

# LOS DERECHOS HUMANOS Y LA AMENAZA DE LA POBREZA: LA RESPUESTA LEGISLATIVA EN QUEBEC

PIERRE ISSALYS  
Facultad de Derecho  
Universidad Laval (Quebec, Canadá)

Traducción de ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ  
Prof. Ayudante Doctora (acreditada PTU)  
Universidad de Oviedo<sup>1</sup>

Que la pobreza es una amenaza permanente para la plena realización de los Derechos Humanos es hoy una verdad universalmente aceptada. No en vano, la satisfacción de necesidades básicas para el bienestar humano forma parte, sin duda, del objeto mismo de los derechos más esenciales. Pero el corrosivo impacto de la pobreza llega más allá. Así, los derechos de participación política y cultural también se ven afectados allí donde la pobreza no se erradica o al menos se contiene.

Este vínculo entre la pobreza y la efectividad de los Derechos Humanos se ha resaltado sobre todo hablando de los países en vías de desarrollo. También, sin embargo, se manifiesta en sociedades ya ampliamente desarrolladas, prósperas e, incluso podría decirse, pudientes. Aquí, la creencia de que los Derechos Humanos están conseguidos y garantizados como nunca choca cada día con la dura realidad de la pobreza presente. Es lo que ocurre en Norteamérica. En Estados Unidos, la intensificación de la pobreza, como consecuencia de los caprichos del capitalismo neoliberal, ha alcanzado proporciones brutales en las últimas décadas. Canadá también se ha visto afectado, aunque de forma más gradual y limitada.

---

<sup>1</sup> Este artículo sirvió como base para la conferencia que el profesor Issalys impartió, con el título «Human Rights and the Threat from Poverty: Quebec's Legislative Response», el 1 de octubre de 2013 con ocasión de una actividad organizada por la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia y la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo. La traducción ha sido realizada en el marco del Proyecto de investigación de referencia DER2012-32241 y título «Modelos jurídico-organizativos de optimización de las prestaciones esenciales del Estado de bienestar», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

En las páginas que siguen se analiza la forma en que Quebec, la provincia que acoge a un poco menos de una cuarta parte de los treinta y cinco millones de habitantes de Canadá, ha respondido a la amenaza que para la efectividad de los Derechos Humanos supone la pervivencia y el aumento de la pobreza. De forma inusual para lo que es el contexto norteamericano, esta respuesta ha adoptado la forma de legislación, expresamente dirigida a combatir la pobreza: la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social, que entró en vigor en su mayor parte en 2003.<sup>2</sup> A continuación se ofrecerán algunas reflexiones a partir de la valoración de los resultados obtenidos hasta ahora con la aplicación de la Ley. El objetivo principal es describir el trasfondo constitucional, legal y social de la Ley, y presentar las características de la misma que la convierten en una de las normas de derecho público más significativas de los últimos tiempos.

## I. ANTECEDENTES

A fin de entender los fundamentos, objetivos y naturaleza peculiar de la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social, es preciso atender a varios aspectos del Derecho y la sociedad canadienses y quebequenses. Así, se hará referencia seguidamente a la posición de los Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico, al impacto del federalismo en el desarrollo de las políticas sociales, al rol de la legislación como instrumento de estas políticas, a la realidad sociológica de la pobreza y a los acontecimientos que alumbraron la aprobación de la Ley.

### 1. La protección de los Derechos Humanos en el contexto del federalismo

A partir de 1763, cuando Francia cedió los territorios que hoy conforman Quebec a Gran Bretaña, el derecho público inglés comenzó a ser recibido en la colonia, siempre con las limitaciones inherentes a tal condición. Entre los principios del derecho público inglés de entonces se incluían los consagrados en la célebre *Bill of Rights* de 1689, pero sobre todo estaban expresados en el *common law* de Inglaterra. Tales principios aún rigen en la actualidad, pues el

---

2 *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, LRQ c. L-7; *Act to combat poverty and social exclusion*, RSQ c. L-7. Las siglas LRQ/RSQ hacen referencia al compendio legislativo oficial de leyes de la provincia, accesible tanto en la versión en inglés como en francés de forma gratuita en [www.canlii.org](http://www.canlii.org). La misma base de datos ofrece también acceso a los textos constitucionales, legislativos y reglamentarios federales y de otras provincias, y a las decisiones judiciales que se citarán en este trabajo. Para abreviar, en adelante, se utilizará tan solo la denominación en francés respecto de la normativa provincial, manteniendo el inglés en el ámbito federal (y de otras provincias) para facilitar el contraste.

Preámbulo del principal texto de la Constitución canadiense se refiere claramente a ellos.<sup>3</sup> En puridad, sin embargo, el texto escrito nada recoge sobre derechos fundamentales lo que explica que durante mucho tiempo, la protección de los Derechos Humanos en Canadá se basase en los precedentes de *common law* británicos y canadienses.

A raíz de los desarrollos internacionales que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, se empezaría a considerar adecuado que las legislaciones canadienses, tanto en la dimensión federal como provincial, dieran reconocimiento explícito, cuanto menos, a los derechos fundamentales existentes en el *common law*. Este fue el objetivo de la Declaración canadiense de derechos (*Canadian Bill of Rights*) aprobada en 1960 por el Parlamento federal. Igual que su antecedente británica, esta Declaración tenía rango de ley ordinaria, sujeta por tanto a modificaciones o derogaciones en cualquier momento. Contenía una mera declaración de derechos existentes y cualquier otra ley federal que así lo previese de forma expresa podría dejar sin efecto sus disposiciones. Su ámbito de aplicación estaba además limitado a la legislación federal, para la que suponía un marco general de interpretación.

La mayor parte de las provincias canadienses adoptaron después leyes similares a la federal para ser aplicadas en los ámbitos de jurisdicción provincial. Se limitaban a contemplar los conocidos como derechos fundamentales «de primera generación», que se protegían a través de la prohibición de discriminaciones en relaciones de derecho privado, en particular en los ámbitos del empleo y la vivienda. Quebec, sin embargo, adoptaría un enfoque significativamente más amplio en su Carta de Derechos y Libertades (*Charte des droits et libertés de la personne*) de 1975. Desde el punto de vista formal, esta Carta era también una ley ordinaria, aprobada esta vez por la Asamblea Nacional de la provincia, pero también sujeta como es lógico a reformas y derogaciones por cualquier otra ley posterior. No obstante, esta Carta fue más allá que la Declaración federal y además de reconocer la existencia de un cierto número de derechos y libertades civiles y políticas, y articular previsiones antidiscriminatorias, estableció varios derechos sociales y económicos cuyo desarrollo se encomendaba a futuras leyes. Entre estos derechos fundamentales «de segunda generación» interesa aquí especialmente el que se menciona en el artículo 45:

---

3 *Constitution Act, 1867*. Denominada originalmente *British North America Act, 1867*, tomó su nombre actual en 1982, cuando el poder para reformarla fue transferido desde el Parlamento británico a diferentes combinaciones de autoridades canadienses.

Toda persona necesitada tiene derecho, para sí y su familia, a recibir las medidas de asistencia financiera y social previstas por ley necesarias para asegurarle un nivel de vida aceptable.

Con todo, la Carta quebequense mantiene una diferencia de estatus entre estos nuevos derechos sociales y económicos y los derechos más tradicionales y libertades esenciales como la igualdad o los derechos políticos y judiciales. Solo estos últimos quedan protegidos ante una violación legal por el requerimiento de una cláusula derogatoria expresa (la cláusula conocida como *non-obstant* en francés y *notwithstanding* en inglés) en la norma que comporta la infracción del derecho; mientras tanto, los derechos sociales y económicos tan solo operan como marco interpretativo. Aún así, disposiciones como la del artículo 45 han dado lugar a una notable litigiosidad; más adelante habrá ocasión de analizar algún pronunciamiento al respecto en relación con la aprobación de la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social. Hasta cierto punto, también conviene señalarlo, las limitaciones inherentes al tenor de la Carta con relación a los derechos sociales y políticos quedan compensadas por otras características destacadas de la misma, como es el hecho de que la Carta quebequense se aplique tanto a las autoridades públicas como a los sujetos privados.

Este último detalle es precisamente una de las diferencias claves entre la Carta quebequense arriba comentada y la *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, que se convertiría en parte de la Constitución de Canadá en 1982.<sup>4</sup> Esta Carta canadiense, adoptada en el arranque del actual periodo neoliberal, se circunscribe estrictamente en su ámbito de aplicación a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Existen además otras diferencias importantes. La más obvia es el marcado carácter constitucional del instrumento federal, aunque la jurisprudencia ha reconocido a la Carta quebequense, como a otros instrumentos similares en distintas provincias, una fuerza «quasi-constitucional».<sup>5</sup> Ello implica, entre otras cosas, que la Carta canadiense se aplica tanto al Parlamento

---

4 *Constitution Act*, 1982, RSC (1985), App. II, no. 44. Las siglas RSC hacen referencia al compendio legislativo federal. El texto puede consultarse de forma gratuita, como ya se ha indicado, en [www.canlii.org](http://www.canlii.org).

5 Quizás proceda recordar que la Constitución de Canadá, y de sus provincias, no se reduce a las «Leyes constitucionales». De hecho, la mayor parte de las provincias ni siquiera están sujetas a una «Ley constitucional» propia, aunque todas han aprobado normas escritas con un cierto contenido «constitucional». Y es que, como ocurre en el Reino Unido, una amplia parte del derecho constitucional canadiense es derecho consuetudinario, no escrito (en la forma de *common law*, usos parlamentarios o convenciones constitucionales).

y al gobierno federal como a los provinciales.<sup>6</sup> Otra diferencia significativa es que en la Carta canadiense está ausente cualquier reconocimiento de derechos de corte social o económico más allá de una previsión general de igualdad ante la ley, de los derechos lingüísticos ante las instituciones federales y en la educación, o de los derechos de libre circulación.<sup>7</sup> Aun así, la Carta canadiense ha sido invocada en varios casos importantes en los que se veía afectada la legislación social desde la perspectiva de la igualdad ante la ley o del derecho individual a la seguridad. Finalmente, la Carta canadiense dificulta notablemente la posibilidad de aprobar leyes que singularmente la contradigan en materia de derechos y libertades, pues las cláusulas derogatorias en este caso tienen que revisarse en cinco años.

Este es el marco constitucional sobre Derechos Humanos en el que fue adoptada la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social. Como se ha señalado, este trasfondo está condicionado por el federalismo, tal y como ocurre con la trama de las políticas sociales.

## **2. La distribución del poder legislativo en cuestiones de políticas sociales**

La Constitución de 1867, que introdujo el federalismo en el derecho público de las entonces colonias británicas en Norteamérica, estableció un sistema bastante rígido y preciso respecto a la distribución de poderes entre el Estado federal al que daba nacimiento y las provincias en él incluidas. Como es lógico, la noción de políticas sociales no resultaba familiar para los responsables estatales del momento y no hay por ello referencia alguna a estos aspectos en el texto. Así, cuando que las medidas sociales comenzaron a desarrollarse de forma gradual, en las últimas décadas del siglo XIX, tuvieron que ser caracterizadas desde el punto de vista constitucional a partir de las categorías y prácticas existentes. Ya que la asistencia a los necesitados había sido tradicionalmente una responsabilidad de las autoridades locales y eclesiásticas, la misma se configuró como competencia provincial, pues las provincias ya tenían títulos habilitantes tanto en materia de las «instituciones municipales» como de los «asuntos privados y locales en la provincia». Las cuestiones relativas a la protección sanitaria

---

6 No debe olvidarse que la Ley constitucional de 1982 entró en vigor con la oposición del Parlamento y el Gobierno de Quebec. Hasta la fecha Quebec se ha negado a firmar lo que aún sigue percibiéndose ampliamente como una imposición a traición, que se consiguió con maniobras políticamente desleales y conspiratorias en los tiempos que siguieron al referéndum sobre su soberanía de 1980. Pese a ello, y en la práctica, la Carta Canadiense y el resto de la Constitución de 1982 forman parte del derecho vigente de aplicación en la provincia.

7 Respectivamente regulados en los artículos 15, 16 a 23 y 6.

también se confiaron a las provincias, por su competencia sobre «hospitales». Cuando aparecen las compensaciones a favor de los trabajadores, las mismas se entienden también de competencia provincial por ser reducibles al título de «propiedad y derechos civiles», ya que se veían como incidentes ligados al contrato de trabajo. En general, por tanto, puede decirse que corresponde a las provincias la legislación en materias como la seguridad social o, más ampliamente, las políticas sociales.<sup>8</sup>

Por muchas razones, sin embargo, este sistema no resulta plenamente satisfactorio. Una de las principales razones deriva directamente del orden constitucional, y es que las provincias estaban llamadas a ir asumiendo, al avanzar el siglo xx, cada vez programas sociales más costosos sin que sin embargo recibiesen recursos fiscales proporcionales según la misma Constitución. En contraste con ello, el Estado federal, con escasas responsabilidades en materia de programas sociales, disfrutaba de acceso ilimitado a todo tipo de tributación. El fenómeno se conoce como «desequilibrio fiscal» –un clásico de los debates fiscales y constitucionales en Canadá–. Para corregir tal desequilibrio una posibilidad era la reforma constitucional para conferir competencias en ciertas materias de legislación social al Parlamento federal;<sup>9</sup> otra posibilidad era poner a disposición de las provincias financiación federal suficiente para costear las políticas sociales, siempre que se cumpliesen los requisitos exigidos por la legislación federal;<sup>10</sup> en fin, una tercera posibilidad era que el Parlamento federal invocase implícitamente el «poder de gasto» para poner a disposición de las políticas sociales fondos, sin pretender legislar en modo alguno sobre cuestiones sustan-

---

8 Ello explica que algunas provincias (en particular Saskatchewan y Quebec) tiendan en ocasiones a asumir un rol de liderazgo e innovación en cuestión de políticas sociales. La Ley contra la pobreza de Quebec es un claro ejemplo ya que a día de hoy existen otras provincias que han adoptado también legislación en esta materia inspirándose en parte en el ejemplo quebequense. Una visión general de la distribución de competencias en lo que aquí interesa puede verse en: Gérard Boismenu, «Fédéralisme et politiques sociales au Canada», (2008) *Revue française des affaires sociales* (no 4) 7-14.

