No se concentra en el centro sino en barrios vulnerables, donde la triplica.
12. **La concentración en el conurbano se moderó.** Entre 2010 y 2022 los 24 partidos del GBA crecieron 9,6%, por debajo del 14,8% nacional; entre 2001 y 2010 habían crecido 14,2%, por encima del promedio. La alarma de 2011 sobre la aglomeración bonaerense hoy debe matizarse.

Cómo comparamos 2011 con 2026

INDEC no tiene una medición oficial de déficit habitacional. Para que las cifras sean comparables, replicamos sobre los microdatos de la EPH el método del IERAL que usó el informe de 2011; la réplica reproduce sus resultados de 2010 con un desvío menor a 0,1 punto. Las mediciones que hoy circulan, como la de OFAVA (5,98 millones), usan una vara más amplia. Las presentamos, pero la comparación en el tiempo se hace siempre con el mismo criterio.

Contenido

1. Quince años después: qué cambió
2. El déficit habitacional hoy
3. ¿Quién financia la vivienda? Del FONAVI a los planes federales y de vuelta
4. La discrecionalidad, ayer y hoy
5. La problemática del recupero
6. Crédito, alquiler y mercado
7. Regularización dominial
8. La vivienda vacía: el stock que ya existe
9. Suelo urbano y barrios populares
10. Concentración urbana: el dato que cambió
11. Conclusiones
12. Agenda de propuestas

Anexo metodológico

Bibliografía

1. Quince años después: qué cambió

El cuadro siguiente sintetiza, eje por eje, cómo se modificó el escenario de la política habitacional entre el informe de 2011 y el presente. Sirve como mapa de lectura para el resto del documento.

Cuadro 1. La política habitacional argentina en 2011 y en 2026

Eje	2011	2026
Déficit habitacional (mismo criterio)	3,51 M de hogares (28,8%). IERAL sobre EPH 2010	≈3,0 M de hogares (18,7%). Mismo método sobre EPH 2025
Déficit con criterio ampliado	No se medía	5,98 M de hogares urbanos (40,3%). OFAVA sobre EPH III-2025
Componente recuperable	77% del déficit	84% del déficit (67% con el criterio ampliado)
Financiamiento nacional	70% planes federales discrecionales; 30% FONAVI automático	Planes federales eliminados; el FONAVI es el único canal nacional relevante
Gasto nacional en vivienda	En expansión desde 2003	−93,5% real en 2025 frente a 2024 (OPC)
Coeficientes del FONAVI	Sin actualizar desde 1995 (16 años)	Sin actualizar desde 1995 (31 años)
Crédito hipotecario	Escaso, a tasa fija y plazos cortos	Reaparece en UVA; stock de 0,5% del PBI
Alquileres	Régimen del Código Civil	Ley 27.551 derogada por el DNU 70/2023: libertad contractual
Barrios populares	Sin registro nacional	RENABAP (Ley 27.453): 6.467 barrios. FISU eliminado y judicializado
Regularización dominial	Ley 24.374 vigente	Vigente, pero con fecha de corte en 2009
Concentración en el GBA	Acelerándose (+14,2% en 2001-2010)	Moderada (+9,6% en 2010-2022)

Fuente: elaboración propia sobre las fuentes citadas en cada capítulo.

2. El déficit habitacional hoy

2.1 Una medición sin cifra oficial

La primera dificultad de cualquier diagnóstico habitacional en la Argentina es que el país no tiene una cifra oficial de déficit.[2] El Censo 2022 relevó las variables necesarias (materiales, hacinamiento, servicios, tenencia), pero INDEC no definió cómo combinarlas. En consecuencia conviven varias estimaciones, cada una con su criterio. Este informe usa cuatro, que se complementan:

- **Serie propia con el criterio de 2011 (EPH, 2006-2026)**: replica sobre los microdatos de INDEC el método del IERAL que usó el informe original. Es la única que permite comparar en el tiempo con la misma vara.[3]
- **OFAVA (EPH, tercer trimestre de 2025)**: la medición más reciente y la única con serie trimestral. Cubre aglomerados urbanos y suma a los déficits clásicos el riesgo ambiental del entorno.[4]
- **Fundación Tejido Urbano (Censo 2022)**: permite comparar las 24 jurisdicciones con una misma base censal. Cubre hogares urbanos.[5]

[2] INDEC no cuenta con una metodología oficial de déficit habitacional ni publicó una estimación con datos del Censo 2022; las cifras disponibles son elaboraciones de organismos privados y académicos sobre microdatos oficiales.

[3] INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, bases de microdatos de hogares, trimestres II-2006 a I-2026. Los trimestres 2006-2023 se procesaron desde la réplica pública del paquete eph (rOpenSci, repositorio holatam/data); los trimestres IV-2024 a I-2026, directamente desde las bases publicadas en indec.gob.ar. El trimestre I-2023, procesado con ambas fuentes, arroja resultados idénticos. Elaboración propia.

[4] Observatorio Federal de Acceso a la Vivienda Argentina (OFAVA), impulsado por la Asociación de Empresarios de la Vivienda (AEV) y la Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos (CEDU), sobre la base de la EPH (INDEC), tercer trimestre de 2025: 14.833.019 hogares urbanos relevados. Difundido por Infobae, «Casi 6 millones de hogares argentinos tienen algún tipo de déficit habitacional», 10/09/2026.

[5] Fundación Tejido Urbano (2026). Ranking provincial de problemáticas habitacionales, sobre la base del Censo 2022 (INDEC). Universo: 14.659.962 hogares urbanos. La «necesidad de vivienda nueva» comprende hogares que comparten vivienda, hogares con hacinamiento crítico y hogares en viviendas irrecuperables.

- **INDEC (Censo 2022)**: los indicadores oficiales de condiciones de las viviendas, sin agregación en un índice de déficit.[6]

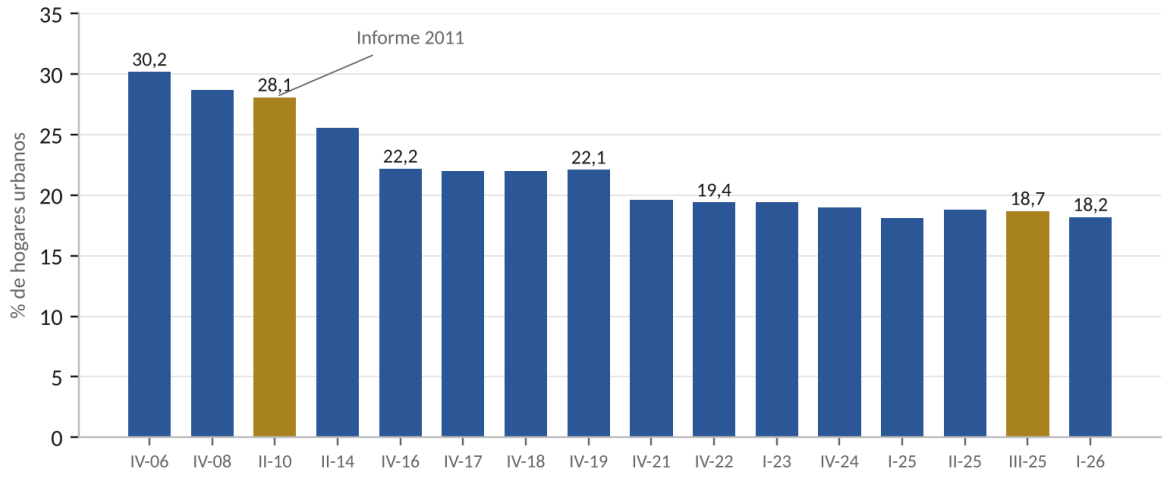
2.2 Con la misma vara: el déficit bajó

La pregunta clave es si el déficit creció o disminuyó desde 2011. Para responderla hay que medir con la misma vara. Por eso replicamos el método del IERAL que usó nuestro informe original sobre los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, trimestre por trimestre, desde 2006 hasta 2026.[7] El método clasifica cada vivienda como adecuada, recuperable o irrecuperable según su tipo, los materiales del techo y del piso, la disponibilidad de agua dentro de la vivienda y el desagüe del inodoro, y suma los hogares con hacinamiento crítico.[8] Aplicado al segundo trimestre de 2010, reproduce casi exactamente las cifras publicadas en 2011, lo que valida la comparación.

Un punto merece aclararse porque suele generar confusión: **la cifra de 2011 ya incluía las necesidades de refacción**. De los 3,51 millones de hogares de entonces, 2,69 millones (77%) vivían en viviendas recuperables, es decir, que requerían mejoras y no una casa nueva. La diferencia con las cifras actuales no se explica por la inclusión de las refacciones, sino por otros factores que se analizan más abajo.

El resultado es claro. Con el criterio de 2011, **la proporción de hogares con déficit cayó de 28,1% en 2010 a 18,7% en 2025**. La mejora fue más rápida entre 2006 y 2016, se estancó entre 2016 y 2019 y retomó una baja más lenta desde entonces. En números absolutos, el déficit pasó de unos 3,4 millones de hogares a unos 3,0 millones. La reducción absoluta es menor que la porcentual porque la cantidad de hogares creció 31% entre los censos de 2010 y 2022, el doble que la población, por la reducción del tamaño medio de los hogares.[9]

Gráfico 1. Hogares urbanos con déficit habitacional según el criterio del informe de 2011. 2006-2026



Nota: irrecuperables + recuperables + hacinamiento crítico, como en el IERAL (2011); porcentaje de hogares de los 31 aglomerados de la EPH.
Fuente: elaboración propia sobre microdatos de la EPH (INDEC).

Cuadro 2. Componentes del déficit habitacional con el criterio de 2011. 2010 y 2025

Componente	2010 (% de hogares)	2010 (hogares)	2025 (% de hogares)	2025 (hogares)
Viviendas irrecuperables (vivienda nueva)	2,3%	280.000	1,1%	170.000

[6] INDEC (2023). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados provisionales: indicadores de las condiciones habitacionales de las viviendas particulares ocupadas. Buenos Aires, mayo de 2023.

[7] INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, bases de microdatos de hogares, trimestres II-2006 a I-2026, op. cit.

[8] IERAL (2011), Anexo metodológico: tipo de vivienda (casa o departamento), materiales del techo y del piso, agua por cañería dentro de la vivienda e inodoro con desagüe a red o cámara séptica; hacinamiento crítico: más de 3 personas por cuarto. El IERAL informó para 2010 un 2,4% de hogares en viviendas irrecuperables, 21,7% en recuperables y 4,1% hacinados; la réplica sobre el II trimestre de 2010 da 2,3%, 21,6% y 4,1%.

[9] Hogares: Censo 2010, 12.171.675; Censo 2022, unos 15,93 millones (cifra implícita en los totales y porcentajes informados por CEEU-UNSAM sobre el Censo 2022: 6.479.825 hogares equivalen al 40,67%). Se aplican las incidencias urbanas de la EPH al total de hogares, como hizo el IERAL en 2011.

Componente	2010 (% de hogares)	2010 (hogares)	2025 (% de hogares)	2025 (hogares)
Hacinamiento crítico (vivienda nueva o ampliación)	4,1%	499.000	2,0%	315.000
Viviendas recuperables (refacción)	21,6%	2.629.000	15,6%	2.488.000
Total déficit (criterio 2011)	**28,1%**	**3.408.000**	**18,7%**	**2.974.000**
Pro memoria: hogares con piso de cemento o ladrillo	15,0%		9,6%	
Pro memoria: hogares con agua fuera de la vivienda	5,7%		2,0%	
Pro memoria: hogares sin baño o con desagüe que no va a red ni a cámara séptica	11,3%		7,2%	

Nota: 2010, II trimestre (el que reproduce las cifras del IERAL); 2025, promedio de los trimestres IV-2024 a III-2025. Los hogares se estiman aplicando la incidencia urbana a los hogares de los censos 2010 y 2022; con el crecimiento de hogares estimado a 2025 el total rondaría los 3,1 millones. Los totales pueden no coincidir con la suma por redondeo. Fuente: elaboración propia sobre microdatos de la EPH (INDEC).

