



# **INSUMOS, ALIANZAS Y POLÍTICAS LOCALES FRENTE AL DÉFICIT CUALITATIVO**

# **Banco de Materiales**

## **Insumos, alianzas y políticas locales frente al déficit cualitativo**

**Por Matías Araujo**

En un contexto donde los gobiernos municipales ganaron protagonismo frente al repliegue del Estado nacional, las políticas habitacionales en los territorios comenzaron a discutir y adoptar enfoques más integrales, situados y creativos. Si en una primera etapa se trató de ampliar la mirada desde la vivienda hacia el hábitat, hoy se abre un nuevo capítulo: pensar cómo se genera vivienda desde la cadena de valor de la construcción, identificando los cuellos de botella y los actores que pueden intervenir en cada tramo de acuerdo a las características del territorio.

Una de las preguntas más recurrentes en ese proceso es cómo se accede a los insumos. El precio, la disponibilidad y la logística de los materiales de construcción se volvieron factores determinantes para los hogares. Frente a esa realidad, distintos municipios comenzaron a diseñar políticas públicas específicas para garantizar el acceso a materiales básicos como forma de abordar el déficit habitacional cualitativo: filtraciones, techos, instalaciones, ampliaciones o refacciones necesarias que no requieren una vivienda nueva, pero que hacen la diferencia entre una casa precaria y una habitable.

Desde esta perspectiva, el **“banco de materiales”** emerge como una herramienta concreta que interpreta la política habitacional desde el punto crítico de los insumos. Ya no se trata únicamente de entregar subsidios o asistir casos urgentes: en muchas ciudades, el banco se institucionaliza como una política estable, con normativas específicas, articulaciones con empresas, esquemas solidarios y criterios de trazabilidad. En algunos casos, el foco está puesto en la reutilización del descarte como bien común; en otros, en la compra y provisión estatal con devoluciones flexibles; en otros, en la producción cooperativa de insumos desde corralones sociales.

Así, la cadena de valor —desde el diseño del proyecto hasta la adjudicación— se convierte en una matriz para leer e intervenir la política habitacional en clave local. Allí también están los profesionales que garantizan que esos materiales sean correctamente utilizados, los mecanismos de financiamiento (subsidios, microcréditos, canastas subsidiadas), las empresas proveedoras, las redes solidarias y los circuitos administrativos que sostienen la distribución.

Este informe reúne y compara distintas experiencias municipales (Trelew, Magdalena, Rosario, entre otros) en torno a la provisión social de materiales de construcción, no como un recorte aislado, sino como una entrada estratégica para pensar cómo los gobiernos locales pueden incidir en la producción del hábitat desde una escala posible, concreta y territorializada.

### **Municipio de Trelew (Chubut)**

#### **Banco de materiales y provisión social de insumos para el mejoramiento habitacional**

Desde hace cinco años, el Municipio de Trelew, a través de la Coordinación de Vivienda, sostiene una política de mejoramiento habitacional orientada a resolver necesidades de refacción, ampliación o construcción de módulos sanitarios en viviendas ubicadas mayoritariamente en barrios populares o con materiales precarios. Se trata de una estrategia que articula con otras

acciones provinciales y que combina la provisión pública directa con esquemas de solidaridad vecinal para responder tanto a demandas estructurales como a situaciones excepcionales.

Dentro de esta política, el banco de materiales se consolidó como una herramienta complementaria. No funciona de manera aislada, sino como parte de una operatoria integral que involucra evaluación social, planificación técnica, compras públicas, ejecución directa y participación comunitaria. El proceso comienza con una solicitud de intervención por parte del vecino o vecina, que se presenta ante la Intendencia. A partir de allí, el caso es derivado a un equipo social que realiza una entrevista socioeconómica para constatar la condición de vulnerabilidad. Si el caso es aprobado, se realiza una segunda visita con perfil técnico para determinar con precisión el tipo de intervención necesaria.