9 Esta técnica se empleó en 1940 (prestaciones de desempleo), 1951 (pensiones de tipo Beveridge) y 1965 (pensiones contributivas). En las dos últimas décadas, la autoridad provincial se ha convertido en primordial y puede desplazar la legislación federal en cualquier provincia –Quebec así lo hizo en relación con las pensiones contributivas en 1965–.

10 Esta lógica de cofinanciación se ha empleado desde los años cincuenta para diferentes programas del área de la asistencia social y sanitaria, así como en el ámbito de la enseñanza superior. Una forma rudimentaria de cofinanciación existía desde 1927 en materia de asistencia a la tercera edad. Durante las dos últimas décadas, la carga federal en estos sistemas de cofinanciación se ha reducido muy por debajo del reparto inicial al 50%.

tivas. Esta última posibilidad, huelga decirlo, resulta mucho más controvertida en la medida en que abre la puerta a injerencias federales en cualquier ámbito de competencia federal simplemente por disponer de un poder de gasto mayor.<sup>11</sup>

Tal y como se ha tratado de demostrar, la estructura global del Estado de bienestar canadiense en 2013 es harto compleja. Cada una de las diez provincias canadienses dispone de control total sobre ciertos elementos del sistema de seguridad social y puede regularlos de la forma en que mejor se satisfagan sus necesidades y prioridades (compensación de trabajadores, ayudas familiares, seguros de automóviles, seguros farmacéuticos, beneficios para la tercera edad, para menores discapacitados, víctimas de crímenes, etc.). El sector federal incluye algunos programas de significativa importancia económica (prestaciones de desempleo y pensiones, por ejemplo, salvo en Quebec) y ayudas para determinados colectivos (como los veteranos de guerra o los aborígenes). Por acuerdos pragmáticos existen también sectores compartidos que se abren a la autoridad provincial siempre que se cumplan ciertos estándares federales; estos pueden ser muy exigentes (como ocurre en el campo de la asistencia sanitaria) o mínimos (es el caso de la asistencia social). La realidad es aún más compleja si se tienen en cuenta los diferentes riesgos sociales cubiertos y las distintas técnicas empleadas para cubrirlos (seguros sociales, asistencia social, garantía de ingresos, beneficios universales, compensaciones sociales). Lo que importa aquí es que una norma provincial que pretenda afrontar la pobreza puede requerir una intensa coordinación con múltiples medidas ya existentes, de las cuales solo una parte son de competencia provincial; la coordinación con los programas federales puede resultar además particularmente difícil, tanto por razones técnicas como políticas.

Hasta qué punto esta estructura ha permitido a Canadá mantener la pobreza a raya es una cuestión sobre la que se volverá enseguida. Antes, empero, es preciso estudiar otro aspecto legal: ¿es la pobreza una materia adecuada para ser objeto de una ley?

### **3. Competencias legislativas en el sistema legal mixto de Quebec**

Tal y como ya se ha evocado más arriba en relación con la discusión sobre Derechos Humanos en Canadá, el derecho público inglés se recibió en el actual

---

<sup>11</sup> El poder de gasto federal se ha invocado a favor de los subsidios familiares universales de 1944, pero también ha sido la base de ciertas contribuciones federales en principio cubiertas por acuerdos de cofinanciación; tales aportaciones, sin embargo, están sujetas a condiciones sustantivas fijadas en la legislación federal.

territorio de Quebec en 1763, como una consecuencia natural de la cesión de la Nueva Francia a Gran Bretaña. La estructura del derecho público inglés es, por supuesto, la misma que la del derecho inglés en general: está basado sobre el *common law*, esto es, el derecho creado por los jueces, modificado en ocasiones en determinadas materias concretas por la normativa escrita elaborada por el Parlamento (*statute law*). En esta estructura bipolar, la legislación aunque preeminente, es sobre todo un accesorio jurídico: sirve fundamentalmente para corregir o mejorar el derecho común. Se trata, por consiguiente, de un instrumento pragmático, una herramienta que resuelve problemas, siempre con el diseño conceptual que marcan las nociones de *common law*, para facilitar a los técnicos jurídicos la aplicación del derecho con precisión, especificidad, concreción y certeza. Se dice siempre que esta legislación se elabora por expertos en el *common law* para ser aplicada por otros expertos en el mismo *common law*.

El derecho privado inglés del siglo XVIII presentaba este mismo tipo de estructura. Lo que no estaba claro, en un principio, era si el hecho de pasar a estar bajo la soberanía británica implicaba también la recepción de este sistema jurídico en los territorios cedidos por Francia. Algunos pensaban que sí; pertenecían a la pequeña comunidad de mercaderes y administradores que llegaron a Nueva Francia procedentes de Nueva Inglaterra o de Gran Bretaña, que estaban ansiosos por adquirir propiedades y desarrollar nuevos vínculos comerciales con el Imperio y deseaban regirse por un sistema legal familiar para Inglaterra. Otros sostenían, en cambio, que el derecho del territorio, tal y como los británicos lo habían encontrado en 1763, no podía verse tan radicalmente trastocado sin más; de acuerdo con el propio derecho constitucional inglés sería necesaria la decisión de un poder legislativo representativo que tendría que tener en cuenta que 65000 colonos franceses llevaban más de 150 años rigiéndose por el derecho privado francés, totalmente ajeno al sistema inglés, que resultaba además ininteligible para ellos. El debate quedó zanjado por los Tribunales en un caso célebre: conforme al derecho inglés, un territorio conquistado recibe sin duda el sistema inglés de derecho público (con ciertas alteraciones debidas a la naturaleza colonial del territorio), pero el derecho privado preexistente en el territorio continua vigente en tanto no sea alterado por autoridad expresa del Parlamento.<sup>12</sup>

---

12 *Campbell v. Hall*, (1774) 98 ER 1045 (KB). El caso se refería a la isla de las indias occidentales, Granada, que también había sido cedida por Francia en aplicación del Tratado de Paris. El pronunciamiento está disponible en línea: [www.commonlii.org/int/cases/EngR/1774/5.pdf](http://www.commonlii.org/int/cases/EngR/1774/5.pdf).

Conforme a ello, el Parlamento británico aprobó inmediatamente una Ley respecto a Quebec en 1774,<sup>13</sup> estableciendo que en todas las materias relativas a «propiedad y derechos civiles», las *Leyes de Canadá* (esto es, el derecho francés tal y como se aplicaba en el territorio de Nueva Francia) seguirían siendo aplicables, en tanto que no fuesen modificadas por el Consejo Legislativo que se preveía en la misma Ley para gobernar la nueva «provincia de Quebec»,<sup>14</sup> y con una inmediata introducción del derecho británico, como régimen de opción, en materia de propiedad de tierras y testamentos. Hoy, la *Quebec Act* de 1774 sigue siendo la piedra angular del sistema legal de Quebec. En términos generales, por tanto, la fuente constitutiva del derecho privado en Quebec continúa siendo el derecho francés tal y como se aplicó en Nueva Francia hasta 1763, mientras que en otras ramas del derecho la fuente constitutiva es el derecho inglés recibido en 1774. Esta es la base histórica que describe el derecho de Quebec como un sistema legal y una cultura legal mixtos.<sup>15</sup> La relevancia de este desarrollo histórico en el estudio de la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social se hará pronto patente.

El carácter mixto del derecho quebequense, adquirido como acaba de exponerse en el periodo crucial de 1763-1774, se ha mantenido en el tiempo y convertido en una característica permanente del mismo<sup>16</sup> y ha fomentado la emergencia de una cultura legal propia, incorporando elementos de sus dos fuentes históricas. Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la posición de la legislación entre las fuentes del derecho. A raíz de la creación de las institu-

13 *Quebec Act, 1774* 14 Geo. III. c. 83, reimpresa y referenciada en la actualidad como RSC (1985), App. II, no. 2 (el texto original, en línea: <http://eco.canadiana.ca>).

14 La nueva provincia así llamada se extendía sobre un territorio mucho más amplio que la colonia precedente, establecida por una Proclamación Real de 1763, y también más extenso que el Quebec actual. Las previsiones territoriales de la *Quebec Act* fueron uno de los principales agravios que condujeron al levantamiento de las Trece Colonias contra Gran Bretaña.

15 El sistema jurídico de Quebec se denomina «mixto» porque se nutre tanto del *common law* como de fuentes del derecho civil; el sistema federal, en cambio, se denomina «bijurídico» porque se asienta sobre la base de dos tipos de sistemas jurídicos: el sistema mixto de Quebec y los sistemas basados totalmente en el *common law* que comparten las otras nueve provincias. Este carácter del derecho federal canadiense se aprecia sobre todo en la elaboración de las leyes federales, que tienen que «encajar» tanto en un tipo de sistema como en el otro. Los retos conceptuales que implica todo ello se ven potenciados por el hecho de que las normas federales, las quebequenses y las de dos otras provincias tienen que ser elaboradas además en dos lenguas.

16 De hecho, la cultura legal de Quebec constituye, junto con el uso del francés, uno de los rasgos definitorios de la identidad nacional *québécoise*.

ciones parlamentarias en 1791, un corpus legislativo comenzó a desarrollarse progresivamente; en un principio con un rol y fuerza paralelos al de la ley en el sistema británico. A mediados del siglo XIX, sin embargo, la legislación comenzó a expandirse, incitando a la modernización de la técnica legislativa. La codificación normativa se impuso como la forma definitiva de modernización legal, incluso para algunos juristas del mundo del *common law*. Para algunos juristas quebequenses, preocupados por el anquilosamiento del derecho francés del Antiguo Régimen, que subsistía en Quebec mucho tiempo después de haber sido modificado en Francia, la codificación del derecho privado suponía la promesa de una renovación duradera. Con la aprobación del Código Civil del Bajo Canadá en 1866,<sup>17</sup> la legislación adquiriría un nuevo estatus en el sistema jurídico –al menos en cuestiones de derecho privado: dejaba de ser un mero adyacente a la forma básica del derecho (el *common law*), para convertirse en sí misma en la forma esencial del derecho–.

Los efectos de este cambio radical en la posición relativa de la legislación y la jurisprudencia dentro del sistema jurídico quebequense continuaron sintiéndose durante décadas. Mientras el Código Civil expresaba el *common law* en materia de derecho privado,<sup>18</sup> en el ámbito del derecho público la legislación se veía como una forma de precisión *ad hoc* sobre un fondo de reglas de *common law*.<sup>19</sup> De nuevo, sin embargo, la necesidad de modernización conduciría a cambios en la estructura del sistema legal. La brutal expansión del derecho público a partir de 1960 hizo palmario el hecho de que la legislación era un instrumento poderoso y efectivo para el cambio social. La Carta de Derechos y Libertades de 1975 ilustra perfectamente el rol de la nueva legislación. En su flamante nuevo papel, la legislación debía desplegar más atributos: sin abandonar la tradicional preocupación por resolver problemas específicos, aportar precisión técnica y

---

17 «Bajo Canadá» es el nombre que se dio en 1771 a la parte de la entonces «Provincia de Quebec» donde el dualismo jurídico que permitía la *Quebec Act* de 1774 todavía estaba vigente. Se unió al «Alto Canadá», el actual Ontario, entre 1841 y 1867 para formar la «Provincia de Canadá», cuyo Parlamento aprobó el Código Civil del Bajo Canadá en 1866. En aquel momento, evidentemente, los términos de la *Constitution Act* de 1867 ya eran conocidos. El Código se adoptó pues conociendo que los «derechos de propiedad y civiles» serían encomendados a la jurisdicción de las futuras provincias y que, por tanto, el destino del propio Código acabaría recayendo en las manos de la mayoría francófona de la futura «Provincia de Quebec».

18 Incluyendo cuestiones de derecho privado que la *Constitution Act* de 1867 encomendaría a las autoridades legislativas federales, como la banca.

19 Por tanto, a ambos lados de la dicotomía derecho público/derecho privado la interpretación de la legislación ordinaria tendía a ser restrictiva, por estar al margen de las reglas generales contenidas en el Código Civil o en el *common law*.

servir de guía para los intérpretes, las normas tendrían que dirigirse a un rango más amplio de usuarios; sin abandonar la sintaxis tradicional de deber, poder y prohibición, tendrían que ser nítidas en objeto y propósito, ser más legibles y, en ocasiones, recomendar, inspirar o educar más que imponer una determinada conducta. Muchos de estos atributos estaban ya presentes de cierta manera en el *Código Civil*. En fin, con todos estos cambios, la antigua dicotomía entre derecho público y privado empezaba a quedar superada.

El nuevo *Código Civil* de Quebec de 1994 encarna perfectamente el carácter integrado del derecho quebequense moderno. En su Disposición Preliminar se explica la posición del Código en el sistema legal de una forma mucho más clara que respecto a su predecesor: se dice que contiene un conjunto de normas que establecen el *jus commune*<sup>20</sup> y que, operando en armonía con la Carta de Derechos Humanos y Libertades, es el fundamento de todas las demás normas, si bien estas pueden complementarlo o excepcionarlo. Además, en el artículo 1376 se precisa que las disposiciones del Libro quinto del Código son aplicables al Estado y a sus organismos públicos, así como a cualquier otra persona jurídica de derecho público.<sup>21</sup> El nuevo Código Civil reconoce de esta forma una estructura básica del sistema legal quebequense a la que se ha llegado después de fases sucesivas de modernización: un sistema en el que la legislación (codificada y no codificada) es la fuente jurídica primaria y principal. Por lo tanto, con la salvedad del derecho constitucional, en el que las fuentes tradicionales aún juegan un papel relevante, el rol del *common law* ha devenido residual incluso en las cuestiones de derecho público.