Todos los componentes mejoraron. Las viviendas irrecuperables bajaron a menos de la mitad en proporción, el hacinamiento crítico se redujo de 4,1% a 2,0% y los hogares con agua fuera de la vivienda pasaron de 5,7% a 2,0%. La necesidad de vivienda nueva en sentido estricto (irrecuperables más hacinados) cayó de unos 780.000 a unos 490.000 hogares. Las viviendas recuperables también bajaron en proporción (de 21,6% a 15,6%), pero mucho menos en número, por lo que hoy representan **el 84% del déficit**, contra el 77% de 2011. El diagnóstico de entonces se refuerza: el grueso del problema es mejorar viviendas existentes, no construir nuevas.

Las fuentes oficiales independientes confirman la tendencia. En los censos, la cobertura cloacal subió de 53,3% a 62,6% de los hogares entre 2010 y 2022, y el déficit cuantitativo censal (hogares que comparten vivienda más viviendas irrecuperables) bajó de 1,32 millones (10,8%) a 0,69 millones (4,3%).[10] [11] En la EPH, los indicadores que INDEC publica desde 2017 muestran la misma dirección: el hacinamiento crítico pasó de 2,8% a 1,8% de los hogares, los materiales insuficientes de 7,6% a 5,7% y el saneamiento inadecuado de 14,5% a 12,1% entre el primer semestre de 2017 y el de 2025.[12]

2.3 ¿Por qué otras mediciones hablan de 6 millones?

Si con la misma vara el déficit bajó, ¿cómo se explica que hoy circulen cifras de casi 6 millones de hogares? Por tres razones, de peso muy distinto.

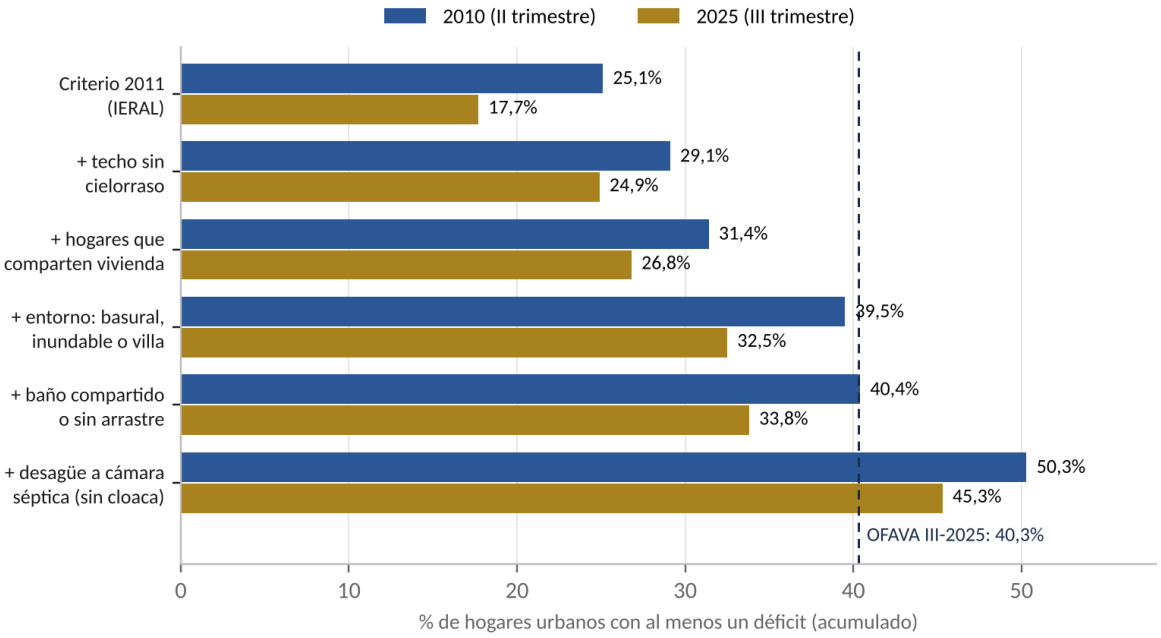
La primera, y principal, es que la vara se amplió. Las mediciones actuales agregan dimensiones que el informe de 2011 no consideraba: el techo sin cielorraso (que INDEC usa para calificar los materiales), los hogares que comparten la vivienda con otro hogar, el entorno (cercanía a basurales, zonas inundables o villas), el baño compartido y el desagüe a cámara séptica en lugar de red cloacal. El Gráfico 2 muestra cómo crece el porcentaje a medida que se suman criterios, para 2010 y para 2025.

[10] Observatorio Federal Urbano (Secretaría de Obras Públicas), indicadores de déficit habitacional cualitativo y cuantitativo compuesto, censos 2001 y 2010.

[11] Centro de Estudios Económicos Urbanos (CEEU-UNSAM) y Saint-Gobain, informe sobre el Censo 2022, difundido por Infobae, «Hacinamiento, falta de servicios y viviendas precarias: casi 4 de cada 10 hogares tienen déficit habitacional», 14/09/2026.

[12] INDEC, Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos, informes del primer semestre de 2020 (serie I-2017 a I-2020) y del primer semestre de 2025 (serie I-2022 a I-2025).

Gráfico 2. De la vara de 2011 a la vara ampliada: hogares con déficit según los criterios que se suman



Nota: cada barra acumula los hogares con al menos uno de los déficits enumerados hasta esa fila, sin doble conteo (por eso el primer valor difiere del 28,1% y 18,7% del Gráfico 1, que suma el hacinamiento como el IERAL). Fuente: elaboración propia sobre microdatos de la EPH (INDEC); OFAVA (III-2025).

Con el criterio de 2011 y sin doble conteo, el déficit de 2025 alcanza al 17,7% de los hogares. Al sumar el cielorraso, el allegamiento y el entorno llega al 32,5%; al sumar el baño compartido, al 33,8%; y si además se considera deficitario todo desagüe que no sea a red cloacal, al 45,3%. La cifra de OFAVA (40,3%) se ubica en ese rango. El dato decisivo es que **con cualquiera de esas varas, 2010 da entre 4 y 7 puntos más que 2025**: con criterios amplios, en 2010 el déficit habría alcanzado entre 40% y 50% de los hogares. El salto de 3,5 a 6 millones no describe un deterioro de las viviendas, sino un cambio de definición.

La segunda razón es que hay muchos más hogares. Entre 2010 y 2022 los hogares pasaron de 12,2 a unos 15,9 millones (+31%), mientras la población creció 15%. Aun con la misma incidencia, el número absoluto de hogares deficitarios crece. La tercera, menor, es contable: el IERAL sumó los hogares hacinados a los de viviendas deficitarias sin descontar los que están en ambas situaciones; sin ese doble conteo, el déficit de 2010 era de 25,1% y no de 28,1%.

Lo que sí empeoró

Que las condiciones físicas de las viviendas hayan mejorado no significa que el acceso a la vivienda sea más fácil. Entre 2017 y 2025 los propietarios bajaron de 65,6% a 61,1% de los hogares urbanos, los inquilinos subieron de 18,2% a 20,7% y los ocupantes de 9,1% a 9,9%.[13] Solo el 44,7% de los hogares formados entre 2010 y 2022 es propietario de su vivienda.[14] El problema se desplazó: menos casas precarias, pero más familias, sobre todo jóvenes, que no pueden acceder a la propia.

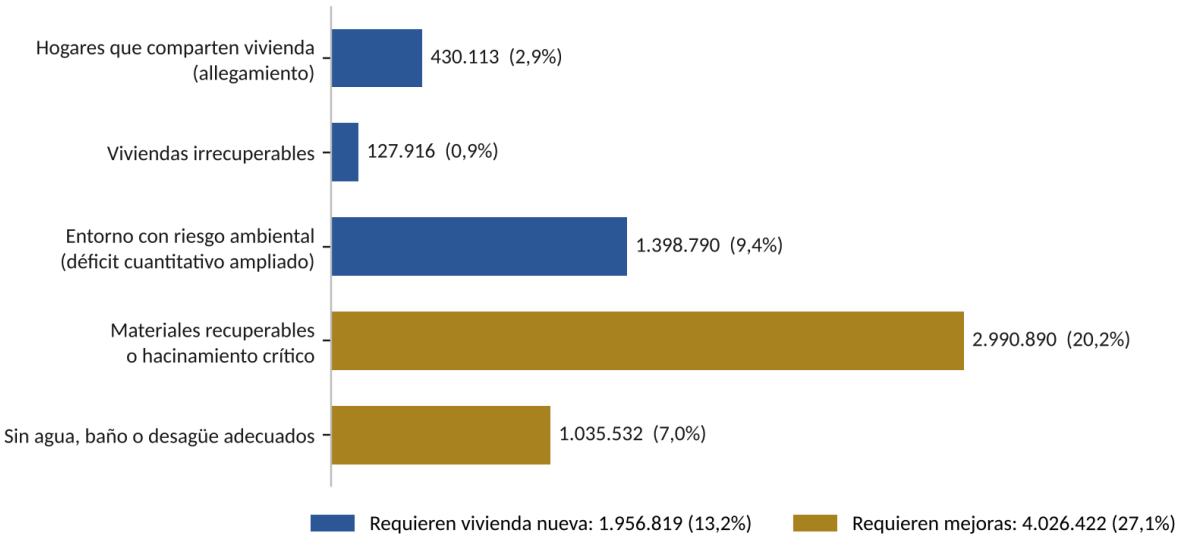
[13] INDEC, Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos, informes del primer semestre de 2020 (serie I-2017 a I-2020) y del primer semestre de 2025 (serie I-2022 a I-2025), op. cit.

[14] Centro de Estudios Económicos Urbanos (CEEU-UNSAM) y Saint-Gobain, informe sobre el Censo 2022, difundido por Infobae, «Hacinamiento, falta de servicios y viviendas precarias: casi 4 de cada 10 hogares tienen déficit habitacional», op. cit.

2.4 La medición amplia: cuatro de cada diez hogares urbanos con algún problema

Con su criterio ampliado, OFAVA estima que **5.983.241 hogares urbanos (40,3%) tienen algún tipo de déficit habitacional**. De ellos, 1.956.819 (13,2% del total de hogares) necesitan una vivienda nueva, porque comparten vivienda con otro hogar, habitan una vivienda irrecuperable o viven en un entorno con riesgo ambiental. Los 4.026.422 restantes (27,1%) pueden resolver su situación mejorando la vivienda que ya tienen. Es una medición útil para dimensionar la agenda completa del hábitat, que incluye el entorno y los servicios, aunque no para compararla con 2011.

Gráfico 3. Hogares urbanos con déficit habitacional según el criterio ampliado de OFAVA. Tercer trimestre de 2025



Nota: porcentajes sobre el total de hogares urbanos (14.833.019). Fuente: OFAVA sobre EPH-INDEC, III-2025.

Con esta vara, la proporción también se mantiene estable o en leve baja: OFAVA la ubica en 42,3% en 2016, 39,8% en 2019 y entre 38,7% y 40,3% en sus dos últimas mediciones.[15] La composición confirma el diagnóstico: **dos de cada tres hogares deficitarios no necesitan una casa nueva**, sino ampliar, completar, conectarse a servicios o reemplazar materiales precarios. El déficit tampoco es solo un problema de los más pobres: lo tiene el 22% de los hogares del decil de mayores ingresos, y el 48% de los jóvenes de 25 a 35 años enfrenta problemas habitacionales, sobre todo por la imposibilidad de acceder a la primera vivienda.[16]

2.5 El mapa provincial con el Censo 2022

Para comparar jurisdicciones, la base más sólida es el Censo 2022. Con esa fuente, Tejido Urbano estima que **1.021.798 hogares urbanos necesitan una vivienda nueva** (7,0% del total urbano). El Cuadro 3 presenta esa necesidad por provincia, junto con dos indicadores oficiales de INDEC que miden la calidad de la vivienda y su acceso a servicios.

Cuadro 3. Necesidad de vivienda nueva e indicadores de calidad habitacional por jurisdicción. Censo 2022

Jurisdicción	Hogares urbanos con necesidad de vivienda nueva	% de los hogares urbanos	% del total país	Viviendas con pisos con revestimiento	Viviendas con desagüe a red cloacal
Salta	54.271	14,9%	5,3%	71,8%	72,3%
Tierra del Fuego	8.667	13,4%	0,8%	95,0%	91,6%

[15] OFAVA, primer informe, difundido por Primera Edición, 16/07/2026: 42,3% de hogares con déficit en 2016, 39,8% en 2019 y 38,7% en esa medición; el 75% de la construcción anual de viviendas corresponde al sector privado.

[16] OFAVA, primer informe, difundido por Primera Edición, 16/07/2026, op. cit.