Los casos se agrupan trimestralmente y el municipio realiza un llamado a licitación por ítems para la compra de insumos. Estos materiales se adquieren a corralones y empresas locales registradas como proveedores municipales. Desde diciembre de 2023, con el inicio de la nueva gestión, se reforzaron los mecanismos de transparencia en estos procesos. Los materiales comprados se almacenan en el corralón municipal y se destinan a la ejecución directa de obras por parte del municipio, que cuenta con un equipo integrado por 15 becarios, 6 operarios de cuadrilla, un electricista y un gasista matriculado. No se terceriza la ejecución. Se trata de obras menores, pero necesarias, que permiten resolver situaciones habitacionales cotidianas con criterios de eficiencia y seguimiento.

A esta operatoria se suma el banco solidario, pensado como un recurso disponible en situaciones extraordinarias, como incendios, robos o emergencias particulares. En estos casos, el municipio recurre a un stock compuesto por donaciones de vecinos, comercios, empresas o instituciones. Los materiales pueden ser usados o sobrantes de obra, pero deben estar en condiciones de ser reutilizados. Las donaciones pueden acercarse al predio de la Coordinación o solicitar que el municipio las retire. Lo recibido se almacena, clasifica y se entrega bajo remito, previa constatación de la necesidad del caso.

Actualmente, se está trabajando en la sistematización del circuito administrativo del banco, tanto para la recepción como para la entrega de materiales. Se registra el origen, el contenido de cada donación, el personal municipal responsable de su ingreso y el destino final, identificado con nombre del beneficiario, fecha y tipo de intervención. Esto permite garantizar trazabilidad y transparencia.

La herramienta fue relanzada formalmente en 2024 a partir de la aprobación de la Ordenanza 13.748, que institucionaliza el Banco Solidario de Materiales y Mobiliario en Desuso como una política pública permanente, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Comunitario. La normativa establece que los materiales deben estar en buen estado o ser fácilmente recuperables, e incluye también la posibilidad de donar muebles domésticos como camas, mesas, placares o bajo mesadas. Todos los elementos son evaluados por personal municipal antes de ingresar al stock.

Desde la Coordinación destacan que este mecanismo permite complementar la política de mejoramiento con una lógica de intercambio solidario, donde el municipio actúa como facilitador entre quienes tienen materiales disponibles y quienes los necesitan. Lejos de tratarse de un programa asistencial aislado, el banco se inscribe en una estrategia sostenida de intervención habitacional que combina planificación técnica, gestión administrativa y articulación con la comunidad. Desde diciembre de 2023, se contabilizan más de 400 intervenciones en barrios como Costanera, Moreira, Don Bosco, Malla y Progreso.

## **Municipio de Magdalena (Buenos Aires)**

### **Provisión de materiales y financiamiento no bancario con contraprestación comunitaria**

En Magdalena, el acceso a materiales de construcción para la mejora de viviendas por parte de hogares de bajos ingresos se canaliza desde 2018 a través de un instrumento mixto que combina provisión social de insumos, financiamiento no bancario y modalidades de devolución flexibles. Formalizado mediante la Ordenanza N.º 3558/18, el Banco Municipal de Materiales permite a las familias beneficiarias acceder a insumos para mejorar su vivienda a través de un subsidio que puede entregarse en dinero o en especie, dependiendo del caso.

La política está a cargo de la autoridad de aplicación del municipio, que determina si la ayuda se canaliza mediante una transferencia económica directa —contra presentación de presupuestos de obra— o si se realiza la entrega directa de materiales previamente adquiridos por el municipio. En ambos casos, el mecanismo se presenta formalmente como una política de asistencia, pero en la práctica funciona como un sistema de provisión estatal de insumos para el mejoramiento habitacional, combinado con un esquema de devolución accesible.

Pueden acceder al programa familias con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, lo que en mayo de 2025 equivale a \$1.253.600. La financiación máxima permitida es de hasta el doble del ingreso declarado, es decir, hasta \$2.507.200 para una familia en el umbral superior. Según las condiciones vigentes, este monto puede devolverse en 12 cuotas sin interés, lo que representaría el 16% del ingreso familiar mensual. Sin embargo, los planes de pago actualizados para 2025 habilitan devoluciones en hasta 24 cuotas, lo que reduce el esfuerzo mensual a aproximadamente un 8% del ingreso. En cualquiera de sus modalidades, el esquema ofrece una alternativa de financiamiento no bancario, sin intereses ni exigencias patrimoniales, ajustado a la capacidad real de los hogares que no califican para productos financieros tradicionales.