La Ley para combatir la pobreza y la exclusión social de 2002 ejemplifica los efectos cumulativos de todos estos cambios en la forma y la función de la legislación en Quebec desde los años sesenta. La legislación ya no está confinada a la solución de problemas técnicos concretos, ni destinada a ser aplicada y entendida por los juristas, sino que también sirve como instrumento para resolver problemas sociales implicando acción estatal y de otros agentes sociales. La función comunicativa de la legislación adquiere más relevancia y significado: la

---

20 La expresión en latín se utiliza en la versión en lengua inglesa de la Código Civil para evitar la utilización del término *common law*, que tendría un sentido impropio. La utilización del término *droit commun*, que se emplea tal cual en la versión en francés, no produce, en cambio, equívoco alguno. Sobre las nociones de *droit commun/common law* pueden verse, respectivamente, Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2000 y Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 2e éd. Montréal, Wilson & Lafleur, 2001.

21 *Personnes morales de droit public*, en francés; *Legal persons established in the public interest*, en inglés.

densidad normativa de la legislación varía tremendamente ya que los elementos descriptivos, de fomento y dialógicos se engarzan con el vocabulario clásico de deber, poder y prohibición. Por supuesto, evoluciones paralelas se han dado también en la legislación fuera de Quebec; lo que hace especial el ámbito quebequense es que se ha alterado el centro de gravedad del sistema legal.

Lo que resta por analizar ahora es, entonces, la naturaleza y la extensión del problema social que el Parlamento de Quebec pretendía paliar con la Ley de 2002.

#### **4. Pobreza y sociedad en Quebec y en Canadá**

Medir la incidencia de la pobreza en la sociedad canadiense no es una tarea sencilla, pues no existe ni un método oficial que seguir, ni se ha llegado a un método consensual por parte de los expertos. Desde hace tiempo, no obstante, el sistema de la «cesta de la compra» (*Market Basket Measure, MBM*) está bastante extendido en los círculos académicos y gubernamentales.<sup>22</sup> Según el índice MBM, la tasa de pobreza en Quebec bajó del 11,26% en 2000 al 8,0% en 2007, subiendo de nuevo al 9,4% en 2010.<sup>23</sup> Las cifras equivalentes para todo Canadá eran de 11,9%, 9,0% y 9,9% respectivamente. Se aprecia que la incidencia de la pobreza en Quebec se mantiene ligeramente por debajo de la media canadiense. Además, el escaso impacto de la crisis económica mundial que arrancó en 2008 en Quebec hace que se mantenga en una estable posición en la zona intermedia del ranking de las provincias canadienses; las provincias productoras de petróleo como Terranova, Saskatchewan y Alberta han visto reducirse la tasa de pobreza en los últimos tiempos, mientras que Ontario y Columbia Británica han tenido que absorber el impacto social de la caída de las exportaciones en sus mercados industriales.<sup>24</sup>

---

22 Se basa en el coste de una serie de bienes y servicios estandarizados y que son básicos para un consumidor (comida, ropa, vivienda, etc.), en un área y durante un tiempo determinado. Cuando una persona, en tal periodo, tiene ingresos menores que la cantidad que arroja el índice se considera que percibe «rentas bajas» y, por tanto, que está en situación de pobreza.

23 Ministère des Finances et de l'Économie, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Une décennie d'actions solidaires », p. 193 en : Marcelin Joanis *et al.* (eds.), *Le Québec économique. Le point sur le revenu des Québécois*, Québec, Cirano/Presses de l'Université Laval, 2013.

24 Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de situation 2012*, Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2012, p. 17.

El uso de otros indicadores comparativos a nivel internacional ofrece resultados aún más favorables a Quebec. Así, según un sistema que tipifica como «renta baja» aquella que supone el 60% de la renta neta media, Quebec obtiene una posición honorable (13,8%) en relación con los 15 países más desarrollados de la Unión Europea, Noruega y Suiza; solo Holanda, Austria, Francia y los cuatro países escandinavos tienen mejores porcentajes, estando la media de la unión europea en un 16,1%. Mientras tanto, los datos de Canadá exceptuando a Quebec la harían caer a la última posición del ranking (20,0%), por detrás de España y Grecia. Debe señalarse sin embargo que estos datos reflejan la situación en 2009, antes por tanto de que se empezasen a sentir de forma drástica los efectos de la crisis en Europa.<sup>25</sup>

La cifra global antes manejada del 9,4% de pobreza en 2010 en Quebec debe ser estudiada más de cerca, teniendo en cuenta la existencia de determinados grupos de personas vulnerables. A estos efectos, la distribución geográfica de las personas que perciben rentas bajas en Quebec, así como la evolución de esta distribución con el tiempo, puede ser significativa. Los datos indican que en 1997 estas personas se concentraban en el norte (donde existe una mayoría aborigen), en Montreal (con una alta población inmigrante) y en el este (donde la población sufría el declive del sector pesquero); mientras que de los datos de 2009 se concluye que Montreal pasaba a encabezar la lista (aunque con cifras equivalentes a las de hacía doce años), que la situación en el norte, aunque todavía era preocupante, había mejorado considerablemente (gracias sobre todo a beneficios económicos recibidos por los pueblos indígenas en contraprestación por la cesión de derechos para la explotación de recursos en sus tierras) y que las regiones del este eran sustituidas en el ranking por áreas problemáticas ligadas a la reconversión industrial en el centro de Quebec.<sup>26</sup>

La relación entre las rentas bajas que se perciben en Montreal y la presencia allí de una amplia comunidad extranjera se confirma al estudiar la incidencia de la pobreza entre los inmigrantes (17,0% en 2009, frente al 8,3% entre los no inmigrantes).<sup>27</sup> Un estudio reciente ha resaltado la conexión entre la percepción de rentas bajas y las habilidades lingüísticas entre los inmigrantes: si la renta media de los monolingües francófonos se cifra en 1,0%, la media de los alófonos alcanzaba una tasa de 1,11% si hablaban tanto inglés como francés, 0,90% si hablaban solo inglés, 0,74% si hablaban solo francés y 0,55% si no domina-

25 *Id.*, p. 25.

26 *Id.*, p. 14.

27 *Supra*, nota 23, p. 197.

ban ni un idioma ni el otro.<sup>28</sup> Los datos del estudio indican que los inmigrantes afrontan un considerable riesgo de pobreza y exclusión social si no hablan por lo menos inglés.

El análisis del nivel de rentas de otros grupos también aporta matices a las grandes cifras. Existen dos grupos en particular con un porcentaje desproporcionado de rentas bajas: las personas que viven solas (con una tasa del 25,4%) y las familias monoparentales (23,3%).<sup>29</sup> Los jóvenes menores de 30 años son los principales miembros de ambos grupos; y es que la reducción de la pobreza entre los ancianos se considera como el mayor éxito de la historia del Estado de bienestar canadiense. Así, la tasa de personas mayores de 65 años que perciben rentas bajas en Quebec era en el año 2010 justo la mitad de la cifra global (4,9%). En el otro cabo del espectro de edad, la proporción de niños en hogares con rentas bajas está también por debajo de la media, pero resulta considerablemente más alta que la de la tercera edad (7,5%). Mucho es lo queda por hacer respecto a los menores, si bien el porcentaje en este colectivo en la provincia es sensiblemente más bajo que cuando se considera el Canadá en su conjunto (10,0%).

La incidencia de la pobreza también merece ser analizada desde la perspectiva de la distribución de la renta. Si se divide la población de la provincia en quintiles según ingresos,<sup>30</sup> se observa una fuerte inequidad en esta distribución. Las cifras de 2010 indican que el último de los quintiles dispone del 8,0% de los ingresos totales, mientras que el más alto disfruta del 37,3%. Las cifras correspondientes al año 1980 eran casi idénticas, y en el interin los quintiles intermedios han ido perdiendo terreno, siempre a favor del quintil superior. Tanto la estabilidad de las proporciones como la tendencia hacia el enriquecimiento de los más ricos son relevantes. El primer rasgo confirma aquello que se conoce desde los primeros tiempos del Estado de bienestar en Canadá: a pesar de los

---

28 François Vaillancourt *et al.*, «Revenus de travail et rendement des attributs linguistiques au Québec en 2005 et depuis 1970», (2013) 39 *Canadian Public Policy/Analyse de politiques* (num. spéc.) S25. Los datos de 2005 que se citan en el texto suponen un contraste interesante con los de 1970, cuando la media de ingresos de los cuatro grupos de alófonos era de 1,46, 1,26, 1,06 y 0,82, respectivamente, siempre en porcentajes relativos tomando como referencia la renta media de los monolingües francófonos. El término «alófono», por cierto, se emplea aquí para designar a las personas que como lengua propia tienen una que no es ni el inglés ni el francés.

29 *Supra*, nota 23, p. 198.

30 Los quintiles se elaboran distribuyendo a una población según su nivel de renta, en este caso concreto, según la renta neta disponible (después de impuestos y beneficios sociales), y dividiéndola en cinco grupos, cada uno reuniendo a un quinto de la población de referencia.

intentos redistributivos y los efectos de impuestos y seguridad social, la distribución final de la renta disponible solo muestra un avance marginal y lento hacia la igualdad. Esto parece sugerir que los esfuerzos estatales en pro de la redistribución de la renta apenas alcanzan a contrarrestar la tendencia sistémica a la desigualdad —que, por supuesto, no es desdeñable—. La segunda tendencia indica que en las últimas décadas este efecto paliativo ni siquiera se ha conseguido, ya que el quintil superior aumenta su ventaja a costa de los demás. Este fenómeno es aún más evidente si se toman los datos de Canadá en su conjunto: allí la ganancia de renta disponible para el quintil superior en el periodo 1980-2010 es más sustancial (del 36,4 al 39,1%) y se hace a costa de *todos* los demás quintiles, incluyendo el último (que cae del 7,7 al 7,3%).<sup>31</sup> La diferencia entre Quebec y Canadá en su conjunto en este punto indica que, ante la deriva neoliberal y la crisis económica las políticas redistributivas han sido, de alguna manera, más robustas en Quebec que en cualquier otra parte de Canadá.

En efecto, los enfoques políticos prevalentes en el Canadá anglófono y en el francófono Quebec son, respectivamente, cada vez más divergentes desde comienzos de este siglo; y ello más allá de la perenne cuestión del nacionalismo quebequense y sus implicaciones constitucionales. El consenso existente a ambos lados de la frontera lingüística sobre la legitimidad de la intervención estatal en la sociedad y en la economía se ha debilitado considerablemente. Mientras que una parte significativa de la opinión pública anglocanadiense ha empezado a repensar la extensión del Estado de bienestar (con la posible excepción del sector sanitario), la mayor parte de los francoquebequenses, como muestra de su cultura política, todavía ven la intervención estatal no solamente legitimada, sino muchas veces indispensable. Hechos como la constante oposición de los votantes en Quebec a las políticas neoliberales del gobierno federal desde 2006, o la *printemps érable* de 2012 ilustran esta situación. Estas divergencias de enfoque han quedado en parte ensombrecidas por los arraigados debates sobre la soberanía de Quebec, pero aún es posible que puedan llegar a fusionarse y reforzarse recíprocamente.

La relación de los quebequenses con el Estado, en particular en lo que concierne a las políticas sociales, ha sido analizada por la doctrina en términos de la llamada «escandinaviación» de Quebec. Un reciente estudio que compara la satisfacción con las condiciones de vida entre canadienses muestra que los

---

31 Marcelin Joanis *et al.*, *supra*, nota 23, p. 471. En relación con esta tendencia, ver: Armine Yalnizyan, *The Rich and the Rest of Us. The changing face of Canada's growing gap*, Toronto, Canadian Centre for Policy Alternatives, 2007, pp. 15-18.

quebequenses han adquirido, en el último cuarto de siglo, un sentimiento de bienestar subjetivo mucho más fuerte. Entre las posibles razones para explicar este cambio en la evaluación personal de las condiciones de vida, el estudio sugiere las siguientes:

[...] Quebec ha seguido una deriva, en comparación con el resto de Canadá, hacia una configuración más nórdica de las instituciones, incluyendo menos desigualdades en las rentas netas, menos religiosidad, menos matrimonios formales y fuertes ayudas familiares y sociales por parte del gobierno. [...] El gasto público per cápita en Quebec está muy por encima de los niveles de las otras tres grandes provincias, [...] puede ser que Quebec esté recogiendo beneficios más altos de los apoyos sociales extra que permite esta inversión más alta.<sup>32</sup>

Dejando a un lado la conexión que pueda existir entre la percepción subjetiva del bienestar y la fuerza de las instituciones y la ideología del Estado de bienestar, la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social muestra claramente una disposición para proveer «apoyos sociales» a través de la acción pública. La sucesión de eventos que condujeron a la adopción de esta ley confirman la existencia de esta provisión.

## **5. El giro hacia la adopción de normativa para combatir la pobreza en Quebec**

A mediados de los años noventa, las dificultades económicas y los drásticos recortes en la transferencia de fondos del gobierno federal a las provincias agravaron el desequilibrio presupuestario, preexistente y persistente, para el gobierno de Quebec. Actuando según la ortodoxia económica del momento, se aprobó una ley que obligaba al equilibrio presupuestario durante un tiempo.<sup>33</sup> Mientras tanto, las reducciones anuales de ingresos tributarios (que inevitablemente benefician a los contribuyentes con mayores ingresos) se combinaron con severas restricciones presupuestarias (que afectan negativamente a los usuarios de los servicios públicos). A causa de esta política de recortes, la revisión del esquema de asistencia social que se llevo a cabo en 1998 no pudo responder a las expectativas de mejorar materialmente las condiciones de vida de sus beneficiarios<sup>34</sup>.

---

32 Christopher P. Barrington-Leigh, « The Quebec Convergence and Canadian Life Satisfaction, 1985-2008 », (2013) 39 *Canadian Public Policy/Analyse de politiques* 193, en la p. 213.

33 *Loi sur l'équilibre budgétaire*, LQ 1996 c. 55, hoy LRQ, c E-12.00001.

34 *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, LQ 1998, c. 36. Un

En particular no se reflejó la afirmación explícita del derecho de una persona a recibir beneficios cuando se cumplen determinadas previsiones estatutarias, que sí existía con la legislación en vigor entre 1970 y 1989; en cambio, la nueva ley se limitó a describir a los solicitantes, en términos gerenciales, como «admisibles» o no a los «programas».

