



# 1

## Erradicar la pobreza extrema y el hambre



### ODM 1. Metas Argentinas

- Reducir la pobreza a menos del 20%.
- Erradicar la indigencia y el hambre.

## Introducción

El proyecto político iniciado en mayo de 2003 y profundizado a partir de diciembre de 2007 ha asumido la responsabilidad de generar las condiciones que permitan reconstruir el ser nacional, recuperando para la Nación Argentina su integración social con justicia, ética y seguridad en los derechos ciudadanos.

Los frutos del modelo de acumulación orientado hacia la producción y el trabajo se reflejan en los indicadores sociales, los cuales dan cuenta de la superación de algunas metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## Situación actual y tendencias

Desde el primer semestre de 2003 hasta el segundo semestre del 2008, 8.400.000 personas superaron la situación de pobreza en la que se encontraban, lo cual representa una reducción del 72%.

De esta manera se superó mucho antes de 2015 la meta de reducir la pobreza a menos del 20%, alcanzando en el segundo semestre de 2008 un 15%. En el mismo período 5.146.000 personas dejan atrás su situación de indigencia, la cual se redujo en un 84%, siendo actualmente el 4,4 % de la población.

A partir del actual modelo de acumulación orientado hacia la producción y el trabajo, se recuperaron todos los indicadores sociales sobre pobreza, desigualdad y distribución del ingreso, experimentando un cambio positivo en los últimos años.

Continuando la tendencia decreciente que se viene registrando desde el año 2003, en el año 2008 el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en los ingresos, alcanzó su mejor registro desde abril de 1996<sup>1</sup>.

La misma tendencia positiva mostró la Brecha de Ingresos, y los guarismos alcanzados en el año 2008 son también los mejores en los últimos años. Este indicador hace referencia a la desigualdad en los ingresos, mostrando cuantas veces mayor es el promedio de ingresos del 20% de hogares más ricos en relación al 20% más pobre. La brecha de ingresos se redujo un 41%, desde el 23,1% registrado en el año 2002, al actual 13,6%<sup>2</sup>.

1. Los valores de la evolución de los indicadores desde 2000 a 2006 se pueden ver en Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2007. Presidencia de la Nación.

2. Ídem.

El coeficiente de Brecha de Pobreza, que mide la diferencia entre el ingreso total de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza, también experimentó un cambio positivo expresando en 2008 su mejor guarismo desde mayo de 2001.

Tabla 1.1. **Indicadores de seguimiento.** Años 2007-2008.

Erradicar la pobreza extrema y el hambre		
Indicadores	Años	
	2007*	2008**
Porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de indigencia	5,9	4,4
Porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de pobreza	20,6	15,3
Cohesiciente de Gini***	0,465	0,464
Brecha de ingresos (%)	13,8	13,6
Coefficiente de brecha de pobreza	0,385	0,395

Nota: (\*) 2º semestre. (\*\*) 4º trimestre de 2007 y 1º trimestre de 2008. (\*\*\*) Distribución de personas por deciles de IPCF, incluyendo ingresos nulos.  
Fuente: INDEC, 09

Estos datos son claros ejemplos de la puesta en práctica del círculo virtuoso entre las políticas sociales integrales, el empleo y la distribución del ingreso.

Mediante la ejecución de políticas macroeconómicas que desendeudaron al país, multiplicaron las reservas, generaron superávit fiscal y comercial record, la Argentina ha logrado recuperar su soberanía nacional y popular.

Se advierte así que el estímulo, la creación y el sostenimiento del empleo constituyen la principal política social que este gobierno lleva adelante. El trabajo, junto con la educación y la salud, son factores centrales de la integración social y la distribución del ingreso.

Al comparar el primer trimestre de 2003 con el cuarto trimestre de 2008 se observa que la tasa de desocupación bajó más de 13 puntos porcentuales, lo que implica un reducción del 64%.

No obstante, reconocemos que aún subsiste un “núcleo duro de la pobreza”, que años de abandono y exclusión han limitado sus capacidades, de tal forma que requieren estrategias de intervención innovadoras y activas en mayores períodos de tiempo.

A través de distintas políticas públicas, entre las que se puede destacar el Plan Nacional de Abordaje Integral “*Ahí, en el lugar*”, el Estado interviene con el objetivo de abordar las distintas tramas y facetas que obstaculizan el tránsito hacia la superación de la pobreza estructural.