Un rasgo importante del programa es que, al centralizar las compras, el municipio puede acceder a precios mayoristas, logrando así una mejor eficiencia en la asignación de recursos. Esta lógica de adquisición colectiva no sólo reduce los costos, sino que evita que las personas beneficiarias deban asumir la compra individual a precios minoristas, con menor poder de negociación y mayor dispersión de calidad.

Una innovación específica del programa es la creación del Banco de Tareas Comunitarias, regulado por el Decreto N.º 1804/18, que habilita una forma alternativa de devolución del subsidio mediante trabajo comunitario. Esta opción está destinada a personas que no puedan afrontar la devolución monetaria, y se basa en la realización de tareas sociales, administrativas o comunitarias definidas previamente por el municipio. Las tareas deben ser mensurables, tener un principio y un fin claro, y no pueden implicar riesgos laborales. La autoridad de aplicación asigna cada actividad, define su valor económico y controla su cumplimiento. Se estableció un máximo de 20 horas semanales por persona, y las tareas pueden ser valoradas por hora o por unidad de trabajo completo.

Esta lógica incorpora una dimensión de corresponsabilidad y compromiso comunitario, permitiendo a los beneficiarios cumplir con su obligación mediante una contraprestación no monetaria. A la vez, el municipio obtiene mano de obra puntual para determinadas tareas, en un marco no laboral ni contractual. El cumplimiento correcto de la tarea es condición para cerrar el proceso de devolución y acceder a futuras ayudas del programa.

No obstante, un aspecto importante a subrayar es que la política, si bien facilita el acceso a insumos y financiamiento, no contempla acompañamiento técnico, provisión de mano de obra ni asistencia en la ejecución de las mejoras. La persona beneficiaria debe gestionar por su cuenta la contratación

de trabajadores, la instalación de materiales o la ejecución de la obra. En ese sentido, el municipio actúa como facilitador de la compra, pero no como actor activo en el proceso constructivo, lo que limita el alcance de la intervención en términos de integralidad habitacional.

En síntesis, el caso de Magdalena muestra cómo un municipio puede diseñar un dispositivo mixto de provisión y financiamiento, con lógica distributiva, criterios de accesibilidad económica y alternativas de devolución que combinan dinero y trabajo. Con márgenes de sostenibilidad razonables y un control administrativo descentralizado, el Banco Municipal de Materiales representa una herramienta de política pública orientada a ampliar el acceso a condiciones de hábitat digno en contextos de alta informalidad y baja bancarización. Su principal fortaleza es la flexibilidad del instrumento, aunque su impacto depende, en cada caso, de la capacidad de autogestión del hogar beneficiario.

### **Municipio de Rosario (Santa Fe)**

#### **El Banco de Materiales como estrategia de gestión de bienes comunes y articulación multiactoral**

En Rosario, la política habitacional municipal incorpora una herramienta específica orientada al mejoramiento progresivo del hábitat en sectores populares, que se apoya en un principio cada vez más extendido en las políticas urbanas contemporáneas: la gestión del descarte como bien común. El Banco de Materiales de Rosario, creado por Ordenanza N.º 10.058, se presenta como una plataforma pública para el reciclaje, la redistribución y el uso social de materiales en desuso, que provienen tanto de organismos estatales como de empresas del sector privado y de la ciudadanía en general.

La iniciativa, impulsada originalmente en 2020 y puesta en funcionamiento en 2022, plantea que los materiales sobrantes de obras públicas o privadas, demoliciones o remodelaciones —así como mobiliario o elementos constructivos en buen estado— no deben considerarse simplemente residuos, sino recursos disponibles para atender situaciones de vulnerabilidad habitacional. En ese sentido, el banco constituye una política de reutilización con fines sociales, donde el Estado municipal asume un rol activo en la organización de un circuito solidario y multiactoral de gestión de excedentes.

El programa es ejecutado por el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Hábitat, y se estructura en torno a tres funciones principales: recepción, acopio y distribución de materiales, con una logística supervisada por el municipio y una asignación regulada mediante relevamientos técnicos y sociales. Para acceder a los materiales, las familias deben acreditar su situación habitacional a través de informes de trabajadoras sociales del municipio y cumplir con los criterios del Programa de Emergencia Habitacional.