Muchos individuos y grupos lamentaron la oportunidad perdida, sosteniendo que la pobreza era sin duda un asunto de Derechos Humanos y que el Estado tenía que afrontarla con mucha más determinación y altura de miras. Una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil (agrupaciones de ciudadanos, sindicatos, Iglesia, asociaciones de mujeres, estudiantes y arrendatarios, etc.) aunaron esfuerzos para poner en marcha una organización consagrada a promover la idea de una ley que tratase específicamente el problema de la pobreza: el Colectivo por una Ley sobre la eliminación de la pobreza (*Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*).

Desde el punto de vista del Colectivo, el fracaso de la revisión de 1998 se debía principalmente al predominio de las preocupaciones burocráticas y presupuestarias sobre las necesidades y preocupaciones de la gente en situación de pobreza, que simplemente no eran escuchados. Revirtiendo la tendencia, el Colectivo insistió en invitar a estas personas a explicar directamente qué esperarían encontrar en una ley para acabar con la pobreza. Se puso en marcha un largo proceso deliberativo, durante varios meses, en el que participaron varios miles de personas de todas las regiones de Quebec. Finalmente, un paquete coherente y plausible de medidas emergió de lo que había sido, desde el principio al fin, una impecable demostración de participación democrática. El argumento subyacente estaba claro: la gente en situación de pobreza quería ver su dignidad reconocida y preservada, y retomar poder sobre sus propias vidas. En el camino se cosecharon llamativas formulaciones para conseguir expresar dichas aspiraciones: «Ahora soy una hoja caída del árbol; con una ley así, estaría todavía en el árbol», o «Lo que necesitamos son sueños lógicos».

Al final del proceso, el texto con las conclusiones no tenía la forma adecuada para una discusión parlamentaria. Por eso se constituyó un comité con cuatro miembros, uno de los cuales escribe ahora este artículo, para reformular el texto de acuerdo con los usos y reglas de la técnica legislativa. Se tuvo el mayor

informe sobre esta legislación a la luz de la historia de la asistencia social en Quebec puede verse en: Sylvie Morel, *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2002, pp. 29-68.

cuidado en preservar al máximo la sustancia del texto inicial, por lo que varios borradores se intercambiaron entre el comité y los participantes de base en las regiones. La versión final del trabajo del comité fue también revisada y ajustada por las asambleas regionales antes de ser hecha pública en el mes de abril del año 2000.<sup>35</sup>

El Colectivo se embarcó entonces en una compleja estrategia de persuasión. Su «proposición de ley» se entregó formalmente, tras una concentración delante de la sede del Parlamento, al vicepresidente de la Asamblea Nacional, cuya posición se supone políticamente neutral, para significar que la propuesta debía estar por encima de las disputas entre partidos políticos.<sup>36</sup> Con anterioridad, el Colectivo se había preocupado de mantener activas las líneas de comunicación con los tres partidos que entonces estaban representados en la Asamblea. Además, la proposición también se entregó al ministro competente. Poco después, sin embargo, se recibiría un contundente reproche por parte del mismísimo Primer Ministro, quien habría comentado que «ningún gobierno en el mundo tomaría esta propuesta y la convertiría en ley». Mientras tanto se había lanzado una petición en apoyo de la propuesta; en el otoño del año 2000, ya había sido firmada por más de 215000 ciudadanos y ganado la adhesión de 1600 organizaciones, incluyendo varias ciudades y pueblos. La petición se presentó ante la Asamblea en noviembre, y se adoptó una moción entonces requiriendo al gobierno la puesta en marcha de una «estrategia global contra la pobreza». El gobierno, contumaz en su oposición a una tramitación legislativa, se apoyó en cambio en medidas administrativas y presupuestarias.

El gobierno recibía cada vez mayores presiones a favor de una acción legislativa. En marzo de 2001, el Primer Ministro Bouchard anunció de forma inesperada que dejaba la vida política, y sería reemplazado por su ministro de finanzas, Bernard Landry. Este último percibió la conveniencia de un giro político hacia la izquierda y, consecuentemente, la idea de legislar contra la pobreza empezó a verse con mejores ojos. Un proyecto de ley se presentó ante la Asamblea en junio de 2002, justo en la víspera del receso estival. Aunque estaba claramente influenciado en la propuesta del Colectivo, el Proyecto 112 difería de aquella en algunos aspectos importantes; entre otras cosas, no imponía res-

---

35 Disponible en [www.pauvrete.qc.ca/?Description-complete](http://www.pauvrete.qc.ca/?Description-complete).

36 El hecho, acaecido el 13 de mayo de 2000, sienta un precedente en la historia del parlamentarismo canadiense. Nunca antes una iniciativa legislativa popular había sido entregada de esa forma. En la historia parlamentaria británica solo hay un ejemplo comparable: la famosa *People's Charter* de 1838, que pretendía una reforma electoral.

ponsabilidades particulares al Primer Ministro, atenuaba el rol de la Asamblea Nacional en el control de la ejecución de la ley, obviaba casi todas las referencias a las desigualdades de renta y políticas fiscales, y en general minimizaba los deberes de la acción gubernamental.

En el otoño de 2002, el Proyecto 112 se sometió a 17 días de audiencias públicas por parte del Comité de Asuntos Sociales de la Asamblea.<sup>37</sup> Se recibieron 160 informes tanto de grupos como de individuos, 132 de ellos se presentaron además de forma oral; los datos atestiguan el enorme interés levantado por el asunto de la pobreza. El Proyecto recibió apoyo detallado de casi todos los participantes. Apoyo general se le dio también desde los dos partidos de la oposición, de forma que el Proyecto tuvo una pacífica tramitación, y la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social fue finalmente aprobada por unanimidad el 13 de diciembre de 2002.

Por coincidencia, apenas unos días más tarde, la Corte Suprema de Canadá hacía pública su decisión en el caso *Gosselin*.<sup>38</sup> En ella, la Corte confirmaba indirectamente la relevancia de la ley respecto a la protección de los derechos sociales y económicos. El caso implicaba a la legislación quebequense sobre asistencia social vigente a mediados de los años ochenta. En aquel tiempo, las personas solicitantes de asistencia se clasificaban según determinados atributos personales, como la edad y la capacidad de trabajo. Con menos de 30 años y apta para la vida activa, a la señora Gosselin se le concedió una paga mensual reducida, muy por debajo de lo que podría considerarse adecuado para satisfacer sus necesidades más básicas. Ante ello presentó un recurso constitucional contra las disposiciones legislativas y reglamentarias pertinentes. Se apoyaba en su derecho a la seguridad personal y a la igualdad ante la ley, ambos garantizados tanto por la Carta canadiense como por la quebequense, y en su derecho a beneficios sociales de acuerdo con el artículo 45 de la Carta quebequense de Derechos y Libertades más arriba citado. La recurrente perdió en todos los ámbitos y niveles del sistema judicial. Sin embargo, el razonamiento de la mayoría de la Corte con relación al artículo 45 confirió una relevancia adicional a la aprobación de la Ley contra la pobreza.<sup>39</sup> Los ocho jueces que votaron contra la

37 La transcripción de los debates puede leerse en la página web de la Asamblea Nacional: [www.assnat.qc.ca](http://www.assnat.qc.ca).

38 *Gosselin c. Procureur général du Québec*, 2002 CSC 84, [2002] 4 RCS 429.

39 El único miembro de la Corte que se inclinó por sostener la pretensión de la señora Gosselin, la juez L'Heureux-Dubé, adoptó en relación con el artículo 45 la misma visión que había manifestado la minoría de la Corte de Apelación de Quebec. Se trata de una argumentación apoyada en la aceptación formal de Quebec de las obligaciones asumidas por Canadá en el

señora Gosselin entendieron que los artículos de la Carta quebequense relativos a los derechos sociales y económicos solo tienen un valor interpretativo; no pueden servir como fundamento para invalidar una normativa que los infrinja. Además, seis de ellos reconocieron explícitamente que el artículo 45 compele al Estado a proveer medidas de asistencia social. De no hacerlo, un ciudadano agraviado estaría legitimado para obtener juicio declarativo. No obstante, si el Estado es capaz de demostrar la existencia de «medidas susceptibles de asegurar un nivel de vida aceptable» el Tribunal no podría ir más allá ni indagar en la adecuación de tales medidas.<sup>40</sup> Con toda claridad, pues, el artículo 45 requiere una acción legislativa que asegure un «nivel de vida aceptable» para una persona en situación de necesidad; si bien la naturaleza concreta de tal acción se encuentra más allá de la capacidad de revisión de los Tribunales,<sup>41</sup> quedando en manos del debate político y parlamentario. De acuerdo con ello, la campaña lanzada por el Colectivo y su resultado en la Ley contra la pobreza tiene pleno sentido.

La Ley contra la pobreza no entró inmediatamente en vigor. Como es frecuente en Quebec, en la Ley se confería al gobierno autoridad para establecer la fecha o fechas en que sus disposiciones comenzarían a producir efectos. Finalmente, la mayor parte de la Ley entró en vigor el 5 de marzo de 2003 aunque otras disposiciones habrían de esperar al 1 de abril de 2003 y al 17 de octubre de 2005.<sup>42</sup> Entretanto, el 14 de abril de 2003, tuvieron lugar las elecciones ge-

*Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, de forma que se puede ver en el artículo 45 una intención de dar plenos efectos a los derechos reconocidos en el instrumento internacional.

40 Gosselin, *supra*, nota 38, párrafos 85-96 (jueza McLachlin) y 415-433 (juez LeBel). El razonamiento de la mayoría se esfuerza, lógicamente, en conciliar la afirmación de que el artículo 45 consagra un «derecho» con la idea de que tal derecho solo puede ser ejecutado por una sentencia declaratoria de forma muy limitada. Este aspecto del caso ha suscitado una gran revisión crítica en la doctrina, como puede verse en: David Robitaille, *Normativité, interprétation et justification des droits économiques et sociaux: les cas québécois et sud-africain*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 194-237, y en los estudios de Mélanie Samson y Christian Brunelle (pp. 19-48), David Robitaille (pp. 49-92) y Robert Tétrault (pp. 207-234) que se contienen en: Pierre Bosset and Lucie Lamarche (eds.), *Droit de cité pour les droits économiques, sociaux et culturels. La Charte québécoise en chantier*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011.

41 Salvo quizás, de acuerdo con la opinión del juez LeBel, en los casos en que una ley o reglamento infrinja el derecho a no ser discriminado en el acceso a las medidas de asistencia social.

42 Aún hoy existen varias disposiciones de la Ley que no están en vigor. Son las relativas, en esencia, al «Observatorio de la pobreza y la exclusión social», una agencia autónoma de

nerales que comportaron la derrota del Partido Quebequense, hasta entonces en el poder, y la formación de un nuevo gobierno por parte del Partido Liberal de Quebec.<sup>43</sup> La tarea de implementar la Ley contra la pobreza recayó entonces en líderes políticos que no habían estado directamente implicados en su elaboración y tenían por tanto que empezar a asir con firmeza sus disposiciones. Precisamente, las disposiciones más importantes —aquellas que, junto a las inusuales circunstancias que rodearon su elaboración, hacen de esta Ley una norma única— serán analizadas a continuación.

## II. CARACTERÍSTICAS

Buscando la concisión, lo que hace de la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social una norma particular y alejada de la generalidad legislativa en Quebec y en Canadá es que reúne una serie de características que, tomadas de forma individual, pueden encontrar ciertos paralelos aquí y allá en la legislación más reciente, pero que nunca, salvo error u omisión de quien estas líneas escribe, habían sido combinadas de esta forma. En tal sentido, la Ley ejemplifica un nuevo tipo de legislación y puede verse como un intento de reflejar una nueva forma de creación democrática de normas. Cuanto menos, el análisis de la Ley debe detenerse en cuatro de tales características. La primera es que la norma presenta una particular forma de ver su aplicación temporal: en lugar de sentar reglas pensadas para ser aplicadas de manera uniforme y continua a partir del día de su entrada en vigor, la Ley planifica en cambio acciones a desarrollar según el paso del tiempo, y solo determina en parte la naturaleza y secuencia de tales acciones. La segunda característica llamativa tiene que ver con la aplicación de la Ley respecto a su «público», pues prevé que algunas personas de las que se verán afectadas por las acciones que planifica sean llamadas a reflexionar y comentar las mismas a medida que se desplieguen. En tercer lugar, la Ley hace referencia explícita a la evaluación por parte del mismo Estado, como agente mayor en el sector, del impacto y resultado de las acciones que planifica

investigación y recogida de datos; en su lugar existe, creado por el gobierno liberal en el seno del Ministerio de Empleo y Solidaridad Social, un «Centro de estudios sobre pobreza y exclusión».

43 El Partido Quebequense (PQ), que defiende el derecho de acceso de Quebec a la plena soberanía, había ganado las elecciones anteriores de 1994 y 1998; puede ser catalogado como un partido de centro-izquierda. El Partido Liberal de Quebec (PLQ), moderadamente conservador, representa la principal fuerza política que sostiene la continuidad del estatus de Quebec como provincia de Canadá; estuvo en el poder entre 1985 y 1994 y de 2003 a 2012, cuando el PQ recuperó los escaños para formar en minoría el gobierno actual.

y de su ejecución. Finalmente, si bien la Ley parece estar redactada según las modalidades tradicionales de obligación, su carácter normativo resulta limitado, de forma que su efecto final es esencialmente indicativo y programático. Cada una de estas características puede resultar familiar para un jurista europeo continental, pero desde luego eran insólitas en el derecho quebequense en 2002 y todavía hoy suscitan una mezcla de interés y malestar.

## 1. PLANIFICACIÓN

Tal y como se establece en el artículo 1, el objeto de la Ley es «guiar al gobierno y [...] a la sociedad en un proceso de planificación e implementación de acciones» cuya última meta es «luchar por un Quebec libre de pobreza». Lo que la Ley busca por tanto como objetivo directo no son las acciones en sí mismas, sino el proceso conducente a ellas. Al lector se le indica un objetivo distante (la erradicación de la pobreza) y se le sitúa en el lapso de tiempo necesario para la consecución de tal objetivo. Durante ese periodo las acciones se planificarán e implementarán como parte de un «proceso» continuo.