Jurisdicción	Hogares urbanos con necesidad de vivienda nueva	% de los hogares urbanos	% del total país	Viviendas con pisos con revestimiento	Viviendas con desagüe a red cloacal
Formosa	18.705	11,5%	1,8%	61,9%	42,5%
Corrientes	37.215	11,5%	3,6%	70,7%	63,2%
Jujuy	24.229	11,3%	2,4%	72,6%	68,9%
Chaco	34.291	10,3%	3,4%	70,4%	34,3%
San Juan	19.818	9,1%	1,9%	81,0%	48,0%
Tucumán	38.233	9,0%	3,7%	77,7%	54,8%
La Rioja	9.843	8,8%	1,0%	81,1%	62,4%
Santiago del Estero	18.769	8,0%	1,8%	69,7%	28,7%
Misiones	27.105	8,0%	2,7%	86,1%	26,6%
Catamarca	7.431	7,0%	0,7%	77,0%	54,6%
Buenos Aires	398.165	6,8%	39,0%	87,4%	60,5%
Neuquén	16.008	6,8%	1,6%	91,2%	77,0%
Mendoza	36.028	6,5%	3,5%	88,8%	69,2%
San Luis	10.819	6,5%	1,1%	88,2%	75,2%
Entre Ríos	27.171	6,2%	2,7%	87,9%	80,4%
Santa Cruz	7.115	6,2%	0,7%	95,6%	80,9%
Río Negro	14.515	5,8%	1,4%	92,0%	68,8%
Chubut	11.093	5,6%	1,1%	94,1%	81,8%
CABA	77.476	5,6%	7,6%	97,6%	99,2%
Santa Fe	**63.093**	**5,3%**	**6,2%**	**88,8%**	**61,4%**
Córdoba	58.484	4,6%	5,7%	91,2%	45,7%
La Pampa	3.255	2,7%	0,3%	95,6%	67,6%
Total país	**1.021.798**	**7,0%**	**100,0%**	**86,6%**	**62,6%**

Fuente: necesidad de vivienda nueva, Fundación Tejido Urbano (2026) sobre Censo 2022; indicadores de calidad, INDEC, Censo 2022, resultados provisionales (porcentaje de viviendas particulares ocupadas).

El mapa conserva un rasgo que el informe de 2011 ya señalaba: en números absolutos el déficit se concentra en las provincias más pobladas (Buenos Aires concentra el 39% de la necesidad de vivienda nueva), pero en términos relativos golpea más fuerte al Norte Grande. Salta, Tierra del Fuego, Formosa, Corrientes y Jujuy tienen más del 11% de sus hogares urbanos en esa situación. A la vez, los indicadores de servicios muestran brechas enormes: en Misiones y Santiago del Estero menos de un tercio de las viviendas tiene cloaca, y en Chaco apenas un tercio.

2.6 Santa Fe

Santa Fe tiene **63.093 hogares urbanos que necesitan una vivienda nueva**, el 5,3% de sus hogares urbanos y el 6,2% de la necesidad nacional. Es la tercera jurisdicción en volumen, detrás de Buenos Aires y CABA, y delante de Córdoba. En sentido amplio, el 72% de los hogares urbanos santafesinos presenta al menos una problemática habitacional (incluidas la inseguridad en la tenencia y la imposibilidad de acceder a la propiedad), un nivel muy cercano al promedio nacional (73%).[17] Por su parte, el Gobierno provincial estima el déficit en más de 78.000 hogares y calcula en unos 200.000 los hogares que buscan comprar una vivienda.[18]

Los indicadores censales ubican a la provincia en una posición intermedia, con dos debilidades nítidas. La cobertura cloacal (61,4%) está por debajo del promedio nacional (62,6%) y muy lejos de provincias de desarrollo

[17] Fundación Tejido Urbano (2026), op. cit.

[18] Rosario3, «Santa Fe busca reactivar 1.500 viviendas del Procrear que quedaron paralizadas», 27/07/2026 (declaraciones del secretario de Hábitat y Vivienda, Lucas Crivelli).

comparable como Entre Ríos (80,4%). Y solo el 51,8% de las viviendas cocina con gas de red o electricidad, frente al 58,4% nacional. Es decir, buena parte del déficit santafesino es de **infraestructura urbana**, no de techo. En la ciudad de Rosario, los indicadores muestran un escenario positivo: 97% de cobertura en cloacas pero el 26% no tiene gas natural; según la Universidad Nacional de Rosario, el problema no es solo la falta de redes, sino la posibilidad de los hogares de pagar la conexión domiciliaria.[19] Es un nicho claro para el crédito de mejoramiento.

Con el criterio de 2011 y los microdatos de la EPH, los dos grandes aglomerados de la provincia muestran una mejora mayor que el promedio nacional. En el **Gran Rosario**, la proporción de hogares con déficit bajó de 26,0% en 2010 a 13,5% en 2025; en el **Gran Santa Fe**, de 38,2% a 18,8%. El Gran Rosario tiene hoy una incidencia bastante menor que el promedio urbano del país (18,7%), mientras que el Gran Santa Fe se ubica en ese promedio.[20] Por el tamaño de las muestras (unos 2.500 y 2.000 hogares por año, respectivamente), estas cifras tienen un margen de error de algunos puntos.

Un dato adicional obliga a pensar el problema más allá de la construcción. En la ciudad de Rosario hay unas 54.000 viviendas más que hogares, y el Censo 2022 registró entre 48.000 y 60.000 viviendas sin habitar, según cómo se cuenten las que tenían a sus moradores ausentes.[21] Medida por consumo eléctrico, la vacancia que dura más de un año alcanza al 8,6% del parque. El capítulo 8 analiza ese stock y qué hacer con él.

2.7 Seis problemas distintos, seis respuestas distintas

El informe de 2011 proponía no tratar el déficit como un bloque, sino distinguir grupos con necesidades y respuestas diferentes. La tipología sigue vigente; la actualizamos con un séptimo grupo que en 2011 no tenía el peso que tiene hoy.

Grupo	Situación	Respuesta adecuada
1. Barrios populares	6.467 barrios y 1,24 M de familias registradas en el RENABAP	Integración urbana: calles, redes, equipamiento y titulación
2. Trabajadores con capacidad de pagar una cuota similar a un alquiler	Sin acceso al crédito bancario	Vivienda con cuota indexada por salarios y recupero real
3. Propietarios de lote o vivienda precaria	Necesitan ampliar, completar o mejorar	Microcrédito y asistencia técnica para mejoras
4. Clase media con capacidad de crédito	Ingresos insuficientes frente al precio	Crédito hipotecario UVA con cuota acotada al salario
5. Situaciones sin capacidad de pago, permanentes o transitorias	No pueden pagar ninguna cuota	Subsidio explícito, focalizado y temporal
6. Pequeñas localidades rurales	Emigración por falta de servicios y empleo	Programas integrales de desarrollo local
7. Inquilinos y jóvenes (nuevo)	17,4% de la población vive alquilando; 48% de los jóvenes de 25 a 35 años con problemas habitacionales	Garantías, oferta de alquiler y ahorro para la primera vivienda

Fuente: elaboración propia sobre Fundación Apertura (2011), RENABAP, INDEC y OFAVA.[22]

[19] Encuesta de Hogares Rosario 2021 (Universidad Nacional de Rosario), citada en Di Virgilio et al. (2025), op. cit.

[20] INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, bases de microdatos de hogares, trimestres II-2006 a I-2026, op. cit.

[21] Di Virgilio et al. (2025), op. cit., tabla 9, sobre Censo 2022: 456.040 viviendas, 407.927 habitadas y 48.113 sin habitar (11%). El informe técnico N.° 31 de la Municipalidad de Rosario, sobre el mismo censo, informa 396.457 viviendas ocupadas y 59.583 desocupadas (13,1%). La diferencia (11.470 viviendas) corresponde presumiblemente a viviendas cuyos moradores estaban ausentes el día del censo, que una fuente cuenta como habitadas y la otra no.

[22] INDEC, resultados definitivos del Censo 2022, según Palabras del Derecho, «Censo 2022: el INDEC publicó los resultados definitivos», 24/11/2023: 68,9% de la población vive en vivienda propia, 59,9% en vivienda propia con documentación y 17,4% en vivienda alquilada.

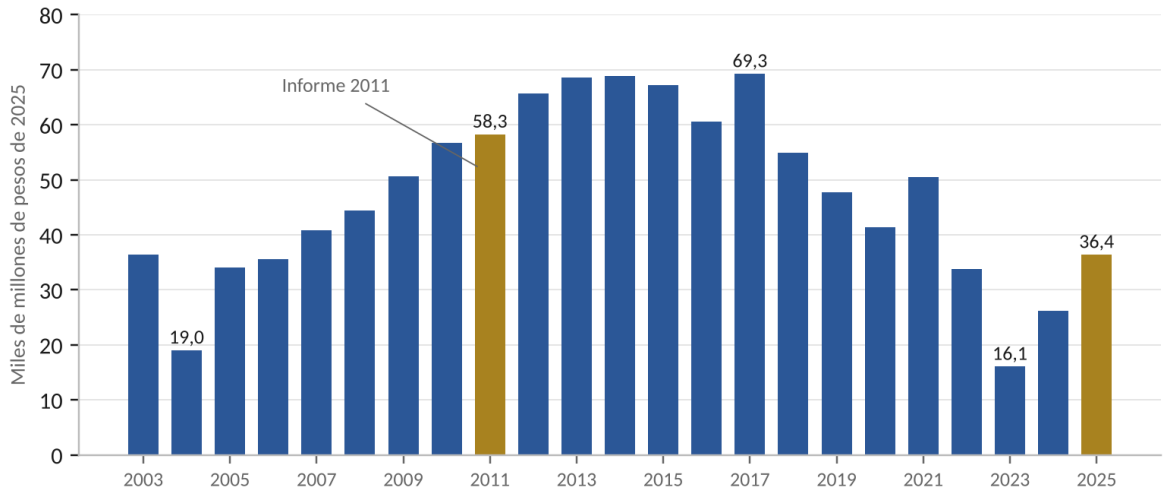
3. ¿Quién financia la vivienda? Del FONAVI a los planes federales y de vuelta

3.1 El FONAVI sigue en pie

El Fondo Nacional de la Vivienda, creado en 1972 y reorganizado por la Ley 24.464 de 1995, mantiene hoy la misma arquitectura que describíamos en 2011.[23] Se financia con **el 15,07% de lo recaudado por el impuesto a los combustibles líquidos**,[24] se transfiere de manera automática a las provincias y CABA según coeficientes fijos, y lo ejecutan los institutos provinciales de vivienda, que deciden qué construir, dónde y para quién. Hubo una mejora institucional relevante: la Ley 27.431 restituyó en 2018 la afectación específica del fondo, que entre 2000 y 2002 se había liberado hasta en un 100% para cubrir déficits provinciales.[25]

En 2025, el FONAVI transfirió **$645.695 millones** al conjunto de las jurisdicciones.[26] Con su coeficiente del 5,65%, a Santa Fe le correspondieron unos $36.400 millones.[27] Sin embargo, el fondo arrastra dos debilidades. La primera es su dependencia del impuesto a los combustibles, cuyos aumentos se postergaron reiteradamente por razones de precios: en términos reales, los recursos del FONAVI santafesino cayeron 77% entre el máximo de 2017 y el piso de 2023, y en 2025 se ubicaron en el 53% de aquel nivel. La segunda es la opacidad. Institutos provinciales como el de La Pampa denuncian que las transferencias de 2026 están por debajo de lo presupuestado y que la Nación no publica la recaudación que sirve de base al cálculo.[28]

Gráfico 4. Recursos del FONAVI percibidos por Santa Fe, 2003-2025. Millones de pesos de 2025



Nota: valores deflactados por IPC (empalme INDEC); se destacan 2011, año del primer informe, y 2025. Fuente: UCSF (2026).[29]

[23] Ley 24.464, Sistema Federal de la Vivienda (B.O. 04/04/1995), arts. 3, 5, 10 a 14.

[24] Ley 23.966, Título III, y Ley 27.430. Distribución del impuesto a los combustibles líquidos: FONAVI 15,07%; Tesoro 10,40%; provincias 10,40%; seguridad social 28,69%; fideicomisos de infraestructura hídrica 4,31% y de transporte 28,58%; compensación del transporte 2,55%. iProfesional, «Impuesto a los combustibles: una asignación específica que se quedó sin causa constitucional», 24/08/2026.