Una particularidad destacada es el diseño institucional del banco como espacio de articulación público-privada, donde el municipio promueve convenios con empresas constructoras, corralones, proveedoras de insumos y desarrolladoras, que canalizan donaciones de materiales con capacidad de ser reacondicionados y redistribuidos. Entre los casos recientes figura la donación de 28 aberturas por parte de la firma FEXA SRL, que muestra el involucramiento creciente del sector privado en esta lógica de co-responsabilidad social urbana.

El banco también contempla la recepción de materiales provenientes de dependencias municipales, que están obligadas a canalizar sus excedentes a través del sistema, consolidando así una práctica transversal en la gestión del hábitat local. De este modo, el municipio asume el descarte no como

un pasivo a remover, sino como un activo a gestionar desde una lógica de bienes comunes, con trazabilidad, orientación social y potencial de transformación.

En paralelo, durante 2024 y 2025, el gobierno provincial impulsó el Acuerdo Santa Fe, un programa de articulación con corralones y empresas que busca reducir el precio de una canasta básica de materiales mediante descuentos del 10% para promover la autoconstrucción. Esta iniciativa complementa la política del banco, reforzando una impronta provincial orientada a la colaboración público-privada para garantizar el acceso a insumos básicos para la vivienda.

Cabe señalar que esta lógica difiere de experiencias como la de Santa Fe capital, donde el enfoque inicial se apoyó en un esquema más comunitario y solidario entre vecinos. En el caso de Rosario, en cambio, el Estado municipal se posiciona como actor central en la institucionalización de un sistema urbano de redistribución solidaria, anclado en capacidades estatales, convenios formales y criterios de intervención territorial definidos.

### **Otros casos de municipios**

Además de los modelos desarrollados en municipios como Trelew, Magdalena o Rosario, existen otras experiencias locales que, con distintos grados de institucionalización, adoptaron estrategias similares de provisión o producción social de insumos. El municipio de Zárate, por ejemplo, implementó en 2021 un corralón social municipal en articulación con el programa Potenciar Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En este caso, operarios de cooperativas vinculadas al programa producían 700 bloques de hormigón por día, destinados a intervenciones de vivienda social, obras públicas y provisión de materiales para planes de hábitat integrales (Plan Solidaridad Urbana). A diferencia de un banco de materiales basado en la recepción y redistribución, esta experiencia se orientó a la producción municipal de insumos básicos para el hábitat.

Por su parte, los municipios de Crespo y Ushuaia replicaron el modelo de banco solidario, enfocándose en la recepción de materiales y su redistribución a familias en situación de vulnerabilidad. En tanto, el municipio de Río Cuarto estableció un banco de materiales orientado principalmente a la respuesta ante emergencias o catástrofes, operando como mecanismo de asistencia rápida frente a eventos críticos.

### **Provisión social de insumos desde la sociedad civil: bancos de materiales y corralones comunitarios**

Frente a los límites de cobertura de las políticas públicas, diversas organizaciones de la sociedad civil han desarrollado en los últimos años dispositivos de provisión social de insumos para el mejoramiento del hábitat, basados en el reciclaje, la producción de componentes y la comercialización a precios accesibles. Estas experiencias, surgidas desde el entramado comunitario y con apoyo de empresas, universidades y sectores técnicos, comparten una lógica común: acercar materiales de construcción a hogares de bajos ingresos en condiciones más accesibles que el mercado formal, promoviendo además capacitación, autogestión y trabajo comunitario.

## **Banco de Materiales Córdoba**

El Banco de Materiales de Córdoba es un ejemplo de esta orientación. Se trata de una iniciativa conjunta de Cáritas Córdoba, la Universidad Católica de Córdoba (UCC), la Asociación de Vivienda Económica (AVE) y la empresa Séptimus, con financiamiento inicial del Ministerio de Desarrollo Social provincial y el Fondo Ciudad Activa de la Municipalidad. Su funcionamiento combina recolección, acondicionamiento, producción y comercialización de insumos para familias de barrios populares, bajo un enfoque de economía circular y fortalecimiento comunitario.

