

# *Frente a la exclusión social qué caminos?*

*Los casos de Québec y Argentina*

Pierre-Joseph Ulysse  
Frédéric Lesemann

Carlos La Serna  
con la colaboración de Leticia Echavarri



Institut National de la Recherche Scientifique  
Université du Québec



Instituto de Investigación y Formación  
en Administración Pública  
Universidad Nacional de Córdoba

# Frente a la exclusión social, qué caminos?.



Institut National de la Recherche Scientifique  
Urbanisation, Culture et Société  
Grupo de Investigación sobre las Transformaciones del Trabajo, de las Edades y de  
las Políticas Sociales (TRANSPOL)  
Université du Québec  
3465, rue Durocher  
Montréal (Québec) H2X 2C6 - CANADA

Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP)  
Universidad Nacional de Córdoba  
Edif. de la Facultad de Ciencias Económicas, Box 101, Ciudad Universitaria. Córdoba.  
ARGENTINA

Este trabajo ha sido posible por el apoyo de los Ministerios del Empleo y la  
Solidaridad Social (MESS), y de Relaciones Internacionales (MRI) del Gobierno  
Nacional del Québec.

Edición del IIFAP  
Diseño y diagramación: Arq. Juan Carlos Jornet  
Impreso en Córdoba, Argentina  
Octubre 2003

# I N D I C E

INTRODUCCIÓN: UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN, UNA POLÍTICA DE SOCIEDAD..... 5

## EL CASO QUÉBEC

**Lucha contra la pobreza mediante la inserción laboral  
en Quebec: Elementos de síntesis ..... 11**

por: **Pierre Joseph Ulysse y Frédéric Lesemann**

ALGUNAS REFERENCIAS PARA LEER LA SITUACIÓN QUEBEQUENSE..... 13

LA POBREZA: UN PROBLEMA SOCIAL..... 17

La Ley 112.....22

Lucha contra la pobreza y acción colectiva.....24

El Colectivo: un ejemplo de movilización ciudadana.....25

UN ENFOQUE GLOBAL E INTEGRADO ..... 31

La inserción social por el empleo..... 31

La inserción por medio de la vivienda.....33

La política familiar.....35

*Una mejor conciliación familia-trabajo*.....36

Acciones para la juventud.....37

El apoyo al ingreso: entre la ayuda financiera y la inserción en el empleo .....38

*La ayuda financiera*.....39

*El desafío del ingreso mínimo*.....41

*Los límites del enfoque global integrado*.....44

Resumen .....48

LA GESTIÓN PREVISIONAL DE LA MANO DE OBRA ..... 51

El empleo y la formación de la mano de obra en Québec: algunas referencias ..... 51

Empleo-Quebec.....53

*La formación: un vector clave* .....54

*El desafío de la formación durante toda la vida*.....56

*Responder a una falta de mano de obra previsible*.....58

Las relaciones con las empresas y la economía real.....66

Resumen.....69

ESTRUCTURAS MEDIADORAS Y DINÁMICAS LOCALES:

EL MARCO DE LA NUEVA ASOCIACIÓN ESTADO/SOCIEDAD CIVIL..... 71

Las empresas de inserción.....71

Las empresas de economía social.....74

La política de reconocimiento de la acción comunitaria .....77

La política de apoyo al desarrollo local y regional.....79

Los desafíos del desarrollo local .....82

Resumen.....84

EL PAPEL DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO..... 87

El sistema fiscal quebequense ..... 87

El régimen de tributación .....88

*El impuesto a las ganancias de los particulares* .....88

*El impuesto a las ganancias de las empresas* .....90

*La tasa de venta* .....91

El régimen de transferencias .....91

*Investigación, desarrollo y formación de la mano de obra* .....92

*La integración de los regímenes*.....94

La fiscalidad quebequense: un mecanismo de solidaridad y de protección social .....95