[25] Ley 27.431 (Presupuesto 2018) restituyó el 100% de la afectación específica de los fondos FONAVI, que las leyes 25.235 (2000), 25.400 (2001) y 25.570 (2002) habían liberado hasta en un 100% para cubrir déficits provinciales. UCSF (2026), op. cit.

[26] Jefatura de Gabinete de Ministros, Informe N.° 145 a la Cámara de Diputados, con datos de la Secretaría de Obras Públicas: transferencias FONAVI 2025 por $645.695.476.027. Difundido por Impacto Corrientes, 03/05/2026. Los montos provinciales informados (Chaco, Formosa, Misiones) coinciden con la aplicación de los coeficientes de la Ley 24.464 con una diferencia menor al 0,2%.

[27] Universidad Católica de Santa Fe (2026). El financiamiento público de la vivienda social. Santa Fe: UCSF. Serie de recursos FONAVI de Santa Fe en millones de pesos de 2025, deflactada por IPC (empalme INDEC), elaborada sobre datos de Recursos Provinciales.

[28] El Diario de La Pampa, «Fondos del Impuesto a los Combustibles: el IPAV pierde más de $3.200 millones en 2026», 18/08/2026. Recaudación del impuesto en julio de 2026: $638.389 millones; FONAVI (15,07%): $96.025 millones.

[29] Universidad Católica de Santa Fe (2026), op. cit.

Un detalle ilustra el envejecimiento del marco legal: la Ley 24.464 garantiza al FONAVI un piso de «$75.000.000 por mes calendario», una cifra que en 1995 equivalía a 75 millones de dólares y que hoy es menor que el costo de una sola vivienda social: la inversión total en dieciséis viviendas que la Provincia relicitó en 2025 en Salto Grande es de $1.430 millones, unos $89 millones por unidad.[30] La norma nunca se actualizó.

3.2 El fin de los planes federales

En 2011 advertíamos que los planes federales, financiados con el Tesoro nacional y repartidos por convenio, manejaban el 70% de los recursos para vivienda. La evidencia posterior lo confirma: entre 2005 y 2015 los programas federales financiaron el **77% de las viviendas terminadas** en el país y el 62% de las soluciones habitacionales, mientras el FONAVI aportó el resto.[31] Ese esquema perdió peso desde 2016 y fue desmantelado entre 2024 y 2025:

Fecha	Norma	Medida
Nov. 2024	Decreto 1018/2024	Disolución y liquidación del fideicomiso PROCREAR
Ene. 2025	Decreto 6/2025	Cierre del Fondo Fiduciario para la Vivienda Social
Feb. 2025	Decreto 70/2025	Disolución de la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda; integración socio urbana y arquitectura pasan a Obras Públicas
May. 2025	Decreto 312/2025	Eliminación del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), suspendida cautelarmente por la Justicia federal
Ago. 2025	Resolución 1199/2025 (Economía)	Derogación de Casa Propia, Argentina Construye, Plan Nacional de Suelo Urbano y Reactivación de Obras; nuevo esquema para que provincias y municipios terminen las obras en curso

Fuente: Decretos y resolución citados.[32] [33] [34]

El argumento oficial es explícito: la política habitacional «debe ser gestionada principalmente por las provincias, los municipios y el sector privado», y los fideicomisos nacionales mostraban «falta de controles y malos resultados».[35] El resultado presupuestario también lo es: el gasto nacional en la función Vivienda y Urbanismo cayó **93,5% real en 2025 respecto de 2024**, según la Oficina de Presupuesto del Congreso.[36] Las transferencias no automáticas a las provincias, de todo concepto, cayeron 83% real entre enero y julio de 2026 frente al mismo período de 2023.[37]

La Resolución 1199/2025 tiene un aspecto que merece destacarse, porque recoge un principio que este informe defendía en 2011. Para las obras en curso que asuman las provincias, exige un **sistema de recupero** con cuotas que no superen el 30% del ingreso familiar, ajustes por la Unidad de Vivienda (UVI) y excepciones solo para hogares

[30] Rec Santa Fe, «Con fondos propios, Provincia impulsa un plan habitacional y obras históricas en Salto Grande», 19/06/2026: 16 viviendas, inversión total de $1.430 millones, obra relicitada en septiembre de 2025.

[31] Universidad Católica de Santa Fe (2026), op. cit.

[32] Decreto 70/2025 (Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda). Gobierno nacional, «El Gobierno Nacional disolvió la Secretaría de Vivienda de la Nación», argentina.gob.ar, 10/02/2025. Antes, el Decreto 1018/2024 dispuso la disolución del fideicomiso PROCREAR y el Decreto 6/2025 cerró el Fondo Fiduciario para la Vivienda Social.

[33] Ministerio de Economía, Resolución 1199/2025 (B.O. 19/08/2025). La Nación, «El Gobierno disuelve programas de vivienda como Casa Propia y crea un nuevo esquema de financiación», 19/08/2025.

[34] Decreto 312/2025 (B.O. 08/05/2025). El Decreto 193/2024 había reasignado la porción del impuesto PAIS que financiaba el FISU. El Juzgado Federal de Pehuajó suspendió cautelarmente la aplicación de los arts. 1, 4, 5 y 8 del Decreto 312/2025 y la liquidación del patrimonio del Fondo. Palabras del Derecho, 08/05/2025 y 23/05/2025.

[35] Decreto 70/2025, op. cit.

[36] Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), análisis de la ejecución presupuestaria 2025, difundido por Infonoa Salta, «La inversión pública cayó casi 30% en 2025: las áreas más golpeadas fueron Vivienda y Energía», 02/02/2026.

[37] Politikon Chaco, transferencias no automáticas enero-julio, difundido por Infobae, «Las transferencias de la Nación a las provincias cayeron más de 80% con respecto a 2023», 04/08/2026.

vulnerables.[38] Se trata de reglas razonables. El problema es que llegan cuando ya no hay fondos nacionales que recuperar.

3.3 Santa Fe: casi 2.700 viviendas a mitad de camino

El impacto en la provincia es concreto. Según la Secretaría de Hábitat y Vivienda, quedaron paralizadas **1.509 viviendas del PROCREAR** (580 de ellas en el predio de Tiro Federal, en Rosario), **875 del programa Casa Propia** ejecutadas con la Provincia y **unas 400** desarrolladas por la Nación con municipios: casi 2.700 unidades en total, detenidas desde fines de 2023.[39] Solo para terminar las viviendas de Casa Propia, la Provincia estimaba a comienzos de 2025 una inversión de más de $40.000 millones.[40] La estrategia provincial combina terminación con fondos propios, asociaciones público-privadas y la compensación de deudas con la Nación para recibir los predios. Una vez terminadas, las viviendas se comercializarían con crédito hipotecario.

> **Lección para la gestión**
>
> Una vivienda a medio construir es la peor inversión pública posible: inmoviliza recursos, se deteriora y no aloja a nadie. Antes de iniciar obras nuevas, la prioridad debería ser terminar las existentes, con un inventario público de avance físico, costo de terminación y fecha comprometida para cada conjunto.

4. La discrecionalidad, ayer y hoy

El corazón del informe de 2011 era la desigualdad en el reparto. En 2010 Santa Fe recibía $43 de planes federales por cada hogar deficitario, contra $23.973 de La Pampa y $22.084 de Tierra del Fuego. Si los planes federales se hubieran distribuido con los coeficientes del FONAVI, Santa Fe habría recibido $262 millones más solo en 2010. El patrón continuó: entre 2011 y 2019 la Nación financió menos de 700 viviendas en Santa Fe, frente a unas 8.000 en Tucumán, según la Secretaría de Hábitat y Vivienda provincial.[41]

Con la eliminación de los planes federales, ese tipo de discrecionalidad desapareció. Pero el canal que queda, el FONAVI, tiene su propia inequidad. Sus coeficientes se fijaron en 1988, se plasmaron en la Ley 24.464 en 1995 y debían revisarse «cada dos años» según el uso de los fondos, el nivel de recupero y la variación del déficit.[42] **En 31 años nunca se revisaron.** El país pasó por tres censos (2001, 2010 y 2022), y la distribución sigue respondiendo a la realidad de los años ochenta.

El Gráfico 5 reproduce, con los datos de hoy, el ejercicio que hicimos en 2011: cuántos pesos recibe cada provincia por cada hogar que necesita una vivienda nueva.

[38] Ministerio de Economía, Resolución 1199/2025 (B.O. 19/08/2025), op. cit.

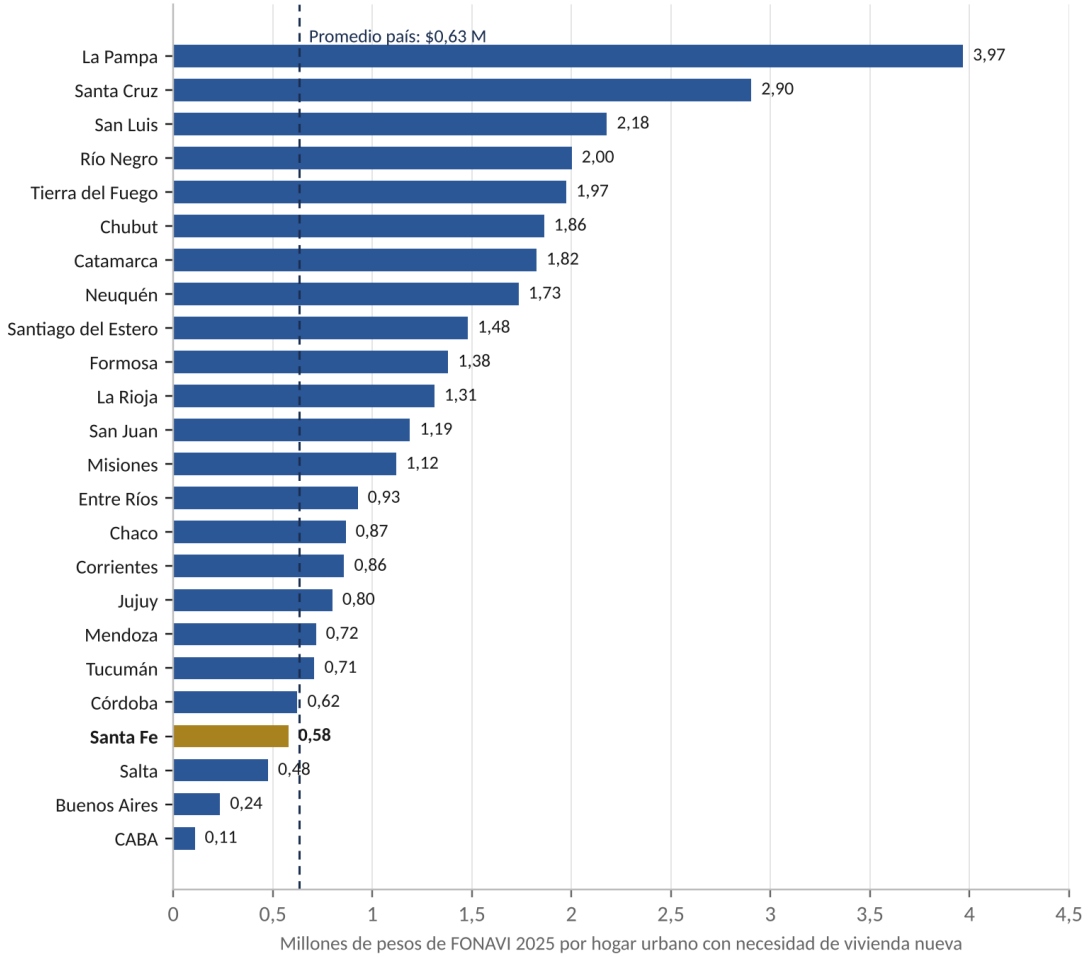
[39] Rosario3, «Santa Fe busca reactivar 1.500 viviendas del Procrear que quedaron paralizadas», op. cit.

[40] El Litoral, «Santa Fe espera definiciones de Nación por los planes de vivienda en territorio provincial», 13/02/2025 (declaraciones del secretario de Hábitat y Vivienda, Lucas Crivelli).

[41] El Litoral, «Santa Fe espera definiciones de Nación por los planes de vivienda en territorio provincial», op. cit.

[42] Ley 24.464, op. cit.