Los materiales provienen de donaciones (empresas, corralones y particulares) y son reacondicionados o transformados en componentes constructivos de bajo costo, como techos, mesadas, vigas y placas. La producción se realiza en la planta de AVE, con participación de cooperativas de mujeres y equipos técnicos. Las familias beneficiarias adquieren estos materiales a valor social —es decir, a un precio inferior al de mercado— y reciben acompañamiento técnico, asesoramiento y asistencia en la ejecución, bajo la modalidad de autoconstrucción asistida. La política incorpora, además, instancias de formación, a través de un Centro de Capacitación y Producción Social de Componentes para el Hábitat Popular, donde se dictan talleres en tecnologías constructivas accesibles, con participación de voluntarios y actores del sistema científico-académico.

Esta iniciativa no se limita a la entrega de insumos, sino que integra provisión, producción, capacitación y participación social, convirtiendo la mejora habitacional en un proceso colectivo y pedagógico, territorialmente anclado y con fuerte sentido redistributivo.

## **Corralones Sociales – Fundación Vivienda Digna**

Otra experiencia relevante es la de los Corralones Sociales impulsados por la Fundación Vivienda Digna, con sedes en Boulogne, La Tablada y Barracas. Estos espacios funcionan como plataformas autosustentables que vinculan a empresas y donantes individuales con familias en situación de vulnerabilidad social y habitacional. La Fundación retira sin costo materiales, mobiliario y productos del hogar en buen estado, y los ofrece a precios sociales a familias previamente evaluadas mediante entrevistas socioeconómicas.

El modelo se basa en una lógica de comunidad: no hay subsidio directo ni gratuidad, pero sí una propuesta redistributiva sostenida en la reutilización de bienes descartados por sectores medios y altos, y una estructura institucional que permite su recepción, clasificación y reventa en condiciones accesibles. Los ingresos se reinvierten en programas de construcción y mejoramiento, y permiten además mantener más de 30 puestos de trabajo dentro de la organización.

Junto con la provisión de insumos, los corralones ofrecen capacitaciones gratuitas en autoconstrucción y acompañamiento técnico, con talleres dictados por equipos de empresas vinculadas a la construcción, tanto de forma presencial como virtual. Estas instancias de formación permiten fortalecer la capacidad de intervención de las familias sobre su propia vivienda, en una lógica de ayuda mutua y valorización del esfuerzo propio.

## **Reflexiones finales**

El recorrido por distintas experiencias muestra que, frente a la crisis habitacional y la retracción de los grandes programas nacionales, los municipios han sabido construir respuestas situadas y eficaces desde su escala de intervención posible. Allí donde el problema se vuelve manejable —por volumen, por cercanía con el territorio o por capacidad operativa— son los gobiernos locales quienes lideran la provisión de materiales y organizan los circuitos de distribución. Sin embargo, en ciudades de mayor tamaño o con estructuras administrativas más complejas, la sociedad civil tiende a asumir un rol más activo, impulsando iniciativas propias y generando plataformas comunitarias o híbridas, con el Estado en función de apoyo o articulación.

En ese entramado, la escala importa: mientras que en localidades pequeñas se consolida una lógica solidaria directa —entre vecinos, con presencia estatal fuerte y esquemas flexibles—, en ciudades intermedias y grandes se multiplican las formas de cooperación público-privada, la formalización normativa y las articulaciones multiactorales. Así, los casos de Trelew, Rosario y Magdalena aparecen como buenas prácticas replicables e innovadoras, cada uno desde un modelo institucional distinto: la ejecución directa y comunitaria en Trelew, la redistribución del descarte como bien común en Rosario, y el financiamiento no bancario con contraprestación en Magdalena.

Comparar estos casos permite identificar criterios claves para pensar nuevas políticas: el tipo de actor que lidera la iniciativa, el grado de institucionalización, la fuente de insumos (producción, compra o donación), la modalidad de devolución, el acompañamiento técnico y la articulación territorial. Si el déficit habitacional cualitativo es hoy la dimensión más extendida del problema de la vivienda, entonces estos dispositivos de provisión social de insumos —en cualquiera de sus variantes— se vuelven herramientas estratégicas para ampliar derechos, fortalecer la comunidad y democratizar el acceso al hábitat.