## Programas y acciones de apoyo

La crítica situación social que sufrió nuestro país demandó la implementación de un sistema de protección social, que consistió en atender las necesidades vinculadas a los condicionantes de la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo que se promo-

vieron prácticas sociales transformadoras orientadas a la promoción del desarrollo humano.

Esta orientación se basa en la convicción de que la pobreza no es sólo carencia de recursos materiales o de ingresos, sino de capacidades de las personas y de las comunidades.

Por lo tanto, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, estableció una estrategia de intervención a partir del concepto de integralidad en las políticas sociales. Este concepto implicó, no sólo un trabajo de unificación y articulación de recursos sino, fundamentalmente, la promoción de todas las dimensiones del desarrollo humano y del territorio.

Los avances logrados en la recomposición del tejido social van exigiendo nuevos desafíos. En esta etapa, los esfuerzos están orientados a dos aspectos fundamentales: la promoción de la economía social, solidaria y distributiva, como respuesta de integración, creando condiciones para la generación de empleo genuino y oportunidades de autoempleo; y la creación del Plan de Abordaje Integral con eje territorial, orientado a intervenir en los factores condicionantes de los núcleos duros de pobreza, en localidades rurales con menos de 12.000 habitantes, como así también en barrios y villas de emergencia de aglomerados urbanos.

Asimismo, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional Familias, continuaron avanzando en sus propuestas transformadoras para encontrar los mejores modos de concretar los principios rectores de esta política social.

Este desafío ha requerido promover y consolidar una nueva institucionalidad social a través del fortalecimiento de la Red Federal de Políticas Sociales, integrada por los niveles gubernamentales de Nación, Provincia y Municipio, junto a las organizaciones de la comunidad.

El rol activo y presente del Estado genera la articulación necesaria en pos de un trabajo mancomunado y vertebrado hacia los siguientes objetivos: la promoción de una gestión asociada y solidaria en el mejoramiento de la calidad de vida, con la participación de las familias, las organizaciones sociales y el sector privado, procurando desde una construcción colectiva consolidar políticas sociales desde el ejercicio de la responsabilidad social; aplicar los planes sociales con eje en la equidad territorial; promover el desarrollo de la economía social, reconociendo en el trabajo al mejor integrador social; y garantizar la seguridad alimentaria de la población.

## La promoción de la economía social

Desde fines del año 2003, a través del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, “Manos a la Obra”, se inició un proceso que comenzó apoyando proyectos socio productivos y continuó, progresivamente, creando respuestas alternativas

generadas en la necesidad de fortalecer las condiciones económicas para una real y equitativa inclusión social.

Por un lado, se superó la visión del proyecto productivo aislado y fuera de contexto. A partir de la identificación de perfiles productivos locales, se integraron las iniciativas económicas y se desarrollaron herramientas de apoyo a la producción y diversas estrategias para superar los problemas de escala, haciendo más eficientes los costos y la gestión global de los emprendimientos.

Asimismo se generaron acuerdos institucionales entre los gobiernos provinciales, locales y organizaciones de la sociedad civil, promoviendo la sustentabilidad de los emprendimientos productivos.

Por otro lado, se crearon factores estructurales para apoyar los procesos de comercialización que deben encarar los emprendedores.

El Monotributo Social y el Registro Nacional de Efectores, con la Ley 25.865, les permitió la emisión de facturas por sus servicios y productos, alcanzando mayor volumen de ventas, la incorporación al sistema previsional, la utilización de los servicios de una obra social, tanto para el titular como para su grupo familiar y además la posibilidad de constituirse en proveedores del Estado.

Este año, a su vez, cada monotributista social recibe una asignación familiar por cada hijo menor de 18 años.

La ley Nacional de Microcrédito, Ley 26.117, creó el “Programa de Promoción del Microcrédito Padre Cajade” y permite que pequeños productores -históricamente excluidos del financiamiento- tengan acceso a créditos basados en la confianza y la responsabilidad.

Se han otorgado, hasta el momento, 87.800 microcréditos a 62.800 emprendedores y cuenta con 5.000 promotores de crédito en territorio.