Gráfico 5. FONAVI 2025 por hogar urbano con necesidad de vivienda nueva, por jurisdicción



Nota: FONAVI 2025 asignado por coeficiente de la Ley 24.464 sobre el total transferido ($645.695 M), dividido por los hogares urbanos con necesidad de vivienda nueva (Tejido Urbano, Censo 2022). Fuente: elaboración propia. Véase el anexo metodológico.

La dispersión es de 37 veces entre La Pampa ($3,97 millones por hogar) y CABA ($0,11 millones). Las provincias patagónicas y las de menor población reciben, en relación con su necesidad, varias veces más que el promedio; las grandes jurisdicciones urbanas reciben mucho menos. **Santa Fe queda 8% por debajo del promedio nacional** por hogar con necesidad y 27% por debajo en pesos por habitante. Corresponde una precisión: con esta medida, la provincia más perjudicada hoy no es Santa Fe, sino Buenos Aires y CABA, que reúnen el 47% de la necesidad nacional y reciben el 16% del fondo.

Cuadro 4. FONAVI: coeficiente legal, peso poblacional y peso en la necesidad de vivienda nueva

Jurisdicción	Coeficiente FONAVI (Ley 24.464)	% de la población (Censo 2022)	% de la necesidad de vivienda nueva	FONAVI 2025 estimado ($ M)	$ por habitante	Índice por hogar con necesidad (país = 1)
Buenos Aires	14,50%	38,2%	39,0%	93.626	5.329	0,37
Córdoba	5,65%	8,6%	5,7%	36.482	9.169	0,99
Santa Fe	**5,65%**	**7,7%**	**6,2%**	**36.482**	**10.258**	**0,92**
Corrientes	4,95%	2,6%	3,6%	31.962	26.689	1,36
Misiones	4,70%	2,8%	2,7%	30.348	23.691	1,77
Chaco	4,60%	2,5%	3,4%	29.702	25.987	1,37
Río Negro	4,50%	1,7%	1,4%	29.056	38.128	3,17
Neuquén	4,30%	1,6%	1,6%	27.765	38.213	2,74
Santiago del Estero	4,30%	2,3%	1,8%	27.765	26.342	2,34

Jurisdicción	Coeficiente FONAVI (Ley 24.464)	% de la población (Censo 2022)	% de la necesidad de vivienda nueva	FONAVI 2025 estimado ($ M)	$ por habitante	Índice por hogar con necesidad (país = 1)
Tucumán	4,20%	3,7%	3,7%	27.119	15.923	1,12
Formosa	4,00%	1,3%	1,8%	25.828	42.617	2,19
Mendoza	4,00%	4,4%	3,5%	25.828	12.821	1,13
Salta	4,00%	3,1%	5,3%	25.828	17.928	0,75
Entre Ríos	3,90%	3,1%	2,7%	25.182	17.654	1,47
San Juan	3,65%	1,8%	1,9%	23.568	28.803	1,88
San Luis	3,65%	1,2%	1,1%	23.568	43.571	3,45
Chubut	3,20%	1,3%	1,1%	20.662	34.259	2,95
Santa Cruz	3,20%	0,7%	0,7%	20.662	61.961	4,60
Jujuy	3,00%	1,7%	2,4%	19.371	24.276	1,27
Tierra del Fuego	2,65%	0,4%	0,8%	17.111	89.755	3,12
Catamarca	2,10%	0,9%	0,7%	13.560	31.567	2,89
La Pampa	2,00%	0,8%	0,3%	12.914	35.282	6,28
La Rioja	2,00%	0,8%	1,0%	12.914	33.577	2,08
CABA	1,30%	6,8%	7,6%	8.394	2.690	0,17
Total país	**100,00%**	**100,0%**	**100,0%**	**645.695**	**14.023**	**1,00**

Fuente: elaboración propia sobre Ley 24.464, JGM (Informe 145), Tejido Urbano (2026) e INDEC (2023).

La conclusión es doble. Por un lado, la regla automática es superior a la discrecionalidad: nadie negocia el cupo y la provincia puede planificar. Por otro, una regla que no se actualiza termina reproduciendo la inequidad que pretendía evitar. La propuesta de 2011 (distribuir por coeficientes legales y revisarlos periódicamente con información del Censo) sigue siendo la correcta. En 2011 la discusión era cómo repartir los planes federales. Hoy es cómo repartir el único fondo que quedó.

5. La problemática del recupero

En 2011 identificamos el recupero de cuotas como «el principal déficit» de la política de vivienda. Las cuotas fijas en un contexto inflacionario se licuaban hasta volverse simbólicas (entre $90 y $300 por mes), lo que generaba un subsidio implícito, indiscriminado y no presupuestado, y vaciaba el fondo que debía financiar nuevas viviendas. Propusimos distinguir el **recupero nominal** (que se pague la cuota) del **recupero real** (que la cuota mantenga su poder de compra) y ajustar las cuotas por un índice salarial.

5.1 Lo que se avanzó

Santa Fe adoptó un mecanismo muy cercano a esa propuesta. Según la Secretaría de Hábitat y Vivienda, las cuotas de los planes de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo se actualizan por el índice del costo de la construcción del INDEC, **con tope en la variación del índice de salarios**, sin intereses, y con la premisa de que la cuota nunca supere un alquiler equivalente.[43] El cambio tuvo costos: el Senado provincial pidió en 2025 revisar aumentos de 100% a 200% en algunos casos, con cuotas que pasaron de montos testimoniales a cifras cercanas a los $80.000. La transición desde cuotas licuadas hacia cuotas reales necesita gradualidad y buena comunicación, pero la dirección es la correcta: sin recupero real, el sistema no se autofinancia.

[43] El Litoral, «El Senado pide revisar aumentos en cuotas de planes habitacionales», 26/06/2025. Según la Secretaría de Hábitat y Vivienda, las cuotas se actualizan por el índice del costo de la construcción del INDEC, con tope en la variación del índice de salarios.

A escala nacional, la Resolución 1199/2025 incorporó la misma lógica para las obras transferidas: recupero obligatorio, actualización por UVI y cuota tope del 30% del ingreso.[44]

5.2 Lo que retrocedió: la focalización

El problema se desplazó. Con cuotas reales y sin financiamiento nacional para subsidiar a los que no pueden pagar, la vivienda social dejó de llegar a su destinatario original. Según la UCSF, en mayo de 2026 la cuota de una unidad FONAVI nueva rondaba los **$250.000** y exigía un ingreso familiar superior a **$1,66 millones**.[45] La conclusión del estudio es que los beneficiarios actuales del FONAVI ya no son mayoritariamente familias de «recursos insuficientes», como define la ley.

Esto vuelve a poner en el centro la otra mitad de la propuesta de 2011: **los subsidios deben ser explícitos, focalizados, directos y presupuestarios**. Quien puede pagar debe pagar el valor real; quien no puede debe recibir un subsidio con nombre y apellido, por un monto y un plazo determinados, previsto en el presupuesto y revisable cuando cambia su situación. El subsidio implícito de la cuota licuada era injusto porque beneficiaba por igual a quien podía y a quien no podía pagar. La ausencia de subsidio también lo es, porque excluye a quienes más lo necesitan.

La herramienta para hacerlo también se propuso en 2011: un padrón único de beneficiarios. Santa Fe dio un paso en esa dirección con el **Registro Digital de Acceso a la Vivienda**, que centraliza la inscripción a los sorteos provinciales. El siguiente paso es cruzarlo con los registros de programas sociales, de ingresos y de propiedad, para asignar subsidios explícitos con criterios verificables.

> **Vacío de información**
>
> No existen datos públicos actualizados de recupero, morosidad, cartera activa ni escrituración del sistema FONAVI santafesino. El último relevamiento difundido, de origen oficial pero sin fecha precisa,[46] estimaba unas 70.000 viviendas construidas en la provincia, de las que entre 17.000 y 20.000 estaban escrituradas y unas 35.000 familias seguían pagando cuotas. La Ley 24.464 obliga a auditar y publicar anualmente esa información. Recomendamos que la Provincia la publique con periodicidad semestral.

6. Crédito, alquiler y mercado

Quizás el cambio más importante respecto de 2011 está fuera del sector público. El Estado ya no es el principal productor de viviendas: según OFAVA, cerca del 75% de la construcción anual es privada.[47] Y el sector público produce poco: en 2025 las provincias entregaron 12.768 viviendas nuevas, el 1,2% de la necesidad de vivienda nueva del país.[48] **Al ritmo actual, cubrir la necesidad existente llevaría más de ochenta años, sin contar la formación de nuevos hogares**.

6.1 Crédito hipotecario: volvió, pero sigue siendo marginal

Desde 2024 el crédito hipotecario en UVA volvió a ofrecerse en los grandes bancos. En 2025 las hipotecas superaron el 15% de las escrituras de compraventa, el doble del promedio de los cinco años previos y el nivel más alto desde 2018. Pero el stock de crédito hipotecario equivale apenas al **0,5% del PBI**, contra 27% en Chile, 10%

[44] Ministerio de Economía, Resolución 1199/2025 (B.O. 19/08/2025), op. cit.

[45] UCSF (2026), op. cit.: cuota FONAVI de una unidad actual en torno a $250.000 e ingreso familiar requerido superior a $1.660.000 (mayo de 2026).

[46] El Litoral, «En Santa Fe, se escrituró el 28% de las viviendas de los planes habitacionales», entrevista al entonces secretario de Estado del Hábitat. La nota no tiene fecha de publicación precisa.

[47] OFAVA, primer informe, difundido por Primera Edición, 16/07/2026, op. cit.

[48] Mercado, «Tejido Urbano mide déficit habitacional: 73% de hogares urbanos con al menos un problema», 06/04/2026.

en Brasil y 6,6% en Colombia.[49] El impulso además se frenó con la suba de tasas y la volatilidad de la segunda mitad de 2025: en la Ciudad de Buenos Aires, las escrituras con hipoteca cayeron 31,4% interanual entre enero y septiembre de 2026.[50]

Santa Fe desarrolló su propio instrumento. Los **Créditos Nido**, con fondeo de $60.000 millones a través del Banco Municipal de Rosario, ofrecen préstamos para construir o comprar a 20 años, de hasta $100 millones, a UVA + 4,2%. Se adjudican por sorteo, 300 por mes; a diciembre de 2025 se habían adjudicado 5.258 créditos, con más de 44.000 participantes por sorteo.[51] La relación de 147 inscriptos por crédito mide la magnitud de la demanda insatisfecha de la clase media.

6.2 Alquileres: más oferta, sin red de garantías

El DNU 70/2023 derogó la Ley 27.551 de alquileres y restituyó la libertad contractual en plazos, actualización y moneda. La oferta de alquileres creció con fuerza, sobre todo en monoambientes y dos ambientes, y la rentabilidad bruta superó el 6% anual en el GBA y Córdoba.[52] Para la política habitacional, el alquiler dejó de ser un problema a regular y pasó a ser una herramienta a potenciar: el 17,4% de la población vive alquilando.[53] En Santa Fe, el **Programa Llave** financia sin interés, en 12 o 24 cuotas, los costos de ingreso a un alquiler (depósito, comisión, sellados y mudanza), por hasta tres alquileres mensuales.[54]

7. Regularización dominial

En 2011 dedicamos un capítulo a la regularización dominial, por una razón que sigue vigente: la escritura transforma una vivienda en un activo. Permite pedir crédito para mejorarla, venderla a su valor, heredarla sin conflicto y, sobre todo, genera incentivos para cuidarla e invertir en ella.

El Censo 2022 permite dimensionar el problema. En el departamento Rosario, de las 890.342 personas que viven en vivienda propia, **solo el 61% tiene escritura**: el 18,8% vive con boleto de compraventa, el 7,7% con otra documentación y el 12,5% sin ningún documento.[55] En todo el país, el 68,9% de la población vive en vivienda propia, pero solo el 59,9% cuenta con documentación que lo acredite.[56]

Cuadro 5. Situación documental de la vivienda propia. Departamento Rosario, Censo 2022

Situación	Personas	% sobre vivienda propia
Propia, con escritura	543.314	61,0%
Propia, con boleto de compraventa	167.248	18,8%
Propia, con otra documentación	68.135	7,7%
Propia, sin documentación	111.645	12,5%
Total en vivienda propia	**890.342**	**100,0%**

Fuente: INDEC, Censo 2022, según El Litoral (28/07/2024).