La idea de concebir los eventos que se irán desarrollando como parte de un proceso histórico se palpa también en distintos párrafos del Preámbulo de la Ley.<sup>44</sup> Los primeros dos párrafos conectan la Ley con la Carta de Derechos y Libertades de 1975, lo que significa que la Ley viene a desarrollar los contenidos de la Carta, en particular reduciendo o suprimiendo pobreza y exclusión, ya que «pueden constituir obstáculos para la protección y el respeto de la dignidad humana». Además, «el imperativo nacional» de luchar contra la pobreza y la exclusión se conecta en el párrafo cuarto del Preámbulo de la Ley con el «espíritu de un movimiento universal para la mejora del desarrollo social, cultural y económico de todos los seres humanos». Aquí se encuentra implícita una referencia al *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, que obviamente inspiró la inclusión de algunos de estos derechos en la Carta quebequense. El proceso contemplado en la Ley contra la pobreza puede ser así descrito como otra fase del desarrollo histórico de la legislación social en Quebec, que empezó en los años sesenta bajo el patrocinio de instrumentos interna-

---

44 Quizás proceda explicar que el Preámbulo no es un elemento estándar en las normas quebequenses. En general se reserva para normas que están rodeadas de circunstancias particularmente solemnes, precedidas de una controversia especialmente intensa o, como ocurre en este caso, conectadas de forma íntima con nociones y reglas constitucionales o quasi-constitucionales. La *Loi d'Interprétation*, LRQ, c. I-16 (que codifica toda una serie de reglas y convenciones de técnica legislativa) dispone en su artículo 40 que el Preámbulo forma parte de la ley, y ayuda a explicar su propósito y objeto.

cionales y quasi-constitucionales. A diferencia de la habitual atemporalidad de las normas, la Ley contra la pobreza tiene una importante conciencia histórica, con referencias tanto hacia el pasado como hacia el futuro.

En el artículo 2 de la Ley, donde se contiene una definición de la pobreza, aparece una conexión con instrumentos e instituciones internacionales de lucha contra la pobreza a escala mundial, si bien es indirecta. La definición enfatiza la «auto-suficiencia económica» y la «integración y participación en la sociedad» como objetivos que las personas que viven en situación de pobreza y exclusión no pueden alcanzar por verse privados de recursos, medios, opciones y poderes. A este respecto, el enfoque de la Ley difiere significativamente de la propuesta que había elaborado en su momento el Colectivo; aquella se centraba más bien en definir, en términos acordes con una sociedad próspera, la noción de «nivel de vida aceptable» que maneja también el artículo 45 de la Carta quebequense.<sup>45</sup>

El marco temporal en el que la Ley está llamada a operar se especifica en el artículo 4: se fija la fecha de 2013 como el horizonte en que Quebec debe convertirse en una de las naciones industrializadas «con el menor número de personas viviendo en situación de pobreza, según la metodología reconocida para realizar comparaciones internacionales». Durante la década que transcurriría hasta esa fecha, el artículo 3 establece un marco conceptual, la «estrategia nacional», que se define en el artículo 5 como un conjunto de acciones implementadas por el gobierno y por los «agentes sociales». La estrategia nacional debe perseguir cinco metas: un objetivo de dignificación (proteger la dignidad de las personas en situación de pobreza);<sup>46</sup> un objetivo socio-económico (mejorar la situación de esas personas); un objetivo igualitario (mantener la cohesión social frente a las desigualdades nocivas); un objetivo participativo (fomentar la participación social de las personas en situación de pobreza), y un objetivo solidario (implicar a toda la sociedad en la lucha contra la pobreza).<sup>47</sup>

45 La estricta definición de la pobreza que se contiene en la Ley ha sido objeto de duras críticas: Lucie Lamarche, «The 'Made in Québec' Act to combat poverty and social exclusion: the complex relationship between poverty and human rights», p. 139 en: Margaret Young *et al.* (eds.), *Poverty, Rights, Social Citizenship and Legal Activism*, Vancouver, UBC Press, 2007.

46 De particular relevancia es la mención expresa, en la descripción legal de este objetivo, a la necesidad de combatir los prejuicios contra estas personas.

47 Artículo 6 de la Ley. Para agilizar la lectura, en el texto solo se hace referencia a la «pobreza»; el tenor de la Ley incluye también, en los puntos segundo y quinto, la noción de «exclusión». Respecto a este último concepto puede verse: Madeleine Gauthier, «L'exclusion, une notion récurrente au Québec mais peu utilisée ailleurs en Amérique du Nord», (1995) 34 *Lien social et politiques* 151 y Sylvie Morel, *supra*, note 33, p. 7-9.

Las acciones incluidas en la estrategia nacional, ya sean a cargo del gobierno o de los agentes sociales, tienen que ajustarse a alguno de los cinco «ejes» que se identifican en el artículo 7 (la palabra empleada en la versión francesa de la Ley es *orientations*); estos suponen por tanto una suerte de amplias directrices respecto a la forma en que las metas de la estrategia tienen que perseguirse. Incluyen la prevención de la pobreza y la exclusión; el refuerzo de la «red de seguridad social»; el favorecimiento del acceso al empleo; la promoción de la implicación social, y la preservación de una consistencia global en todas las acciones.<sup>48</sup> Particularmente notables en este listado son las referencias, en el apartado preventivo, al «desarrollo del potencial de los individuos» y, en relación con el empleo, al «aumento del atractivo del trabajo». Ambas ideas parecen implicar que la pobreza es, en esencia, cuestión de desempleo, y que el desempleo a su vez se debe sobre todo a un «desajuste» entre los puestos disponibles en el mercado de trabajo y la cualificación de los posibles candidatos. Obviamente, los artífices de la Ley evitan aquí entrar en profundidades en materia del replanteamiento de la lógica económica que exige la pobreza persistente.

Más creativos e interesantes son el resto de requisitos que se aplican al diseño e implementación de la estrategia. En concreto, deben tenerse en cuenta las realidades propias de mujeres y hombres aplicando análisis diferenciados de género, así como las de los grupos con dificultades especiales a causa de sus orígenes étnicos.<sup>49</sup>

La estrategia nacional requiere la planificación de acciones articuladas en torno a las metas más arriba indicadas y conforme a las orientaciones descritas. Sin embargo, estas exigencias de planificación solo figuran de forma expresa respecto a las acciones del gobierno;<sup>50</sup> las acciones de los agentes sociales pueden por tanto desarrollarse según un marco menos estructurado, y ser incluidas en el plan gubernamental en el eje de la implicación social.<sup>51</sup> Así, se requiere al gobierno la presentación, antes del 5 de mayo de 2003, de un plan indicando las acciones a acometer por su parte en relación con las metas descritas en el artícu-

---

48 Primer párrafo del artículo 7 de la Ley contra la pobreza. La referencia la «red de seguridad social» es una metáfora inusual en un texto legislativo y es reflejo la ausencia de una designación sistemática en Canadá para el conjunto de complejas estructuras de programas sociales, incluso en el ámbito de una sola provincia. No puede olvidarse que la expresión «seguridad social» no es una expresión de uso común en Canadá.

49 Segundo párrafo del artículo 7 de la Ley.

50 *Id.*, artículo 5, párrafo primero.

51 *Id.*, artículo 11.

lo 6.<sup>52</sup> El ámbito temporal cubierto por el plan de acción no viene especificado, pero dado que el artículo 60 exige un informe sobre «los resultados obtenidos por las acciones implementadas por el gobierno» antes del 17 de octubre de 2010, podría asumirse que tal plazo era de siete años. En realidad, el gobierno formado en abril de 2003 no estuvo en condiciones de publicar el plan de acción hasta abril de 2004.<sup>53</sup> El primer plan de acción gubernamental cubrió un plazo de cinco años, y fue después prorrogado hasta 2010. Un segundo plan se publicó entonces, cubriendo el periodo 2010-2015.<sup>54</sup>

El plan de acción gubernamental supone, por tanto, el principal instrumento de la estrategia nacional para hacer operativas las metas establecidas en el artículo 6 de la Ley. La relación entre tales metas y las acciones específicas contenidas en el plan se canaliza, no obstante, a través de los cinco ejes del artículo 7; en los artículos 8 a 12 se relaciona una lista no exhaustiva de áreas en las que planificar las acciones con relación a cada uno de los cinco ejes. Así, por ejemplo, el plan debe incluir, en relación con el apartado preventivo, medidas para favorecer el éxito y la integración escolar de los menores desfavorecidos.<sup>55</sup> En relación con el apartado de la «red de seguridad social», el gobierno debe incluir en el plan medidas dirigidas a aumentar el nivel de renta mínima para las personas en situación de pobreza a fin de cubrir sus necesidades esenciales;<sup>56</sup> esta referencia a las necesidades esenciales, introducida durante la discusión parlamentaria, implica el reconocimiento del hecho obvio, aunque frecuentemente ignorado, de que tanto en Quebec como en Canadá en su conjunto la asistencia social no garantiza un «nivel de vida aceptable». Las acciones en este mismo apartado también deben cubrir áreas como la seguridad alimentaria y la vivienda social.<sup>57</sup> Por otro lado, en el apartado del empleo, se prevé la concertación gubernamental con socios del mercado de trabajo y organizaciones comunitarias, en particular para favorecer, en el lugar de trabajo, la integración

52 *Id.*, artículo 13.

53 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Concilier liberté et justice sociales: un défi pour l'avenir*, 2004 (accesible en el portal institucional del Ministerio: [www.mess.gouv.qc.ca](http://www.mess.gouv.qc.ca)). El plan se hizo público justo cuando el gobierno se enfrentaba a una serie de demandas judiciales lanzadas por una organización de defensa de los derechos de bienestar que buscaban obtener la declaración judicial de que el gobierno incumplía las normas, lo que hubiera sido políticamente embarazoso.

54 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Le Québec mobilisé contre la pauvreté*, 2010 (disponible también en la misma sede electrónica).

55 Apartado 2.º del artículo 8 de la Ley.

56 *Id.*, apartado 1.º del artículo 9.

57 *Id.*, apartados 4.º y 5.º del mismo artículo 9.

ocupacional de las personas con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo.<sup>58</sup> Íntimamente en relación con esto, ya en el apartado de la implicación, se hace referencia a acciones para reconocer la responsabilidad social de las empresas.<sup>59</sup> En cuanto al apartado de la consistencia, más allá de la exigencia obvia de que las acciones sean complementarias y coherentes, se incluye una provisión respecto a la divulgación de los experimentos innovadores (una clara reminiscencia de la teoría de las «buenas prácticas» que popularizó el *New Public Management*) y la discusión de las acciones de adaptación a las necesidades de las naciones aborígenes con sus representantes.<sup>60</sup>

Tal y como se desprende de estos pocos ejemplos, el rango de políticas que se prevé poner en marcha para la lucha contra la pobreza y la exclusión es muy amplio, tanto y más cuanto las áreas de acción se describen en términos vagos y flexibles. Surgen con ello dudas respecto al efecto normativo de los artículos 7 a 12, y ello a pesar del uso continuo de términos formalmente imperativos. También se suscitan interrogantes por la ausencia de una vinculación clara entre los contenidos del plan de acción gubernamental y algunas de las metas generales recogidas en el artículo 6; es lo que ocurre por ejemplo respecto a los que hemos llamado objetivos de dignificación (cómo conseguir, en particular, la erradicación de los prejuicios) e igualitario (cómo combatir, en particular, el efecto nocivo de las crecientes disparidades en la percepción de rentas).

En todo caso, los términos de la Ley en los artículos 7 a 12 no suponen, en modo alguno, la única predeterminación de los contenidos del plan de acción gubernamental. La Ley también contiene otros requerimientos, que son reflejo de lo que el Colectivo había denominado «medidas inmediatas» en su propuesta. Ello supone que el gobierno también debe incluir en el plan los elementos a los que se refieren los artículos 14, 15 y 17 de la Ley.

El artículo 14 utiliza otra técnica propia del *New Public Management*: la formulación de blancos (*targets*). Así, el gobierno debe incluir en su plan de acción objetivos para mejorar la renta de dos grupos de personas: los perceptores de la asistencia social aptos para trabajar, y los trabajadores a tiempo completo que perciben rentas bajas y viven en la pobreza. El primero de estos grupos venía recibiendo constantemente desde comienzos de los años ochenta subsidios más bajos que los de los desempleados no aptos para la vida activa.<sup>61</sup> Para muchos este trato diferenciado re-

---

58 *Id.*, apartado 3.º del artículo 10.

59 *Id.*, apartado 3.º del artículo 11.

60 *Id.*, apartados 1.º, 3.º y 5.º del artículo 12.

61 Los perceptores de asistencia social implicados en el caso *Gosselin*, visto más arriba (personas

sultaba injusto, nocivo y arcaico: en la línea implícita de las antiguas ideas Benthamianas y disciplinarias sobre la asistencia a los indigentes, se contribuye a perpetuar los prejuicios contra los pobres. El reconocimiento de su situación debería ser un primer paso para eliminar la distinción entre los perceptores de ayuda físicamente capacitados para trabajar y los discapacitados. De hecho, la misma existencia del segundo grupo de personas antes mencionado (trabajadores en activo perceptores de sueldos bajos) invalida la afirmación de que la entrada en el mercado de trabajo es la forma de salir de la pobreza. Si la ética laboral no fuese una mofa, los salarios deberían garantizar un nivel de vida aceptable. Para ambos grupos, empero, la Ley prevé que se planifiquen acciones concretas con objetivos precisos.

El artículo 15 se aparta claramente de la forma clásica de entender la legislación y el procedimiento legislativo en Quebec (y, *a fortiori*, en el Canadá de *common law*). Exige al gobierno que incluya en su plan de acción propuestas para realizar cambios efectivos en la entonces vigente legislación sobre asistencia social.<sup>62</sup> En lugar de aprobar de manera inmediata reformas en tal legislación para hacerla compatible con las metas de la Ley contra la pobreza, el Parlamento encomienda al gobierno la elaboración, en un momento futuro, de propuestas legislativas apropiadas. Este tipo de programación de la actividad legislativa puede ser práctica habitual en otros sistemas pero en 2003, y aún hoy, resulta extraña en los sistemas de Quebec y Canadá.<sup>63</sup> Las propuestas a las que se refiere el artículo 15 se centran en eliminar cuatro elementos claves en la situación de la personas en pobreza: la reducción de los subsidios que sufren los perceptores que buscan ahorrar los costes de alojamiento compartiendo vivienda; la reducción de los subsidios por la aplicación de sanciones impuestas, *inter alia*, por no acudir a cursos de formación; la limitación del valor de las propiedades y bienes de los perceptores de ayudas, y la computación, como parte de la renta del perceptor, de la pensión alimentaria de los hijos que satisface

aptas para la vida activa menores de 30) eran un subgrupo dentro de este grupo, sujetos incluso a un tratamiento más desfavorable.