Por último, en 2008, se sumó la ley 26.355 de “Marca Colectiva” que, haciendo eje en la promoción de la comercialización, creó un signo distintivo común que identifica y agrega valor y visibilidad en el mercado a todos los productos y servicios provenientes de la Economía Social, al mismo tiempo que promueve la asociación entre emprendedores.

De esta manera, las distintas experiencias asociativas -unipersonales, familiares, de autoconsumo- y los asociativos comerciales -empresas sociales, cooperativas y mutuales-, como también las distintas etapas de la cadena productiva, cuentan con instrumentos específicos para su promoción y desarrollo.

A través de distintos programas del gobierno nacional, se han conformado 4.582 nuevas cooperativas de trabajo, dedicadas a la construcción de viviendas y obras de infraestructura, creando 50.000 nuevos puestos de trabajo, que implican inclusión

para miles de personas desocupadas. Actualmente las cooperativas y mutuales registradas son 16.900, con 14 millones de asociados en todo el país.

La Economía Social en su conjunto genera, junto al Estado a través del Ministerio de Desarrollo Social, 600.000 emprendedores en nuestro país. Constituye el resultado de la apuesta a la inclusión social y el trabajo para todos en un país justo y equitativo que lleva adelante el Gobierno Nacional.

## Plan de Abordaje Integral, “Ahí, en el lugar”

En el año 2008, se profundizó la presencia del Estado en el territorio con el objetivo de operar sobre las condiciones que en las últimas décadas consolidaron zonas excluidas y desintegradas del contexto nacional.

El neoliberalismo les adjudicó el estigma de “inviabiles”, al mismo tiempo que favorecía la inexistencia de las mínimas posibilidades de transformación de los ciudadanos residentes en miles de pequeños pueblos.

En el año 2008, se crea el Plan de Abordaje Integral “Ahí, en el lugar” con la decisión de que haya una sola Argentina integrada y equitativa, con el convencimiento que la pobreza es mucho más que un problema de ingresos, con la clara idea de la necesidad de realizar una artesanía social que trabaje sobre las causas y los factores de la pobreza, con la acumulación del conocimiento construido desde el mes de mayo de 2003 y la creación de una nueva institucionalidad social en el territorio: los Centros Integradores Comunitarios, los Centros de Referencia, la Red Federal de Políticas Sociales.

La integralidad de las políticas sociales se corporiza en el trabajo conjunto y articulado de los Ministerios Nacionales que, junto con las comunidades, ponen en marcha el Plan Ahí<sup>3</sup>.

Para la selección de las localidades, se ha triangulado información cuantitativa (NBI, mortalidad infantil y tuberculosis) y datos cualitativos definidos a partir de: la situación de pobreza extendida, el aislamiento geográfico y social, las dificultades en el acceso a la salud y la educación y las necesidades de fortalecer el perfil socio productivo, la participación y la organización comunitaria.

El tratamiento integral de las variables determinantes de la situación de pobreza, se expresa en la definición de los cuatro polos de intervención: Polo de Organización Social, Polo de Prestaciones y Servicios Sociales, Polo de Infraestructura Social y el Polo Productivo y de Servicio. De esta manera, se abarcan en forma amplia las dimensiones del desarrollo humano en la identidad de un contexto social integrado.

3. A partir de la articulación que se realizó desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, participan los siguientes Ministerios: Desarrollo Social; Salud; Educación; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Economía y Producción; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La “artesanía social” que mencionamos anteriormente se orienta a trabajar, en forma simultánea, la capacitación de actores locales, la sensibilización y la formación en salud y la creación de espacios participativos y organizativos para la restitución de derechos, la protección familiar, una vejez digna, el reconocimiento y respeto por la identidad individual y colectiva, la construcción de espacios para la recreación y la expresión cultural, el acceso y permanencia en el sistema educativo, la realización de controles médicos y hábitos saludables, la conformación de redes de emprendimientos socio productivos integrados en el desarrollo local.

A un año del lanzamiento del “Plan Ahí” se está trabajando en 432 pueblos de menos de 12.000 habitantes de 14 provincias y 144 barrios de alta vulnerabilidad social del Conurbano Bonaerense.