[49] BBVA Research (2026). Situación Inmobiliaria y Construcción 2026. Argentina. Febrero de 2026.

[50] Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, «Cantidad de escrituras de compraventa realizadas en septiembre 2026», 22/10/2026.

[51] La Capital, «Se realizó un nuevo sorteo de los Créditos Nido», 10/12/2025. Línea de $60.000 millones con el Banco Municipal de Rosario; construcción o adquisición a 20 años hasta $100 millones, UVA + 4,2% (UVA + 3% para clientes con haberes en el banco).

[52] BBVA Research (2026), op. cit.

[53] INDEC, resultados definitivos del Censo 2022, según Palabras del Derecho, «Censo 2022: el INDEC publicó los resultados definitivos», op. cit.

[54] Universidad Católica de Santa Fe (2026), op. cit.

[55] INDEC, Censo 2022, tenencia de la vivienda por departamento (personas en viviendas particulares), según El Litoral, «Censo 2022: cuántos santafesinos son propietarios, inquilinos o viven en casas prestadas», 28/07/2024.

[56] INDEC, resultados definitivos del Censo 2022, según Palabras del Derecho, «Censo 2022: el INDEC publicó los resultados definitivos», op. cit.

Los instrumentos existen. La Ley 24.374 de regularización dominial sigue vigente y la Provincia la aplica a través de su Dirección de Regularización Dominial, con el Colegio de Escribanos y los gobiernos locales: en 2025 entregó 643 escrituras en los 19 departamentos.[57] A ello se suma la escrituración gratuita de viviendas FONAVI prevista por la Ley provincial 12.953 de 2009. Pero la escala es insuficiente frente a cientos de miles de situaciones irregulares, y la Ley 24.374 tiene un límite: solo alcanza a quienes acrediten posesión anterior al **1 de enero de 2009**.[58] Toda posesión de los últimos 17 años queda afuera. Un proyecto en trámite en el Congreso propone reemplazar esa fecha por un plazo móvil, y su aprobación debería ser una prioridad.

8. La vivienda vacía: el stock que ya existe

Hasta aquí, el informe midió cuántos hogares viven mal. Hay otra cara del problema: las viviendas que existen y no se usan. Un estudio de CIPPEC, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de San Martín para el Lincoln Institute of Land Policy midió por primera vez la vacancia en Rosario y Córdoba, y la actualizó para la Ciudad de Buenos Aires, con datos de consumo eléctrico provistos por las distribuidoras.[59] Una vivienda que consume menos de 50 kWh por mes, poco más que lo que gasta una heladera, se considera vacía. Según cuánto dure esa situación, la vacancia es friccional (hasta 6 meses), transicional (7 a 12) o estructural (más de 12). Sus resultados dialogan con este informe y, en un punto, modifican el análisis.

8.1 Más viviendas que hogares, pero no donde ni como se necesitan

El primer hallazgo confirma lo que mostró la serie homogénea del capítulo 2: la presión sobre la vivienda viene, sobre todo, de la multiplicación de los hogares. En la ciudad de Rosario, entre 2010 y 2022 la población creció 8,6% y los hogares 25,4%; el tamaño medio del hogar bajó de 3,0 a 2,6 personas. Es el mismo fenómeno que a escala nacional (hogares +31%, población +15%).

Cuadro 6. Ciudad de Rosario: personas, hogares y viviendas. Censos 2001, 2010 y 2022

Variable	2001	2010	2022	Var. 2010-2022
Personas	908.163	948.312	1.030.069	8,6%
Hogares	275.374	320.532	402.085	25,4%
Tamaño medio del hogar	3,3	3,0	2,6	−13,4%
Viviendas totales	334.264	357.057	456.040	27,7%
Viviendas sin habitar	40.660	43.360	48.113	11,0%
Viviendas por hogar	1,21	1,11	1,13	1,8%

Fuente: Di Virgilio et al. (2025), tabla 9, sobre censos 2001, 2010 y 2022.

En 2022 había en Rosario unas 54.000 viviendas más que hogares. Los autores concluyen, y coincidimos, que esto no exige necesariamente construir más, sino **ajustar el parque existente y el futuro a la demanda: en localización, en tipología y, sobre todo, en precio**. El boom inmobiliario posterior a 2002 volcó la renta agropecuaria en departamentos pequeños del centro y de Puerto Norte, pensados como refugio de valor más que como respuesta a la demanda. Desde 2016 se otorgan unos 300 permisos de obra residencial por año, menos de la mitad que en

[57] Aire de Santa Fe, «Regularización dominial: más familias de los 19 departamentos accedieron a su escritura en 2025», 18/01/2026.

[58] Ley 24.374, art. 1, texto vigente: posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 2009. Véase el proyecto 4095-D-2024 (HCDN), que propone una fecha de corte móvil.

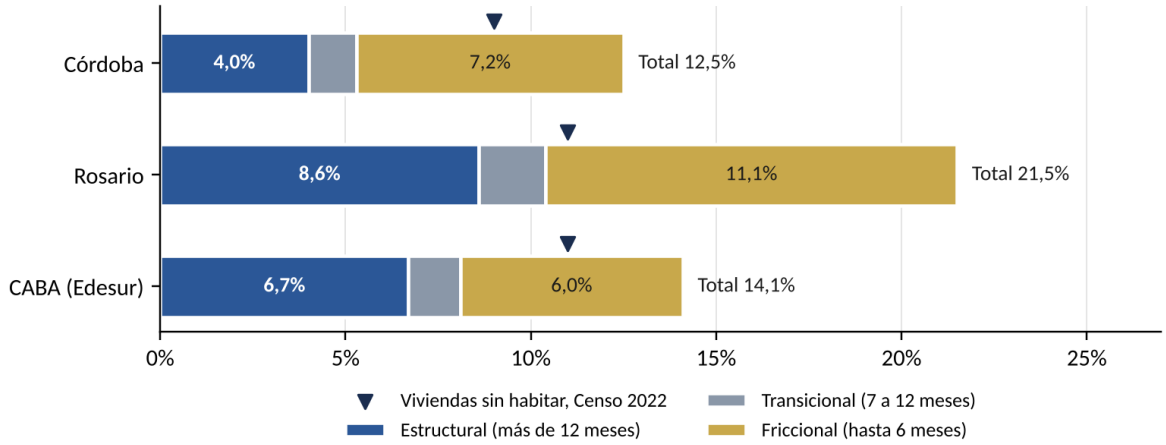
[59] Di Virgilio, M. M., Boix, M. V., Ferme, N. D., González Redondo, C., González, F. y Rohr, S. (2025). Vivienda vacante en ciudades argentinas: un análisis basado en el consumo eléctrico. Working Paper WP26MD1. Lincoln Institute of Land Policy, con CIPPEC, UBA y UNSAM. Datos de consumo de la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe (EPE), EPEC y Edesur; umbral de 50 kWh mensuales.

2008, aunque de mayor superficie, y dos de cada tres metros cuadrados residenciales aprobados entre 2005 y 2023 se concentraron en el distrito Centro.[60]

8.2 Cuántas viviendas están realmente vacías

El consumo eléctrico detecta más vacancia que el censo, porque observa cada vivienda durante meses y no un solo día. En septiembre de 2023, el 21,5% de las viviendas de Rosario estaba vacía (18,5% en el promedio del año), casi el doble del 11% que registró el Censo 2022. Pero la mitad de esa cifra es **vacancia friccional** (11,1%): viviendas entre un inquilino y otro, en venta o en refacción, una rotación normal en cualquier mercado sano. La que importa para la política pública es la **vacancia estructural**: 8,6% de las viviendas, unas 31.000 unidades vacías hace más de un año.[61]

Gráfico 6. Vacancia residencial según consumo eléctrico y según el Censo 2022. Septiembre de 2023



Nota: para CABA, solo el área de Edesur. Los triángulos indican el porcentaje de viviendas sin habitar según el Censo 2022. Fuente: Di Virgilio et al. (2025), tabla 19.

Rosario tiene la vacancia estructural más alta de las tres ciudades estudiadas (8,6%, contra 6,7% en CABA y 4% en Córdoba) y también la más persistente: de las viviendas que estaban en vacancia estructural a comienzos de 2023, el 84,6% seguía vacía al terminar el año, frente al 76% en Córdoba y el 72,4% en CABA. Y una de cada cinco viviendas que empezó el año en vacancia friccional terminó en vacancia estructural.

Contraste de datos

Viviendas sin habitar según el Censo 2022. En el capítulo 2 de la versión anterior citamos 59.583 viviendas desocupadas en Rosario (13,1%), según la Municipalidad. El estudio de CIPPEC informa 48.113 (11%) sobre el mismo censo. La diferencia, de 11.470 viviendas, corresponde presumiblemente a viviendas con moradores ausentes el día del censo.[62] Por eso ahora presentamos un rango, y usamos la vacancia estructural medida por consumo eléctrico como dato principal.

Censo y consumo eléctrico miden cosas distintas. El censo toma una foto; el consumo, una película. Pero el consumo no ve los edificios nuevos que funcionan con medidor de obra: en Puerto Norte, el censo muestra mucha vacancia y el consumo poca. Ninguna fuente es completa por sí sola.

[60] Di Virgilio, M. M., Boix, M. V., Ferme, N. D., González Redondo, C., González, F. y Rohr, S. (2025), op. cit.

[61] Estimación propia: 8,6% de vacancia estructural (septiembre de 2023) sobre 359.631 medidores residenciales de la EPE en Rosario, según Di Virgilio et al. (2025), tablas 10 y 19. La medición excluye inmuebles sin medidor activo y edificios nuevos que todavía funcionan con medidor de obra, por lo que puede subestimar la vacancia en desarrollos recientes.

[62] Di Virgilio et al. (2025), op. cit., tabla 9, sobre Censo 2022: 456.040 viviendas, 407.927 habitadas y 48.113 sin habitar (11%), op. cit.

Expansión del Gran Rosario. El estudio afirma que el área urbana «creció un 120%» entre 2006 y 2016, pero sus propias cifras implican un 21%. Usamos el 21%.[63]

8.3 Dónde están las viviendas vacías y por qué

El mapa de Rosario desmiente una idea muy instalada. La vacancia friccional se concentra en el distrito Centro y en los barrios más dinámicos: es mercado funcionando. La vacancia estructural, en cambio, aparece sobre todo en los distritos Sur, Sudoeste y Oeste, junto a barrios populares y a conjuntos FONAVI deteriorados. En los radios censales de nivel socioeconómico bajo alcanza al 30,3% de las viviendas, más del triple del promedio de la ciudad (8,7%); en los de nivel medio-bajo, al 18,2%.[64]

Las causas que identificó el estudio, en entrevistas y talleres con funcionarios, inmobiliarias y especialistas, conectan con varios capítulos de este informe:

- **Deterioro y falta de mantenimiento**, sobre todo en conjuntos FONAVI, con viviendas que necesitan refacciones que sus dueños no pueden pagar (capítulos 2 y 5).
- **Títulos trabados**: sucesiones sin tramitar por dos o tres generaciones, cuyos costos judiciales pueden superar el valor de la vivienda, y edificios sin planos aprobados o sin final de obra, que no pueden venderse ni alquilarse (capítulo 7).
- **Normas patrimoniales rígidas** en el centro, que encarecen o impiden reciclar inmuebles protegidos.

El estudio advierte que parte de la vacancia en barrios vulnerables puede deberse a conexiones eléctricas irregulares que registran menos consumo del real, y que los radios con más vacancia tienen pocos medidores. Aun con esa cautela, la conclusión es clara: **la vivienda vacía de Rosario no es, mayoritariamente, la del especulador del centro, sino la del barrio deteriorado y la sucesión trabada.**

8.4 Qué hacer: primero destrabar, después penalizar

El debate local se centró hasta ahora en castigar la vivienda vacía. El estudio relevó siete proyectos presentados en el Concejo Municipal de Rosario entre 2009 y 2024, entre ellos recargos de 25% a 50% sobre la Tasa General de Inmuebles para viviendas ociosas; ninguno llegó al recinto. La única norma vigente en el país es la de Córdoba, cuya Ley Impositiva 2024 permite aumentar hasta 100% el impuesto inmobiliario de los inmuebles «ociosos», pero sin mecanismos para identificarlos. La experiencia internacional muestra resultados dispares: en Ottawa, el impuesto a la vivienda vacía identificó 3.672 unidades y recaudó 12,6 millones de dólares canadienses; en Vancouver alcanza apenas al 1,1% de las propiedades; en Francia redujo la vacancia 13% en los municipios donde se aplica. Los programas de incentivos, como Multiloc' en París o las «casas por una libra» con créditos para refacción en Stoke-on-Trent, lograron movilizar viviendas sin coerción.[65]

Si la vacancia estructural rosarina se concentra donde los dueños no tienen recursos ni títulos, un recargo impositivo castigaría sobre todo a quien no puede actuar, no a quien especula. Por eso la secuencia debería invertirse: **primero medir y destrabar; después, y solo donde corresponda, penalizar**. El Cuadro 7 evalúa los nueve lineamientos que propone el estudio desde esa perspectiva.