62 El artículo se refiere literalmente al programa sobre prestaciones de desempleo (*Programme d'assistance-emploi*) que era una de las partes más controvertidas de la *Loi sur le soutien du revenu...*, *supra* nota 34.

63 Aunque no se dude sobre la constitucionalidad de esta técnica, una constricción tan fuerte sobre la iniciativa legislativa gubernamental resulta difícil de casar con la tradicional discrecionalidad y control absoluto del gobierno en la presentación de proyectos de ley al Parlamento. Ver: *Re Canada Assistance Plan*, 1991 CanLII 74 (SCC), [1991] 2 SCR 525, y la discusión doctrinal en: Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2006 Student Edition, Toronto, Thomson Carswell, párrafo 12.3.

el otro progenitor. La aplicación de la extraña técnica diferida de reforma que acaba de ser descrita en estas materias concretas resulta aún más chocante si se tiene en cuenta que algunos de los cambios pretendidos ya habían sido objeto de la nueva legislación en materia de asistencia social, mientras que otros tan solo requerían de reformas reglamentarias. Así las cosas, puede afirmarse que el artículo 15 resulta sobre todo un puro artificio, permitiendo al gobierno correspondiente beneficiarse políticamente de un *effet d'annonce*.

El último artículo que se refiere al paquete de medidas que nos ocupa, el artículo 17, también expresa una cierta sensación de urgencia. Utilizando el mismo tenor que una de las metas estratégicas del artículo 6, exige «medidas y programas que mejoren la situación económica y social de las personas y familias que viven en situación de pobreza». Los debates parlamentarios indican que entre tales medidas se pensaba sobre todo en la gratuidad de los medicamentos prescritos para los perceptores de asistencia social.

En su conjunto, las previsiones de la Ley que se refieren al plan de acción gubernamental revelan, sin duda, un considerable esfuerzo para verbalizar los múltiples ángulos desde los cuales debe ir actuándose en el tiempo para combatir la pobreza —si bien quedan silenciados otros aspectos, complejos pero centrales, tales como las desigualdades de renta, la redistribución de la riqueza y la tributación—. Con ello, la Ley se aleja de la visión clásica de la aplicación temporal indefinida de las normas de mando y control, apoyándose en cambio en una programación flexible de acciones en un marco temporal finito y basándose en directrices formuladas en términos amplios, que tendrán que ser ejecutadas bajo la garantía de la responsabilidad política.

## 2. REFLEXIVIDAD

La incorporación de rasgos reflexivos es otra muestra de cómo la Ley contra la pobreza representa una nueva forma de entender el rol de la legislación en la regulación de la sociedad. En el contexto legislativo, la idea de «reflexividad» hace referencia a previsiones normativas que establecen formalmente canales de retroalimentación mediante los cuales el colectivo al que la Ley se dirige en sentido primario puede modelar, desarrollar y actualizar el significado del texto legal, en lugar de dejarlo sujeto unilateralmente a los términos fuertemente determinados de manera vinculante por el propio texto. Un requisito previo para que estos canales sean operativos es que el tenor literal de la norma sea de textura abierta. Como ya se ha indicado más arriba, al analizar su contenido en relación con la planificación, la Ley contra la pobreza ciertamente cumple tal prerequisite. Para poder ser considerada como reflexiva, la legislación debe

promover, o cuanto menos posibilitar, algún tipo de debate o deliberación sobre la forma en la cual sus proposiciones inacabadas han de ser entendidas, desarrolladas y actualizadas. Además, la legislación reflexiva debe organizar canales de retro-comunicación para que los resultados de tales deliberaciones puedan dar forma, en cierta manera, al sentido real y al impacto social de la norma. En este modelo reflexivo, la legislación deja de concebirse esencialmente como una forma de comunicación de arriba hacia abajo, para crear la oportunidad de un diálogo entre los destinatarios de la norma, los ciudadanos en general y el legislador. Por último y por tanto, la reflexividad se realiza plenamente en la medida en que los canales de debate, deliberación y comunicación se diseñan de modo inclusivo, para invitar a la participación a todos los segmentos de la sociedad.

Tal y como ya se ha anticipado, la participación es un concepto clave en la Ley contra la pobreza. De hecho, la misma definición de la pobreza que se contiene en el artículo 2 se centra en la privación de medios para la participación social. La estrategia nacional, tal y como es descrita en el artículo 5, tiene entre sus elementos intrínsecos la participación ciudadana, sobre todo por parte de las personas que viven en situación de pobreza. Entre las metas globales que se enuncian en el artículo 6, el que hemos llamado objetivo participativo busca precisamente la participación de las personas en situación de pobreza en la vida comunitaria y el desarrollo social, mientras que el objetivo solidario reitera la intención de implicar a la sociedad en su conjunto en la lucha contra la pobreza y la exclusión. El artículo 11, al describir los contenidos del plan de acción gubernamental en conexión con el eje de implicación, de nuevo busca la participación ciudadana, con referencia a las personas que viven en la pobreza y a las organizaciones que las representan. Como resulta obvio, el Parlamento tuvo una reacción positiva ante el ciertamente impresionante ejercicio de participación ciudadana que el Colectivo había desplegado en apoyo de su propuesta. La estrategia nacional es, en parte, el intento de dar visibilidad a ciudadanos hasta ahora invisibles, de oír voces hasta el momento perdidas en el «ruido» social y de dar voz a quienes han estado silenciados durante mucho tiempo.

Ante esta situación de fondo, las disposiciones de la Ley que se refieren al Comité Consultivo para la lucha contra la pobreza y la exclusión social, instituidas en el artículo 22, resultan de especial interés.<sup>64</sup> El primer punto relevante es

---

64 El hecho de que sea la propia Ley la que cree el Comité es harto significativo; implica que el mismo tiene una cierta autonomía frente al ministro encargado de la ejecución de la Ley. Las agencias consultivas más importantes del gobierno se crean de esta forma, en contraposición con lo que ocurre con los órganos consultivos internos de un departamento.

que de los 17 miembros del Comité se prevé que entre 2 y 5 sean personas que viven en la pobreza;<sup>65</sup> el resto representa a otros sectores de la sociedad civil, salvo dos funcionarios a los que se da voz pero no voto. Todos los miembros son nombrados por el gobierno, a propuesta ministerial y por un periodo no superior a 3 años<sup>66</sup> y ejercen sus labores de forma gratuita aunque pueden ser reembolsados de gastos justificados.<sup>67</sup> La segunda característica importante se refiere a las funciones del Comité. Tal y como su nombre indica, y clarifica además el artículo 31, la función principal del Comité es aconsejar al ministro, ya sea tras su petición o de oficio, «en cualquier materia concerniente a la pobreza o a la exclusión social». Hay que tener en cuenta, no obstante, que el alcance de esta función consultiva se amplía en el artículo 32, que dispone que el Comité puede realizar consultas, solicitar opiniones, o realizar y recibir sugerencias de cualquier persona, organismo o asociación en materia de pobreza y exclusión; esto permite al Comité por tanto, dentro de los límites de su presupuesto, encarar informes de expertos o mantener audiencias públicas para nutrir su propia opinión. Los dictámenes del Comité adoptan la forma de recomendaciones, o de opiniones sobre las políticas gubernamentales en materia de pobreza,<sup>68</sup> y se hacen públicos treinta días después de haberse transmitido al ministro.<sup>69</sup> Por su parte, el ministro está obligado a tener en cuenta la opinión del Comité ya que anualmente tiene que informar al gobierno sobre el desarrollo del plan de acción, proponiendo posibles alteraciones inspiradas en las propuestas del Comi-

---

65 El artículo 22 se refiere a ellas como «personas en favor de las cuales trabajan los organismos o colectivos representativos de la lucha contra la pobreza», organizaciones a las que también se incluye entre los miembros del Comité. La utilización del circunloquio en la formulación evita que se designe como miembro del Comité a cualquier persona en situación de pobreza; debe consultarse con las organizaciones más representativas y las personas designadas estarán de alguna forma implicadas en las actividades de las mismas.

66 La designación discrecional de los miembros de las agencias estatales por el gobierno es un rasgo común en Canadá. Que el Parlamento no tenga intervención en este punto es lo más habitual tanto en la dimensión federal como en la mayoría de las provincias, entre ellas Quebec.

67 Respecto a los miembros que son perceptores de asistencia social, la normativa tuvo que reformarse para permitir que pudieran ver reembolsados los gastos de esta actividad sin ver disminuida correlativamente la cuantía de los subsidios.

68 Además, en virtud del artículo 59, el Comité también tiene que formular opinión y recomendaciones sobre el objetivo de mejora de los ingresos al que se refiere el artículo 14 y sobre el concepto de «prestación mínima» que tiene que ser respetada por cualquier perceptor de ayuda social independientemente de las sanciones o compensaciones que le sean aplicables tal y como se establece en el artículo 15.

69 Artículo 33 de la Ley.

té.<sup>70</sup> Así, el Comité se coloca en una situación potencial de crítica independiente frente a las acciones (o inacciones) gubernamentales en todo el amplio campo de la política social que es objeto de la Ley, y en un canal a través del cual las personas en situación de pobreza, entre otros actores implicados en la estrategia nacional, pueden ser públicamente oídos y hacer conocer su visión sobre la planificación, implementación y evaluación de las acciones objeto de la estrategia.

Desde 2005, en efecto, se ha corroborado el valor del Comité como fuente de opinión independiente, calificada y preceptiva. Hasta ahora ha publicado siete dictámenes consultivos, un documento en reacción a las declaraciones ministeriales que siguieron a uno de tales dictámenes y una veintena de estudios preparatorios.<sup>71</sup> Si bien estos documentos no suelen tener un gran impacto mediático, contribuyen a mantener vivo el diálogo con el gobierno sobre el despliegue de su plan de acción; a evitar tibiezas en el informe anual del ministro correspondiente sobre el plan, y a recordar a los políticos la necesidad de tener presente una perspectiva distinta e inhabitual: la de los pobres. En este contexto, la reflexividad implica, de forma casi literal, un cambio cultural para los administradores públicos y para una parte de la clase política al menos. Un estudio más detallado de la sucesión de eventos desde 2005 sería preciso para determinar si, en efecto, la existencia del Comité Consultivo y sus contribuciones han alumbrado los primeros signos de tal cambio cultural.

### 3. EVALUACIÓN

La evaluación de las acciones y de sus resultados es otro de los conceptos promovido por el *New Public Management* que puede encontrarse en la Ley contra la pobreza. En este caso, la Ley adopta la evaluación como una función normal dentro de la Administración pública. De acuerdo con ello, en la Ley, los mecanismos evaluativos están íntimamente asociados al rol del ministro encargado de la ejecución de la misma. El artículo 69, de una manera un tanto atípica, no señala un determinado Ministerio como el responsable de la aplicación de la Ley, sino que deja tal decisión al gobierno. En la práctica, desde 2003, la tarea siempre se ha encomendado al ministro responsable de la mayor parte de los programas de seguridad social; en la actualidad el titular del Ministerio de Empleo y Solidaridad Social. La propuesta elaborada por el Colectivo había buscado, en cambio, encomendar este rol al Primer Ministro, como una forma de enfatizar la necesidad de un liderazgo fuerte y sostenido, y de una coopera-

70 *Id.*, artículo 21.

71 Todos disponibles en la página web institucional del Comité: [www.cclp.gouv.qc.ca](http://www.cclp.gouv.qc.ca).

ción interdepartamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Esta idea no triunfó porque se veía como demasiado audaz e incluso perjudicial para el Primer Ministro, que quedaría convertido en una especie de supervisor general de toda la acción gubernamental en la materia. El artículo 69, en cambio, subraya que las obligaciones del ministro competente en la ejecución de la Ley deben ser siempre complementarias de las que desarrollan sus colegas en ejercicio de sus respectivas obligaciones; no se le confiere ningún estatus particular.

Dado lo general, y hasta muchas veces impreciso, del tenor de los artículos que describen los ejes del plan de acción gubernamental, el rol del ministro no puede tener lugar en primera línea. Tal rol concierne al desarrollo de políticas, coordinación y evaluación y por tanto en tales campos actúa como consejero, tanto respecto al gobierno en su conjunto como respecto a cada uno de sus colegas. El ministro encargado de la aplicación de la Ley es libre de ofrecer su consejo en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión siempre que lo considere pertinente, si bien sus colegas no tienen ninguna obligación para con él, salvo la de suministrarle la información relevante.<sup>72</sup>

Más directamente relacionada con la evaluación, existe otra previsión que confirma la ausencia de cualquier implicación preponderante de la Ley, y por tanto también del ministro responsable de su ejecución, en la labor de los otros Ministerios. Se trata del artículo 20, que dispone que cuando un ministro entienda que un proyecto de ley o de reglamento en el que esté trabajando es susceptible de tener impacto sobre la renta de las personas en situación de pobreza, puede prever que se haga una evaluación de tal impacto y después informar al gobierno al respecto cuando se tramite la propuesta concreta. Se trata de una versión descafeinada de la proposición que había realizado el Colectivo.<sup>73</sup> Es una de las pocas previsiones de la Ley que ha sido objeto de interpretación judicial; esto ocurrió tras la publicación en el Boletín Oficial, de acuerdo con la *Loi sur les règlements*,<sup>74</sup> de una propuesta de reforma de la regulación reglamentaria sobre asistencia social. Resultaba obvio que la nueva regulación iba a tener un impacto negativo sobre las rentas de una determinada categoría de perceptores

---

72 Artículo 19 de la Ley. Desde esta perspectiva, la posición de este ministro es mucho más modesta que la conferida al titular del Ministerio de Salud y Servicios Sociales en virtud del artículo 54 de la *Loi sur la santé publique*, LRQ c. S-2.2.