A partir de la integralidad en la gestión, en la mirada – planificación de “abajo hacia arriba”, y del abordaje – propuestas participativas-, mencionamos algunos de los logros obtenidos: 10.000 viviendas rurales, 174 Centros Integradores Comunitarios, 1.692 mejoramientos habitacionales, 11.715 nuevos emprendedores de la economía social, atención a 136.252 embarazadas y niños hasta 6 años, 14.068 equipamientos básicos entregados en salas de atención primaria y hospitales, 1.422.105 de tratamientos médicos distribuidos, 100.000 personas accedieron a las pensiones no contributivas; 216.740 libros entregados a alumnos de los primeros años de las escuelas primarias, 47.000 becas de estudio otorgadas, 115.000 personas incluidas en el Plan Familias, 25 comunidades indígenas que recibieron títulos traslativos de dominio, a través de adjudicación y regularización dominial de tierras, 11.715 personas inscriptas en el Registro Nacional de Efectores Sociales y el Monotributo Social.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, continuó transformando la asistencia alimentaria en una actividad protagonizada por las familias, recuperando al alimento como un factor más de la integración familiar. Por lo tanto, se impulsó la entrega de vales y tarjetas magnéticas para que las familias administren la compra de alimentos, brindándoles capacitación y acompañamiento para el acceso a una alimentación equilibrada, respetando las costumbres locales.

Desde esta perspectiva, se redujo la entrega de módulos alimentarios, de 1.230.000 en el año 2003 a 84.000 módulos en la actualidad, mientras que 1.663.000 familias accedieron a las tarjetas para la compra de alimentos. Otro aspecto a destacar es la reducción, en un 60%, de la cantidad de personas que concurrían a comedores comunitarios.

La promoción de la autoproducción de alimentos frescos de huerta y granja alcanzó a 3.000.000 de personas a través del Programa Prohuerta y 1.200.000 alumnos reciben asistencia alimentaria en 11.700 comedores escolares.

El Plan Nacional Familias continuó brindando protección y promoción integral a través de ayudas directas a personas en situaciones críticas, apoyo económico para tratamientos médicos, equipamientos comunitarios y para el hogar, talleres familiares para desarrollo de capacidades, apoyo a pueblos originarios, promoción de la juventud,

asistencia ante emergencias climáticas y catástrofes y subsidios monetarios a través del Programa Familias por la Inclusión Social y Pensiones no Contributivas.

La cobertura social a través de pensiones asistenciales se incrementó en un 142%, de 330.000 en el año 2003 se avanzó a 800.000 pensionados en abril 2009.

El importante aumento de la cobertura fue posible a partir de la eliminación de la restricción por cupo para obtener pensiones a la vejez. De esta manera se hizo extensivo este derecho a todos los adultos mayores de 70 años del país sin protección social.

Además, los operativos de campo realizados (más de 1.000), los convenios con Municipios (más de 1.200) y la apertura de nuevos Centros de Atención para difundir el derecho a la pensión asistencial, facilitaron el conocimiento y el acceso a estos derechos.

Por otra parte, los montos de cada pensión asistencial aumentaron entre los años 2003 y 2009, un 413%.

Destacamos las pensiones para madres con 7 hijos o más y las de invalidez, que aumentaron su cobertura en un 240%.

El programa Familias por la Inclusión Social atraviesa una etapa de transformación: de un programa de transferencias condicionadas de ingresos a un programa basado en la promoción, protección y participación de las familias.

Fortalece su articulación con todas las líneas de trabajo que se desarrollan en el Ministerio, en pos de brindar posibilidades sustentables de mejora en la calidad de vida de las familias, promoviendo su capacitación y el desarrollo de actividades productivas asociativas o familiares.

La cobertura del programa aumentó entre 2003 y 2009, un 306%, alcanzando actualmente a 610.000 familias. Las familias reciben un ingreso no remunerativo por hijo menor de edad, recientemente incrementado en un 50%. A su vez los miembros de los grupos familiares reciben becas para terminar sus estudios y para la formación en oficios que le faciliten la inserción laboral.

Asimismo intensificó la articulación con los otros programas del Ministerio, en pos de concentrar recursos que hagan sustentables la mejora en la calidad de vida de todos los miembros de cada familia.

En 2007, se incorpora al Ministerio de Desarrollo Social la Secretaría de Deporte. Pone en marcha el *Plan Nacional del Deporte 2008-2012*, que propone una línea rectora para el desarrollo de la actividad física y del deporte nacional, ubicando al deporte como vehículo de participación social y desarrollo humano.