[63] Di Virgilio et al. (2025), op. cit., sobre Lanfranchi et al. (2019) y Barenboim (2024). El documento indica que el área urbana del Gran Rosario «creció un 120%» entre 2006 y 2016, pero sus propias cifras (de 26.414 a 31.943 hectáreas) implican un crecimiento de 21%: el área final equivale al 121% de la inicial. Aquí se usa el 21%.

[64] Di Virgilio, M. M., Boix, M. V., Ferme, N. D., González Redondo, C., González, F. y Rohr, S. (2025), op. cit.

[65] Di Virgilio, M. M., Boix, M. V., Ferme, N. D., González Redondo, C., González, F. y Rohr, S. (2025), op. cit.

Cuadro 7. Lineamientos para movilizar la vivienda vacante: evaluación de Fundación Apertura

Lineamiento (Di Virgilio et al., 2025)	Evaluación	Prioridad
1. Monitoreo continuo con consumo eléctrico, catastro y rentas	Imprescindible: sin medición no hay política. Convenio entre la Municipalidad de Rosario y la EPE, con datos anonimizados y públicos	Alta
4. Incentivos a la rehabilitación de viviendas vacías	Coincide con el eje de refacción del informe: crédito con asistencia técnica y alivio temporal de tasas si la vivienda se alquila	Alta
5. Intermediación para alquiler social	Sí, con garantías y seguros privados que quiten al propietario el miedo al impago, sobre la base del Programa Llave	Alta
6. Sucesiones por vía notarial cuando no hay conflicto	Alta: libera viviendas a costo bajo. Requiere reforma nacional; el Colegio de Escribanos puede ser protagonista	Alta
8. Regularización de la propiedad imperfecta	Coincide con la agenda de escrituración: planos y final de obra simplificados con responsabilidad profesional	Alta
9. Transferencia de potencial constructivo en áreas patrimoniales	Útil para el centro de Rosario: compensa al dueño sin alterar el patrimonio	Media
7. Uso social de herencias vacantes	Razonable, con alcance acotado	Media
2. Recargo fiscal a la vacancia de más de 12 meses	Solo después de medir, con excepciones (sucesión, refacción, patrimonio) y en zonas de alta demanda; lo recaudado, a rehabilitación	Condicionada
3. Expropiación condicionada	Último recurso, para abandono prolongado con deterioro y riesgo	Baja

Fuente: elaboración propia sobre Di Virgilio et al. (2025), «Lineamientos de política pública para las ciudades argentinas».

La escala justifica el esfuerzo. Aunque solo una parte de las 31.000 viviendas estructuralmente vacías de Rosario pueda recuperarse, esa cifra supera el doble de todas las viviendas nuevas que entregaron las provincias de todo el país en 2025 (12.768).[66] Reactivar una vivienda que ya existe es, casi siempre, la solución habitacional más barata y más rápida.

9. Suelo urbano y barrios populares

Sin suelo con servicios no hay política habitacional posible. En 2011 propusimos que los municipios planificaran el uso del suelo, formaran bancos de tierras, gravaran el suelo ocioso y recuperaran la inversión pública mediante contribuciones por mejoras. Desde entonces hubo experiencias valiosas, como el programa santafesino **Mi Tierra, Mi Casa**, de lotes con servicios, pero el Plan Nacional de Suelo Urbano fue derogado en 2025 y la iniciativa quedó enteramente en manos provinciales y municipales.[67]

La novedad institucional más importante del período fue el **Registro Nacional de Barrios Populares** (RENABAP), creado en 2017 y consagrado por la Ley 27.453 de 2018. Hoy registra **6.467 barrios** donde viven **1.237.795 familias**, más de cinco millones de personas.[68] Más de 850.000 familias obtuvieron el Certificado de Vivienda Familiar, que acredita domicilio y habilita la conexión a servicios.[69] El registro es, en los hechos, el primer padrón nacional de la informalidad urbana: el tipo de herramienta que el informe de 2011 reclamaba. En la ciudad de Rosario, el RENABAP registra 119 barrios populares, donde viven unas 40.000 familias, concentrados en los distritos Sur, Sudoeste y Oeste.[70]

Su financiamiento, en cambio, quedó en suspenso. El Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), que se nutría del impuesto PAIS, perdió esa fuente en 2024 y fue eliminado por el Decreto 312/2025, cuya aplicación fue suspendida

[66] Mercado, «Tejido Urbano mide déficit habitacional: 73% de hogares urbanos con al menos un problema», op. cit.

[67] Ministerio de Economía, Resolución 1199/2025 (B.O. 19/08/2025), op. cit.

[68] Fundar (2025). De los barrios populares a la ciudad formal. Anexo. 6.467 barrios (Decreto 573/2023, corte al 31/12/2021) y 1.237.795 familias (Observatorio de Barrios Populares, 2024).

[69] Secretaría de Integración Socio Urbana (2023). Informe anual de gestión 2023: más de 850.000 familias con Certificado de Vivienda Familiar; 1.277 obras de integración finalizadas; 23.909 lotes con servicios.

[70] Di Virgilio, M. M., Boix, M. V., Ferme, N. D., González Redondo, C., González, F. y Rohr, S. (2025), op. cit.

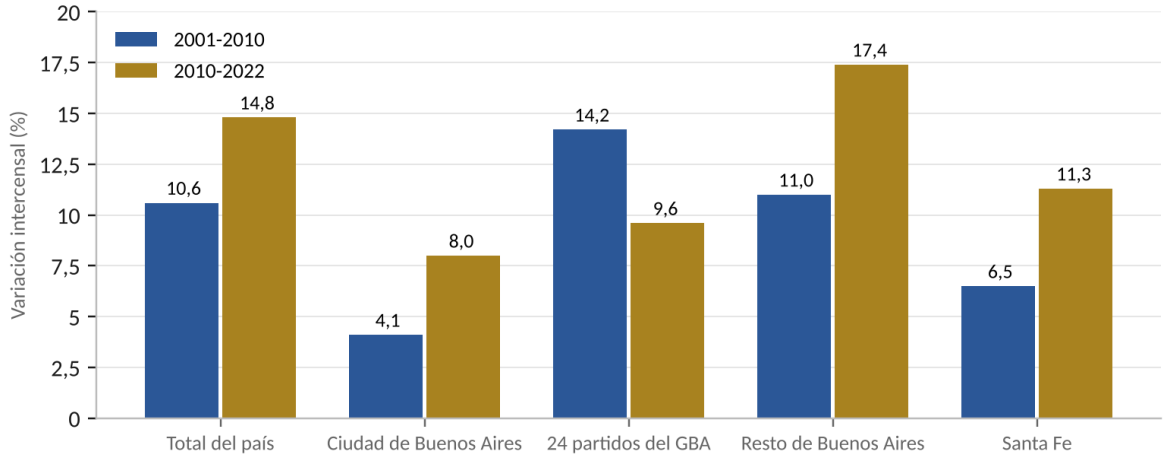
cautelarmente por la Justicia federal.[71] La integración de los barrios populares exige un financiamiento previsible, fijado por ley de presupuesto, y no dependiente de un impuesto transitorio ni de una medida judicial.

10. Concentración urbana: el dato que cambió

El informe de 2011 alertaba que, según el Censo 2010, la concentración en el conurbano bonaerense se había vuelto a acelerar: los 24 partidos del GBA crecieron 14,2% entre 2001 y 2010, por encima de la media nacional, y La Matanza sola explicaba 13,5 de cada 100 nuevos habitantes del país. Atribuíamos ese proceso, en parte, a una política nacional que concentraba subsidios, obra pública y planes sociales en el área metropolitana.

El Censo 2022 muestra un cambio de tendencia que corresponde reconocer. Entre 2010 y 2022 los 24 partidos crecieron **9,6%, por debajo del 14,8% nacional**; La Matanza creció apenas 3,5%; y el área metropolitana (CABA más los 24 partidos) bajó del 31,9% al 30,4% de la población del país. El crecimiento se desplazó al interior bonaerense (+17,4%) y a otras regiones.[72]

Gráfico 7. Variación intercensal de la población por región (%)



Fuente: INDEC, censos 2001, 2010 y 2022 (resultados provisionales).

Cuadro 8. Población 1991-2022 y variación intercensal

Jurisdicción	1991	2001	2010	2022	Var. 2001-2010	Var. 2010-2022
Total del país	32.615.528	36.260.130	40.117.096	46.044.703	10,6%	14,8%
Ciudad de Buenos Aires	2.965.403	2.776.138	2.890.151	3.120.612	4,1%	8,0%
Provincia de Buenos Aires	12.594.974	13.827.203	15.625.084	17.569.053	13,0%	12,4%
24 partidos del GBA	7.952.624	8.684.437	9.916.715	10.865.182	14,2%	9,6%
Resto de Buenos Aires	4.642.350	5.142.766	5.708.369	6.703.871	11,0%	17,4%
Santa Fe	**s/d**	**3.000.701**	**3.194.537**	**3.556.522**	**6,5%**	**11,3%**
Departamento Rosario	**s/d**	**s/d**	**1.193.605**	**1.342.619**	**s/d**	**12,5%**

Nota: los resultados definitivos del Censo 2022 dan 3.544.908 habitantes para Santa Fe (+11,0%) y 1.348.725 para el departamento Rosario (+13,0%).[73] *Fuente: INDEC, censos nacionales; 2022, resultados provisionales.*

[71] Decreto 312/2025, op. cit.

[72] INDEC (2023). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados provisionales, cuadro 1. Los resultados definitivos (21/11/2023) contabilizan 45.892.285 personas censadas; para Santa Fe, 3.544.908 habitantes. Se usan las cifras provisionales para mantener una base homogénea entre provincias y con los partidos del GBA.

[73] INDEC, resultados definitivos del Censo 2022 (21/11/2023), según La Capital, «Según los datos definitivos del censo, el departamento Rosario tiene 1.348.725 habitantes», 21/11/2023.

Para Santa Fe, el dato tiene dos lecturas. La provincia creció por debajo del promedio nacional (11,3% contra 14,8%), pero el departamento Rosario creció más rápido que el resto de la provincia (12,5%), mientras la ciudad de Rosario superó el millón de habitantes con un crecimiento menor (8,6%).[74] La expansión se da en la periferia: entre 2001 y 2022 la población de Funes creció 345% y la de Roldán 263%, y entre 2006 y 2016 el área urbana del Gran Rosario se expandió 21%, tres veces más rápido que su población. Casi una cuarta parte de la expansión residencial correspondió a urbanizaciones cerradas y apenas un 4%, a vivienda social; programas como PROCREAR y Mi Tierra, Mi Casa también contribuyeron con loteos en Funes.[75] Allí, donde la demanda de suelo, servicios y vivienda crece más rápido que la capacidad de los municipios para planificarla, debería concentrarse la planificación del suelo que propone este informe.

La advertencia oportunamente expuesta sigue siendo válida en un punto: la distribución desigual de subsidios entre el AMBA y el interior, que la Fundación Apertura analizó en su informe sobre subsidios al transporte desde el año 2023 en adelante, sigue siendo un factor de atracción. Pero la evidencia censal muestra que el interior recuperó dinamismo demográfico, y la política habitacional debe acompañarlo.