73 Según aquella propuesta, el Primer Ministro exigiría de cada ministro un análisis de impacto respecto a cualquier medida (no solo proyectos con naturaleza legal o reglamentaria) susceptible de afectar de cualquier forma (y no solo en la renta) a las personas en situación de pobreza o de exclusión social.

74 LRQ c. R-18.1.

de ayuda, y una organización en defensa de los derechos de bienestar solicitó ver el análisis de impacto que, a su modo de ver, tendría que haberse encargado durante la preparación del proyecto. El ministro evitó pronunciarse incluso respecto a la existencia de tal estudio y el Tribunal sostuvo esta postura recordando que, a diferencia de la propuesta del Colectivo, el artículo 20 de la Ley no obligaba a realizar tales análisis de impacto ni a dar noticia siquiera sobre si se habían realizado o no y, por supuesto, tampoco a publicarlo a pesar de lo que la Ley pudiera establecer en general en términos de participación ciudadana.<sup>75</sup>

Los estudios de impacto a los que se refiere el artículo 20, por tanto, se han demostrado de escaso valor. De hecho, hubo que esperar hasta el año 2010 para que se publicara un documento concerniente a la metodología para tales estudios.<sup>76</sup> Es difícil dejar de señalar, en todo caso, que el impacto de las modificaciones reglamentarias y de otras medidas que afectan significativamente al mundo de los negocios sí se analiza de forma mucho más rutinaria y abierta, aunque no haya normativa específica que aluda a tal procedimiento.<sup>77</sup>

El rol del ministro encargado de la ejecución de la Ley es, por tanto, respecto a la evaluación *ex ante* de los perfiles de las decisiones gubernamentales en la lucha contra la pobreza y la exclusión, limitado y ciertamente modesto. Es empero él quien tiene que responder ante la Asamblea Nacional y la sociedad, por lo que debe existir una cierta función evaluadora *ex post* para la que se precisará de informes.

Así, el ministro informa anualmente al gobierno sobre el desarrollo de las actividades que se enmarcan en el plan de acción gubernamental.<sup>78</sup> Tales informes deben hacerse públicos, si bien no se exige que se presenten ante la Asamblea Nacional ni se remiten a la consideración de la comisión relevante de la misma. Adicionalmente, la Ley prevé también otros informes periódicos sobre los resultados globales de la estrategia nacional, en particular respecto de los progresos en relación con las metas del artículo 6; específicamente es necesario dar cuenta de los avances en la mejora de la renta de las personas en situación de pobreza y de las «diferencias de renta» —expresión que parece referirse a la noción de las desigualdades en la distribución de la riqueza, bastante minimiza-

75 *Front commun des personnes assistées sociales du Québec c. Procureur général du Québec*, 2006 QCCS 4650 (CanLII), [2006] RJQ 1924 (CS).

76 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Guide d'application de l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 2010.

77 Ver: *Conseil du patronat du Québec c. Procureur général du Québec*, 2003 CanLII 33352 (QC CS), [2003] RJQ 3154 (CS).

78 Artículo 21 de la Ley.

da por otra parte en la Ley—. <sup>79</sup> El primero de tales informes tuvo lugar en junio de 2011. <sup>80</sup> En general respondía de forma negativa a las recomendaciones que habían sido hechas por el Comité Consultivo, quien reaccionó al respecto y fue invitado a presentar su opinión ante la Comisión laboral y económica de la Asamblea nacional en febrero de 2012. Las elecciones generales que tuvieron lugar ese año evitaron mayor debate ante la Asamblea y, como suele ocurrir de forma casi invariable, las cuestiones sobre pobreza y exclusión apenas suscitaron interés mediático durante la campaña electoral. El resultante cambio de gobierno tras las elecciones no tuvo un gran impacto en la orientación general del plan de acción. El siguiente informe de progresos del artículo 58 tendrá lugar en junio de 2014, y debería cubrir los resultados de toda la década transcurrida desde la entrada en vigor de la Ley en el año 2003. A diferencia de los informes anuales, estos otros informes periódicos se presentan ante la Asamblea Nacional y son discutidos en comisión. Es de esperar que el próximo sirva como una evaluación completa de los logros y deficiencias de la Ley.

#### 4. NORMATIVIDAD MODERADA

Tal y como se ha venido exponiendo, la Ley contra la pobreza no sigue la relación tradicional entre las normas escritas, por un lado, y el tiempo y el derecho ya existente, por otro. En lugar de producir un impacto preciso, inmediato y virtualmente permanente en el ordenamiento jurídico, el contenido normativo de la Ley busca producir, de forma inespecífica durante el flujo continuo de normas legales y reglamentarias, una serie de cambios que se describen en términos amplios y se prescriben con laxitud; cambios que además tienen que ver con un objetivo asaz complejo. Sucintamente, la Ley trata de imprimir un significado y un propósito a una serie de acciones futuras inmersas en la contingencia, tal y como puede verificarse con una mirada detenida a las formulaciones imperativas de la Ley.

---

<sup>79</sup> *Id.*, artículo 58.

<sup>80</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Améliorer le revenu des personnes et des familles : un engagement continu*, 2011 (accesible en: [www.mess.gouv.qc.ca](http://www.mess.gouv.qc.ca)). El mismo texto sirvió también como el sexto informe anual sobre el plan de acción y como el informe de avance sobre la estrategia nacional del artículo 60, siguiendo la opinión y recomendaciones que había realizado en el año 2009 el Comité Consultivo conforme al artículo 59. No se respetaron los plazos de entrega de los informes que preveían inicialmente la Ley a causa del retraso en la instauración del Centro de estudios (*supra*, nota 42), que era quien tenía que suministrar los datos necesarios.

A primera vista, parece que toda la Ley está repleta de mandatos conminativos, dirigidos en su mayor parte al gobierno.<sup>81</sup> El verbo «deber» y la formulación imperativa aparecen constantemente en los artículos 5 a 23 y 58 a 63. No obstante, el artículo 1 recuerda al lector, desde el mismo principio, que el objetivo de la Ley es tan solo «guiar al gobierno y a la sociedad quebequense en su conjunto hacia un proceso de planificación e implementación de acciones» –nada que ver, por tanto, con la determinación de conductas preceptivas, que es, o era, el contenido habitual de las normas–. Así, el carácter obligatorio de la Ley se ve restringido de manera severa tan pronto como se tienen en cuenta la naturaleza de las acciones que el gobierno y el ministro responsable de la aplicación de la Ley tienen que desarrollar. Dejando a un lado algunas obligaciones específicas que se imponen al gobierno<sup>82</sup> y al ministro,<sup>83</sup> el lenguaje obligatorio aparece asociado a acciones que se describen de forma cualitativa, lo que implica de hecho la discrecionalidad de una parte del gobierno como la sola manera de llevar a cabo las mismas obligaciones.<sup>84</sup> El lenguaje preceptivo en lo referido al contenido del plan de acción gubernamental también refleja escasa densidad normativa, e implica en general que el gobierno sigue teniendo un amplio margen para elegir los medios de los que se servirá para alcanzar un objetivo formulado además en términos amplios.<sup>85</sup> Además, los contornos de los requerimientos en relación con el plan de acción se hacen aún más difusos por la constante presencia de la expresión «en particular» (*notamment*, en la versión francesa), que viene a indicar que cualquier listado de medios o de objetivos no

81 «Gobierno» es un término técnico empleado en el derecho quebequense para hacer referencia específica al Vicegobernador (*Lieutenant-gouverneur*), que representa a la Reina, y al Consejo Ejecutivo, formado por el Primer Ministro y sus ministros. En tal sentido, por tanto el gobierno engloba al Poder Ejecutivo del Estado. Al respecto puede verse el artículo 61.12 de la Ley de interpretación (*supra* nota 44).

82 Tales como establecer y publicar el plan de acción (artículo 13) o determinar objetivos (artículo 14).

83 Como informar al gobierno (artículos 21, 58 y 60), publicar los informes (artículo 21) y presentarlos ante la Asamblea (artículo 62), hacer recomendaciones al gobierno (artículos 60 y 63), etc.

84 Por ejemplo: «suscitar la participación ciudadana» (artículo 5); «actuar de forma concertada» (artículo 10), o «asegurar la representación» (artículo 23).

85 Así, «las acciones deben permitir... para asegurar que...» (artículo 5); «las acciones deben orientarse en torno...» (artículo 7); «las acciones preventivas deben buscar...» (artículos 8 y 9); «debe actuar... para sostener mejor... favorecer un enfoque... mejorar la calidad de...» (artículo 10); «las acciones deben buscar... favorecer... apoyar... reconocer» (artículo 11); «debe... asegurar que... dotarse de medios para mejorar... apoyar de forma sostenible... desarrollar colaboración... discutir la adaptación...» (artículo 12); «el plan de acción debe incluir medidas diseñadas para mejorar...» (artículo 17).

es exhaustivo. El mismo artículo 15, a la hora de ordenar la inclusión en el plan de acción de propuestas legislativas para la reforma del derecho vigente en materia de asistencia social, no evita la terminología vaga e imprecisa al describir la sustancia de algunos de los cambios a medio y largo plazo.<sup>86</sup>

El valor normativo del propio plan de acción gubernamental también es incierto. A diferencia de la estrategia nacional, a la que la Ley solo confiere una existencia conceptual, el plan de acción tiene una existencia física como el documento publicado con la determinación de las acciones a seguir. El estatus legal y el efecto normativo de este tipo de documentos han dado lugar a fuertes controversias en otras sedes. La visión predominante es que solo pueden considerarse como «derecho» cuando *ex professo* se les confiera tan efecto, incluso aunque su existencia esté abiertamente prevista en una norma. Los documentos como el plan de acción son entonces vistos más bien como expresiones políticas, a las que los actores públicos no están legalmente vinculados como regla general. Cabe pensar que esta es la visión judicial que se tendría del plan de acción gubernamental y que por tanto, ningún Tribunal aceptaría enjuiciar su (in)cumplimiento por parte del gobierno, o de cualquier otro agente.

Resumiendo, se puede entender el pensamiento de que el efecto normativo de la Ley contra la pobreza queda reducido a la afirmación de que «tiene que hacerse algo contra la pobreza y la exclusión, y se hará en algún momento del futuro inmediato; consistirá en este tipo de cosas, y posiblemente en otras adicionales».<sup>87</sup> Una afirmación así es seguramente exagerada; si bien es indiscutible que la Ley es más indicativa que directamente prescriptiva, y más programática que realmente normativa. Ello hace que la Ley ofrezca poca esperanza para la interpretación y la ejecución jurisdiccional, como evidencia la decisión judicial sobre el artículo 20.<sup>88</sup> El foro adecuado para el debate es, así, político y parlamentario y no jurisdiccional.

El escaso contenido normativo de la Ley queda además corroborado por dos afirmaciones generales que se contienen en los artículos 16 y 64. La pri-

---

86 Así, el segundo apartado del citado artículo dispone que: las referidas propuestas de reforma deben, «en particular», «introducir un principio» en el Programa de prestaciones de desempleo, pero tan solo «en los términos previstos en la Ley [que establece tal Programa]».

87 Lo cual es exactamente la respuesta que cabría esperar de un gobierno típico, demasiado ocupado delineando sus acciones de acuerdo con los preceptos económicos prevalentes para dedicarse a pensar en el asunto de la pobreza y la exclusión, cuando se ve forzado a empezar a lidiar con estos temas, a causa de un *lobbying* efectivo y de la presión moral (y/o la posibilidad de obtener ventajas políticas).

88 *Supra*, nota 75 y texto correspondiente.

mera de estas disposiciones enfatiza la discrecionalidad conferida al gobierno en la implementación del plan de acción y en el avance hacia las metas que se identifican en el artículo 14. Para cumplir su misión en estas áreas, el gobierno debe tener presentes «otras prioridades nacionales» y «el enriquecimiento colectivo».<sup>89</sup> Todo ello, obviamente, debilita la formulación del Preámbulo, que describe la lucha contra la pobreza y la exclusión como un «imperativo nacional»; imperativo que, después de todo, no resulta tan categórico... La referencia al enriquecimiento colectivo de Quebec parece traer a colación sutilmente la creencia popular de que los quebequenses sufren la mayor presión fiscal de toda Norteamérica, y ello a pesar que el Preámbulo afirma que la pobreza es el impedimento para el desarrollo económico de la provincia.

La segunda de las disposiciones que matizan el contenido normativo de la Ley, en el artículo 64, es si cabe más inquietante. En este artículo, de carácter interpretativo, se dispone que la Ley no puede entenderse como una modificación de cualquier otra norma. Cualquier modificación del ordenamiento exige, por lo tanto, de una reforma explícita; lo que viene a confirmar la naturaleza programática de la Ley contra la pobreza. En sentido inverso, el artículo 64 socava la idea de que la Ley, a causa de la conexión que se explicita en el Preámbulo entre la preservación de los derechos y libertades fundamentales y la lucha contra la pobreza, pueda tener preponderancia sobre otras normas.<sup>90</sup>

Queda abierta la cuestión de determinar si una Ley con una fuerza normativa tan limitada colma la obligación que tiene el Parlamento, en virtud del artículo 45 de la Carta quebequense de Derechos y Libertades, de articular «por Ley» «medidas de asistencia social y [...] medidas sociales [...] capaces de asegurar [...] un nivel de vida aceptable».<sup>91</sup> Con todo, las limitaciones al valor normativo

89 También deben tenerse en cuenta «las circunstancias particulares de las personas y las familias afectadas [por las acciones del plan o la consecución de las metas]». Esta frase, hasta cierto punto chocante, puede entenderse en el mejor de los casos como una garantía para dar prioridad a los casos de pobreza más atroz; en el peor de los casos podría pensarse que reproduce la vieja distinción estereotipada entre pobres «dignos» de ayuda y los «no merecedores» de ella.