Entre sus acciones se destacan las competencias deportivas de carácter inclusivo, participativo y formativo para niños, jóvenes y adultos mayores, como los *Juegos*

*Nacionales Evita* y el Programa *Nuestro Club* que, a través del apoyo a obras de infraestructura, equipamiento y capacitación a dirigentes deportivos en todo el país, fortalece el desarrollo de actividades con fuerte sentido comunitario hacia la expresión lúdica, creativa y solidaria.

## El avance de la nueva institucionalidad de las políticas sociales en el territorio

Los Centros Integradores Comunitarios son espacios públicos, de integración comunitaria, destinados a recuperar condiciones de inclusión social a través de la profundización del desarrollo local y la activación de recursos en poder de la comunidad.

Los CIC's plantean una concepción de trabajo interdisciplinario, intersectorial y participativo, promoviendo el sentido integral de las acciones de salud y desarrollo social.

Constituyen un nuevo modelo de gestión pública que integra acciones de los ministerios que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Por ello, se proyecta en una visión integral de las políticas sociales en territorio y articula con las áreas de desarrollo social, salud, educación, trabajo e infraestructura, desarrollando las capacidades comunitarias y atendiendo a los requerimientos específicos de los distintos miembros de la comunidad y sus particularidades culturales.

Con el objetivo de brindar institucionalidad a la participación comunitaria, los Centros Integradores Comunitarios proponen un modelo de funcionamiento a través de Mesas de Gestión Local integradas por el gobierno nacional, provincial y municipal, con la participación de las organizaciones comunitarias, las comunidades locales, las organizaciones vecinales y sociales, fundamentalmente, quienes planifican las acciones de manera conjunta, expresando los modos culturales de cada comunidad.

Más de 500 Centros, entre construidos y por finalizar, se encuentran a lo largo de todo el territorio nacional, en los ámbitos locales más vulnerables.

Como resultado de la continua búsqueda de las herramientas que acompañen a las diversas características y necesidades de nuestra población, se construirán CICs rurales en 175 localidades seleccionadas por el Plan de Abordaje Integral "Ahí, en el lugar".

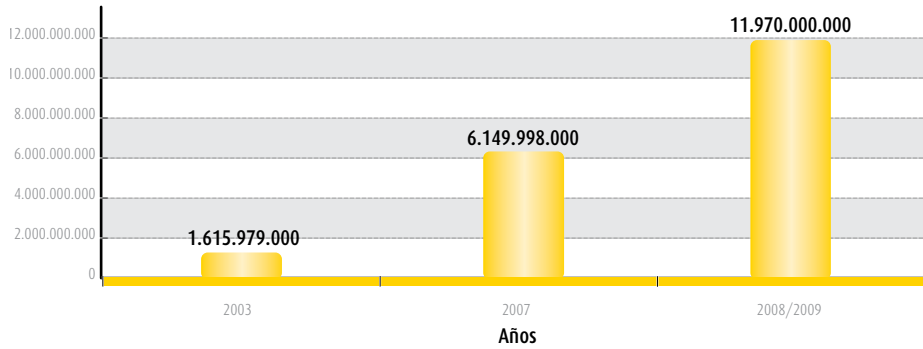
De esta manera, poblaciones pequeñas y alejadas de las oportunidades de un mayor desarrollo, se apropian y gestionan los recursos que posibilitarán el acceso a una mejor calidad de vida.

Además de encarar respuestas a los temas de salud, desarrollo social, trabajo y vivienda, se incorporan el arte, la cultura y la práctica deportiva, como actividades que favorecen el desarrollo de las energías creadoras al mismo tiempo que consolidan los vínculos sociales de los pueblos.

## La inversión social en cifras

La evolución de la inversión social expresa la direccionalidad de las políticas: entre 2003 y 2007 se produjo un crecimiento de 281%, y en los 16 meses de la nueva gestión, se invirtió el 81% de lo realizado en los cuatro años anteriores ■

Gráfico 1.1. Evolución de la inversión del MDS. Argentina - Años 1993, 2007 y 2008/2009.



Fuente: Dirección de Gestión y Monitoreo - Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional. Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por planes sociales del MDS.