11. Conclusiones

1. **El déficit bajó, pero sigue siendo alto.** Con la misma vara de 2011, la proporción de hogares con déficit cayó un tercio en quince años, de 28,1% a 18,7%. Aun así, unos 3 millones de hogares viven en viviendas que deben mejorarse o reemplazarse, y con criterios más exigentes (servicios y entorno) cuatro de cada diez hogares urbanos tienen algún problema. La lentitud de la mejora es la mejor prueba de que el problema no se resuelve solo con más dinero ni solo con menos Estado, sino con reglas estables que sobrevivan a los cambios de gobierno.
2. **Las cifras deben compararse con la misma vara.** El salto de 3,5 a casi 6 millones que suele citarse surge de un cambio de definición, no de un deterioro de las viviendas. Lo que sí empeoró es el acceso a la propiedad: hay más inquilinos y menos propietarios, sobre todo entre los hogares jóvenes. La política pública necesita una medición oficial, con criterios estables, para evaluar sus resultados.
3. **La pregunta de 2011 tiene hoy una respuesta doble.** Faltan recursos, porque el financiamiento nacional cayó más de 90% y el FONAVI depende de un impuesto cuyos aumentos se postergan. Y falta gestión, porque hay casi 2.700 viviendas paralizadas en Santa Fe, cuotas que ya no llegan a los más pobres, escrituras que no se otorgan y coeficientes que nadie actualiza desde 1995.
4. **El retiro de la Nación terminó con la discrecionalidad, pero no la reemplazó por un sistema.** Que la vivienda sea gestionada por provincias y municipios es coherente con lo que este informe sostuvo en 2011: las jurisdicciones locales conocen mejor el territorio. Pero la descentralización requiere recursos automáticos, distribuidos con criterios objetivos y actualizados. Sin eso, es solo una transferencia de responsabilidades.
5. **Lo recuperable sigue siendo la prioridad.** El 84% del déficit (con el criterio de 2011) se resuelve mejorando viviendas existentes, conectando servicios y regularizando títulos. Son las intervenciones de menor costo por hogar y las que mejor se adaptan a la gestión provincial y municipal.
6. **El mercado es parte de la solución.** Con el 75% de la construcción en manos privadas, crédito hipotecario en reconstrucción y un mercado de alquileres desregulado, la política pública debe concentrar sus recursos en quienes el mercado no alcanza y facilitar que el resto acceda al crédito, al suelo y a la seguridad jurídica.

[74] La Capital, «Rosario superó el millón de habitantes: creció un 8,6 por ciento en 12 años».

[75] Di Virgilio et al. (2025), op. cit., sobre Lanfranchi et al. (2019) y Barenboim (2024), op. cit.

7. **La vivienda más barata es la que ya existe.** En Rosario, unas 31.000 viviendas llevan más de un año vacías, sobre todo en barrios deteriorados y con títulos trabados. Movilizarlas exige destrabar (sucesiones, planos, refacción, seguridad, garantías de alquiler) antes que penalizar.
8. **Santa Fe tiene herramientas propias que vale la pena escalar.** Cuotas con recupero real y tope salarial, crédito hipotecario provincial, garantías para inquilinos y un registro digital de demanda son piezas de un sistema. Falta integrarlas, darles escala y medir sus resultados en público.

12. Agenda de propuestas

Las propuestas se ordenan por nivel de gobierno y horizonte temporal. Cada una tiene un indicador que permite evaluar su cumplimiento. Se mantienen las que el informe de 2011 planteó y siguen pendientes, y se agregan las que exige el nuevo escenario.

Propuesta	Acción concreta
1. Actualizar los coeficientes del FONAVI	Ley que fije nuevos coeficientes sobre la base del Censo 2022 (necesidad habitacional, población y recupero), con transición gradual y revisión obligatoria cada censo
2. Transparentar el FONAVI	Publicación mensual de la recaudación del impuesto a los combustibles y de las transferencias por provincia; auditorías anuales que exige la Ley 24.464
3. Medición oficial del déficit	Metodología común INDEC-provincias sobre Censo 2022 y EPH, con publicación periódica
4. Terminar antes de empezar	Inventario público de las casi 2.700 viviendas paralizadas en Santa Fe, con costo y fecha de terminación; acuerdo de compensación con Nación por los predios
5. Recupero real con subsidio explícito	Mantener la cuota por costo de construcción con tope salarial; subsidio focalizado, temporal y presupuestado para quien no puede pagar
6. Publicar el sistema provincial	Informe semestral de cartera, recupero, morosidad y escrituración del sistema FONAVI santafesino
7. Padrón único	Integrar el Registro Digital de Acceso a la Vivienda con registros sociales y de ingresos para asignar subsidios con criterios verificables
8. Mejoramiento como prioridad	Línea masiva de microcrédito para ampliación y mejora con asistencia técnica, articulada con el Nuevo Banco de Santa Fe y corralones (Acuerdo Santa Fe)
9. Escalar el crédito hipotecario	Ampliar los Créditos Nido mediante fondeo de mercado (securitización), con cuota acotada a un porcentaje del ingreso
10. Fecha de corte móvil para la Ley 24.374	Reemplazar el corte del 1/1/2009 por un plazo móvil de posesión; operativos masivos de escrituración con el Colegio de Escribanos
11. Suelo urbano	Bancos de tierras municipales, gravamen progresivo al suelo ocioso con servicios y contribución por mejoras afectada a vivienda; prioridad en la periferia del Gran Rosario
12. Barrios populares con financiamiento previsible	Partida específica en la ley de presupuesto para integración urbana, con prioridad en redes cloacales y de agua
13. Alquiler como política	Escalar el Programa Llave e incentivar la oferta de vivienda en alquiler (seguros de caución, beneficios fiscales para unidades vacías que se alquilen)
14. Medir y movilizar la vivienda vacía	Convenio Municipalidad de Rosario–EPE para monitorear la vacancia; programa de rehabilitación con crédito y garantía de alquiler; recargo solo después, con excepciones
15. Sucesiones y propiedad imperfecta	Sucesión por vía notarial cuando no hay conflicto; regularización simplificada de planos y final de obra

Anexo metodológico

Déficit habitacional (OFAVA). Estimación sobre microdatos de la EPH del tercer trimestre de 2025 (aglomerados urbanos). Organiza el déficit en cuatro categorías: básico cuantitativo (viviendas irrecuperables y hogares que comparten vivienda), cuantitativo ampliado (entorno con riesgo ambiental), cualitativo básico (materiales recuperables y hacinamiento crítico) y cualitativo ampliado (agua, baño o desagüe). Las dos primeras implican necesidad de vivienda nueva; las dos últimas, de mejora. Puede subrepresentar a los asentamientos informales y excluye las áreas rurales.

Necesidad de vivienda nueva (Tejido Urbano). Hogares urbanos del Censo 2022 que comparten vivienda, tienen hacinamiento crítico o habitan viviendas irrecuperables. Se usa como indicador de necesidad para comparar provincias porque proviene de una única fuente censal. Al cubrir solo hogares urbanos, subestima la necesidad de las provincias con mayor población rural (Santiago del Estero, Misiones, Catamarca).

FONAVI por provincia. El monto 2025 de cada jurisdicción se estimó aplicando el coeficiente del art. 5 de la Ley 24.464 al total transferido en 2025 ($645.695.476.027), informado por la Jefatura de Gabinete. Los montos así estimados difieren en menos de 0,2% de los informados para Santa Fe (UCSF), Chaco, Formosa y Misiones. El índice por hogar con necesidad divide el monto provincial por los hogares urbanos con necesidad de vivienda nueva y lo expresa en relación con el promedio nacional ($631.920 por hogar).

Población. Se usan los resultados provisionales del Censo 2022 (46.044.703 habitantes) para disponer de una base homogénea por provincia y por partido del GBA. Los resultados definitivos (noviembre de 2023) registran 45.892.285 personas censadas y una población estimada de 46.234.830 al 1 de julio de 2022.

Serie homogénea (criterio 2011). Se replicó el Índice de Calidad Global de la Vivienda del IERAL (metodología CASEN) sobre los microdatos de hogares de la EPH.[76] Vivienda irrecuperable: tipo distinto de casa o departamento (pieza de inquilinato, hotel o pensión, local no construido para habitación, otros), techo de caña, tabla o paja, o piso de tierra o ladrillo suelto. Recuperable: sin ser irrecuperable, techo de fibrocemento, plástico o cartón, piso de cemento o ladrillo fijo, agua fuera de la vivienda, o inodoro sin desagüe a red ni cámara séptica. Hacinamiento crítico: más de 3 personas por cuarto. Se usa el factor de expansión del hogar (PONDERA). El total sigue la convención del IERAL (suma de componentes); sin doble conteo es entre 1 y 3 puntos menor. Para 2025 se promedian cuatro trimestres para reducir el error muestral. Los hogares absolutos se obtienen aplicando la incidencia urbana al total de hogares censales.[77]

Vivienda vacante. Las tasas de vacancia por consumo eléctrico provienen de Di Virgilio et al. (2025). La cantidad de viviendas en vacancia estructural en Rosario (unas 31.000) es una estimación propia que aplica la tasa de septiembre de 2023 (8,6%) a los 359.631 medidores residenciales de la EPE relevados en el estudio.

Puente entre criterios. El Gráfico 2 agrega, en forma acumulativa y sin doble conteo, los siguientes criterios: techo sin cielorraso; hogar secundario en la vivienda (allegamiento); vivienda a menos de tres cuadras de un basural, en zona inundable o en villa; baño compartido o sin arrastre de agua; y desagüe a cámara séptica en lugar de red cloacal. El indicador de entorno muestra una caída abrupta entre 2019 y 2021, por lo que ese escalón debe leerse con cautela.

Bibliografía

Aire de Santa Fe. (2026, 18 de enero). Regularización dominial: más familias de los 19 departamentos accedieron a su escritura en 2025.

BBVA Research. (2026). Situación inmobiliaria y construcción 2026. Argentina.

Centro CEPA. (2026). La ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional: datos a diciembre 2025 (Informe N.° 558).

Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires. (2026, 22 de octubre). Cantidad de escrituras de compraventa realizadas en septiembre 2026.

[76] IERAL (2011). Monitor Fiscal, año 6, n.° 19: Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina. Base del informe de Fundación Apertura de 2011.

[77] Hogares: Censo 2010, 12.171.675; Censo 2022, unos 15,93 millones (cifra implícita en los totales y porcentajes informados por CEEU-UNSAM sobre el Censo 2022: 6.479.825 hogares equivalen al 40,67%), op. cit.

Di Virgilio, M. M., Boix, M. V., Ferme, N. D., González Redondo, C., González, F. y Rohr, S. (2025). Vivienda vacante en ciudades argentinas: un análisis basado en el consumo eléctrico (Working Paper WP26MD1). Lincoln Institute of Land Policy.

Fundación Apertura. (2011). Política habitacional: ¿falta de recursos o debilidad en la gestión? Rosario.

Fundación Tejido Urbano. (2026). Ranking provincial de problemáticas habitacionales.

Fundar. (2025). De los barrios populares a la ciudad formal. Anexo.

IERAL. (2011). Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina. Monitor Fiscal, 6(19).

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023a). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados provisionales.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023b). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados provisionales: indicadores de las condiciones habitacionales de las viviendas particulares ocupadas.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023c). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

Jefatura de Gabinete de Ministros. (2026). Informe N.° 145 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Ley 24.374 de 1994. Régimen de regularización dominial. Boletín Oficial de la República Argentina.

Ley 24.464 de 1995. Sistema Federal de la Vivienda. 4 de abril de 1995. Boletín Oficial de la República Argentina.

Ley 27.453 de 2018. Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana. Boletín Oficial de la República Argentina.

Ministerio de Economía. (2025). Resolución 1199/2025. Boletín Oficial, 19 de agosto de 2025.

Municipalidad de Rosario, Dirección General de Estadística. (2024). Censo 2022: viviendas particulares (Informe técnico N.° 31).

Observatorio Federal de Acceso a la Vivienda Argentina. (2026). Informe de déficit habitacional, tercer trimestre de 2025.

Oficina de Presupuesto del Congreso. (2026). Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional 2025.

Poder Ejecutivo Nacional. (2025). Decreto 70/2025; Decreto 312/2025. Boletín Oficial de la República Argentina.

Secretaría de Integración Socio Urbana. (2023). Informe anual de gestión 2023.

Universidad Católica de Santa Fe. (2026). El financiamiento público de la vivienda social.

Notas periodísticas de El Litoral, La Capital, Rosario3, La Nación, Infobae, Primera Edición, El Diario de La Pampa, Impacto Corrientes, iProfesional, Infonoa Salta, Mercado, Palabras del Derecho y Uno Santa Fe, citadas en las notas al pie.

Fundación Apertura · Departamento de Investigación · Rosario, noviembre de 2026