Resumen.....98

CONCLUSIONES..... 99

# EL CASO DE ARGENTINA

<b>La acción estatal en el campo de la exclusión social; el caso argentino.....</b>	<b>105</b>
por: <b>Carlos La Serna, con la colaboración de Leticia Echavarri</b>	
Introducción.....	105
<b>LA HISTORIA Y EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL .....</b>	<b>107</b>
La historia reciente de las políticas sociales.....	107
Los efectos sociales de la historia.....	113
La transformación cultural y la exclusión social.....	115
<b>LA ACCIÓN ESTATAL EN EL CAMPO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....</b>	<b>119</b>
<b>LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DINERARIA.....</b>	<b>120</b>
El plan jefas y jefes de hogar desocupados.....	120
<i>Los términos de su formulación legal.....</i>	<i>120</i>
<i>Los significados de su ejecución social.....</i>	<i>123</i>
<i>El impacto económico del PJJHD.....</i>	<i>130</i>
<i>El impacto social del plan.....</i>	<i>131</i>
El programa familias por la inclusión social.....	133
El programa de becas estudiantiles.....	135
Las pensiones no contributivas.....	135
<b>LA PROVISIÓN DE BIENES SOCIALES BÁSICOS.....</b>	<b>137</b>
El programa de emergencia alimentaria.....	138
El programa remediar de medicamentos genéricos.....	139
<b>LA POLÍTICAS EN EL CAMPO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.....</b>	<b>144</b>
<b>LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SU IMPACTO SOBRE EL EMPLEO.....</b>	<b>149</b>
<b>ALGUNAS DIMENSIONES CLAVES DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN.....</b>	<b>153</b>
La fiscalidad: un esfuerzo aún insuficiente.....	154
La gestión administrativa: hacia una mayor racionalidad.....	160
Las relaciones estado-sociedad civil: una democratización sólo insinuada.....	162
Conclusiones.....	165
<b>ANEXO: LAS NUEVAS VÍAS DE INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.....</b>	<b>169</b>

## **INTRODUCCIÓN : UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN, UNA POLÍTICA DE SOCIEDAD<sup>1</sup>**

¿Por qué la exclusión social y la pobreza? ¿Cómo y desde donde construir una política orientada a la inclusión social?. Son éstas las preguntas que nos planteamos en la etapa inicial de un trabajo de balance reflexivo sobre las acciones y las prácticas en un campo de problemas que el desarrollo de la modernidad actual generaliza, con riesgos y circunstancias diferentes, a toda la humanidad.

Estos interrogantes reenvían a la estructura y funcionamiento de los más diversos ámbitos de la vida social. Reenvían en primer lugar al papel del Estado en relación con el desarrollo de las sociedades, a sus roles en relación con los distintos ámbitos del funcionamiento de la vida social, pero también en relación a sus obligaciones respecto al bienestar material, político y cultural de las poblaciones. En segundo lugar, las preguntas que nos hacemos remiten al rol de la economía, a sus modos de inclusión / exclusión en el trabajo y el empleo, a las condiciones de vida que permiten o que niegan, a sus responsabilidades de cara al desarrollo. Finalmente envían también a la sociedad civil, a las características que asume la acción social y colectiva, a su roles dinamizadores o retardatarios en la transformación de las estructuras sociales y políticas, a la articulación entre Estado y movimientos sociales.

Los trabajos que presentamos, reflejan bajo diferentes recortes, las transformaciones que a nivel del Estado, de la economía y de la sociedad civil, son propias a la actual fase de modernización. La presencia de diferentes grados de exclusión, alarmantes en el caso argentino, es observada a través de la emergencia de importantes cambios socio culturales, que dan cuenta de una nueva configuración de la sociedad civil, en la que gana espacio la cuestión pública y a partir de la cual son puestas en cuestión las reglas y normas sociales típicamente bienestaristas y aquellas que abrogan por la preeminencia del mercado.

---

<sup>1</sup> El presente documento es resultado de la labor de investigación realizada en el marco de un acuerdo entre el Grupo de Investigación sobre las transformaciones del trabajo, de las edades y de las políticas sociales (TRANSPOL) del Instituto Nacional de Investigación Científica-Urbanización, Cultura y Sociedad (INRS-UCS) de la Universidad de Québec, y el Programa Modernización y Políticas Sociales del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, acuerdo que ha contado para la parte del Québec, con el apoyo de los Ministerios del Empleo y la Solidaridad Social y de Relaciones Internacionales del Gobierno Nacional del Québec.