90 *C.H. c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, 2004 CanLII 65723 (QC TAQ). Debe verse también, empero, *P.L. c. Ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale*, 2012 CanLII 27469 (QC TAQ), donde el Tribunal, ante la disputa sobre la compatibilidad de una minoración en la prestación de asistencia social con el «principio de la prestación mínima» del artículo 15 de la Ley contra la pobreza, afirmó que tal incompatibilidad no había sido probada.

91 Debe recordarse que en el caso *Gosselin* (*supra*, nota 38), incluso los jueces reticentes a evaluar la adecuación de las ayudas previstas por las disposiciones entonces en discusión consideraron que en efecto el artículo 45 de la Carta impone la obligación de aprobar *alguna* medida normativa para asegurar el nivel de vida aceptable.

de la Ley que se han ido viendo no suponen que la Ley no tenga efecto alguno. A continuación se analizarán algunos de los resultados que ha conseguido ya esta norma tan inusual.

### III. RESULTADOS

Pretender realizar una revisión exhaustiva de todas las medidas adoptadas con los sucesivos planes gubernamentales de 2004 y 2010 excedería con mucho los límites de este trabajo, que se limitará a apuntar algunas ideas en torno a cuatro áreas concretas: asistencia social, subsidios familiares, seguros de prescripción de fármacos y lucha contra los prejuicios respecto a las personas que viven en situación de pobreza.

#### 1. Asistencia social

La aprobación de la Ley suscitó grandes expectativas en los defensores de los derechos sociales, que confiaron en que su entrada en vigor iría seguida de propuestas de reforma, tal y como prevé el artículo 15, en los aspectos más controvertidos de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* de 1998.<sup>92</sup> En concreto, el desarrollo del principio de prestación mínima era objeto de muchas esperanzas. Se ansiaba que la fijación de una cuantía mensual mínima para los perceptores de la asistencia social, que no podría verse aminorada bajo circunstancia alguna, sirviera para neutralizar el impacto de decisiones incorrectas o arbitrarias. Los perceptores de ayuda sufrían particularmente las decisiones que exigían la devolución de prestaciones indebidas que se habían recibido por errores administrativos y las que imponían sanciones a las personas que rechazaban o abandonaban las, muchas veces inadecuadas, «actividades para la empleabilidad» que se les ordenaba seguir.

Tales expectativas, sin embargo, se vieron frustradas con la publicación, por parte del nuevo Ministro de Empleo y Solidaridad Social de la política de seguir «proponiendo» sistemáticamente a los perceptores de ayudas medidas tendentes a la empleabilidad, sancionando su rechazo siempre que era posible.<sup>93</sup> Esta

---

92 *Supra*, nota 34. El Colectivo por una Ley sobre la eliminación de la pobreza había nacido, de hecho, de la decepción vivida con lo que fue visto como la reforma fallida del año 1998.

93 La imposición discrecional de sanciones, que venían a reducir la cuantía mensual de la ayuda, estaba autorizada por los artículos 54, 55 y 57 de la Ley de 1998 más arriba citada, cuando un solicitante de la prestación se negaba a facilitar información, rechazaba un examen médico, se negaba al ejercicio de derechos que le hubieran procurado una fuente de ingresos, había dilapidado de forma deliberada su patrimonio en los dos años anteriores, rechazaba de manera injustificada una oferta de empleo o abandonaba un puesto de trabajo, no conseguía buscar un

insistencia en una perspectiva disciplinaria, e incluso punitiva, hacia los perceptores de ayudas tuvo que cambiar pronto, dadas las escasas plazas existentes en los programas de desarrollo de la empleabilidad, y los altos costes humanos y organizativos de mantener esa política. Ya se había generado, empero, un ambiente desfavorable, y todo mientras el primer plan de acción gubernamental estaba aún en gestación.

Cuando el primer plan de acción gubernamental se hizo público, empezó a tramitarse un proyecto de ley ante la Asamblea Nacional, a fin de hacer efectivas las medidas contenidas en el propio plan respecto a la asistencia social. El plan basaba esas medidas en dos principios: el empleo como solución primaria de la pobreza, y la necesidad de proteger a las personas con limitaciones permanentes en su empleabilidad frente a riesgo de pobreza y exclusión. La reforma legislativa a tramitar, llamada a reemplazar a la Ley de 1998, seguía esa misma línea.

Se pusieron en marcha tres programas, ninguno de los cuales tenía que fundamentarse en un reconocimiento formal del derecho de los ciudadanos a la asistencia social. El primero (Asistencia Social) estaba pensado para personas capaces de trabajar, reemplazaba el sistema de prestación por desempleo precedente, y abandonaba la lógica sancionadora por una técnica de fomento para quienes siguieran medidas de desarrollo de la empleabilidad. Los perceptores de ayuda de este primer programa con restricciones temporales para trabajar (como los padres de niños menores de cinco años o las personas entre 55 y 65) eran susceptibles de recibir ayudas adicionales por esa causa.

El segundo programa (Solidaridad Social) estaba pensado para personas con problemas físicos o mentales que afectaban severamente a su capacidad para trabajar. Tal y como ya se preveía en la Ley de 1998, estas personas recibirían ayudas más altas y además también podrían tomar parte en medidas de desarrollo de la empleabilidad. Finalmente, el tercer programa (Alternativas para la Juventud) preveía medidas discrecionales para mejorar la empleabilidad de los menores de 25 años a fin de prepararse para un puesto de trabajo, aumentar la experiencia práctica o expandir sus opciones laborales.

La tramitación legislativa duró todo un año. En la primavera de 2005 vio la luz la Ley de asistencia al individuo y a la familia.<sup>94</sup> Su artículo 1 hace referencia explícita a la Ley contra la pobreza como la fuente de los principios y las di-

empleo adecuado, faltaba a una entrevista de trabajo, o no respetaba las instrucciones de una actividad de mejora de la empleabilidad.

94 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, LRQ c. A-13.1.1.

rectrices políticas en las que se apoya. El abandono del enfoque punitivo marca un avance significativo hacia la consecución del principio de prestación mínima del artículo 15 de la Ley contra la pobreza, pero en otros aspectos fracasa; sobre todo porque sigue apoyándose en una lógica que distingue a las personas en situación de pobreza según su capacidad para trabajar, lo que ha sido visto por los críticos como la perpetuación de un prejuicio que supondría que, ante una situación de pobreza, las personas con capacidad para trabajar merecen menos ayudas públicas que las personas discapacitadas.

Ciertamente, la política gubernamental de determinación de los subsidios en aplicación de la nueva Ley se alineó desde el principio con el tratamiento diferenciado de los perceptores según su capacidad para trabajar, ofreciendo menos ayudas a las personas consideradas aptas para el mundo laboral. Además, y esto resulta difícil de casar con el objetivo de mejorar la situación socio-económica de los beneficiarios de la asistencia social tal y como se refleja en los artículos 9 y 14 de la Ley contra la pobreza, se evitó indexar los subsidios en la Ley para continuar practicando la costumbre discrecional de actualizar, de forma esporádica, la cuantía de las prestaciones para reflejar el avance del índice de precios de consumo. El plan de acción gubernamental anunciaría dos cambios en tal práctica. En primer lugar, la actualización tendría que hacerse sobre una base anual, y no de manera ocasional, como había ocurrido hasta entonces.<sup>95</sup> En segundo lugar, la actualización no se aplicaría de forma homogénea: los perceptores considerados aptos para el mundo laboral solo verían aumentada su prestación en la mitad del incremento del IPC.

Cuestionable desde su mismo origen, tal diferencia de trato perdió toda justificación posible cuando las estadísticas demostraron que tan solo el 10% de los perceptores de asistencia social que se suponían capaces de trabajar eran realmente susceptibles de ser contratados de inmediato. A partir de 2009 empezaría a amortiguarse, primero porque la actualización anual de los subsidios empezaría a aplicarse por el gobierno de forma homogénea. Un paso más se daría en el año 2011, con la actualización automática y uniforme de todas las prestaciones que articuló el Reglamento de desarrollo de Ley de asistencia al individuo y a la familia.<sup>96</sup> Esta serie de eventos ilustra a la perfección el esfuerzo y la paciencia

---

95 De hecho las actualizaciones se hacían de forma tan poco periódica que se calcula que en el periodo entre 1985 y 2004, el valor real del subsidio disminuyó, a causa de la inflación, en un 27%.

96 *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, RRQ c. A-13.1.1, apartado 1.º del artículo 177.1. Sigue siendo significativo, con todo, que la indexación de los subsidios siga sin aparecer en la Ley específica, es algo que solo ocurre en esta parte concreta de la legislación

que es necesaria para superar unos prejuicios que están fuertemente arraigados, y conseguir extirpar sus efectos del ordenamiento, la política y la práctica. A pesar del éxito relativo que se ha conseguido en materia de actualización de la cuantía de las prestaciones, la odiosa distinción de las personas en situación de pobreza según su posición relativa frente al mercado de trabajo sigue formalmente presente en la legislación.

En resumen, la Ley de asistencia al individuo y a la familia de 2005 toma algunos pasos en la línea apuntada por la Ley contra la pobreza. Lo hace, sin embargo, sin abandonar el enfoque gerencial clásico que había consolidado la Ley de 1998. Así, aumenta los poderes discrecionales de los empleados públicos del Ministerio, mantiene la restricción de recurrir determinadas decisiones y dilata el rol de las directrices administrativas frente al de la normativa. Además, la cota de las ayudas no se ha visto materialmente mejorada; siguen muy por debajo del nivel aceptable de vida que consagra el artículo 45 de la Carta de Derechos y Libertades de Quebec.<sup>97</sup>

Avanzar en el camino abierto por la Ley contra la pobreza no es algo sencillo; pasos atrás pueden venir impuestos por consideraciones presupuestarias, obligando a replantearse aspectos que ya parecían solucionados. Así ha ocurrido en el invierno de 2013, con la publicación en el Boletín Oficial de una propuesta ministerial de reforma del Reglamento de desarrollo de Ley de asistencia al individuo y a la familia para reducir las ayudas a recibir por las familias con dos progenitores e hijos menores de cinco años, y para las personas entre 55 y 58 años, y para limitar los servicios de rehabilitación destinados a la recuperación de perceptores de ayudas con adicciones. Los estudios de impacto sobre tales cambios se hicieron públicos solo cuando el nuevo ministro fue compelido a ello. A pesar de un dictamen contrario de la Agencia que monitoriza la aplicación de la Carta de Derechos y Libertades,<sup>98</sup> los cambios

de seguridad social en Quebec.

97 Por ejemplo, mientras que en 2010 el umbral de la pobreza en una ciudad quebequense de menos de 30000 habitantes, según el índice MBM, estaba en 14282 dólares anuales, la prestación social para una persona soltera capaz de trabajar era de 7655 dólares anuales. Al respecto, ver: Comité consultatif de lutte contre la pauvreté, *Réaction au rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale « Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu »*, 2011, p. 20.

98 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur le projet de Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, 2013 (disponible en la página web institucional de esta Comisión: [www.cdpcj.qc.ca](http://www.cdpcj.qc.ca)). Según el dictamen, los cambios propuestos afectaban de forma severa a varios derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la ayuda financiera y medidas sociales que consagra el artículo 45 de la Carta.

fueron finalmente adoptados por el gobierno. Este evento reciente figura como uno de los más preocupantes desde la entrada en vigor de la Ley contra la pobreza, y muestra las dificultades que un nuevo gobierno puede encontrarse al tomar el poder para acomodar el lanzamiento de sus políticas a las exigencias de la Ley contra la pobreza.

## 2. Ayudas familiares

En claro contraste con lo que ocurre en materia de asistencia social, las medidas de apoyo a las familias gozan de una imagen positiva en la opinión pública. Los gobiernos entonces no tienen dificultad en justificar el gasto público en este ámbito, sobre todo cuando los programas se dirigen a una amplia mayoría de familias. El lanzamiento de programas atractivos también para la clase media, y no solo para los sectores más desfavorecidos, ha demostrado ser una receta de éxito en las primeras etapas del desarrollo de los Estados de bienestar. El caso canadiense lo ilustra a la perfección: los subsidios universales para las familias fueron uno de los primeros programas de seguridad social en el ámbito de todo el país, en 1944.

No es de extrañar pues que el primer plan de acción gubernamental contra la pobreza de 2004 pusiese un énfasis particular en este tipo de medidas, lanzando dos programas específicos, que más bien eran en realidad mejoras sobre programas existentes.

El primero, llamado pago por cuidado de niños (*paiement de soutien aux enfants*), seguía la técnica de otro programa similar creado en 1997 por la Ley de prestaciones familiares,<sup>99</sup> que a su vez había venido a implantar un sistema donde las ayudas varían según el nivel de renta de la familia por debajo de un determinado tope, frente al sistema primigenio de 1973 que acordaba un sistema universal y uniforme de subsidio a todas las familias. El nuevo programa sigue la misma lógica que el de 1997, pero beneficia a un mayor rango de familias porque se eleva el umbral de renta familiar a partir del cual se pueden recibir las ayudas. Se configura como un crédito tributario reembolsable de acuerdo con la Ley sobre los impuestos,<sup>100</sup> a partir de la información sobre la renta de los padres en la declaración anual. La ayuda consiste en un pago mensual o cuatrimestral administrado por la agencia que rige también los pagos de las pensiones (*Régie de rentes du Québec*).

---

99 *Loi sur les prestations familiales*, LRQ c. P-19.1.

100 *Loi sur les impôts*, LRQ c. I-3, artículos 1029.8.61.8 a 1029.8.61.60.

A esta ayuda pueden acceder no solo a las familias con rentas más bajas, incluyendo entre ellas a las receptoras de subsidios de asistencia social,<sup>101</sup> sino también un amplio porcentaje de la clase media. Ello no puede ser criticado *per se*, pero significa que el impacto particular del programa en la lucha contra la pobreza es limitado.

El segundo, la prima al trabajo (*Prime au travail*), también combina objetivos políticos ligados tanto a las familias como a la pobreza. Se construye a partir de un programa anterior destinado a los receptores de rentas bajas. Como ya se ha indicado, el artículo 14 de la Ley contra la pobreza exige como objetivo la articulación de medios para mejorar la situación socio-económica de este grupo particular de la población. El programa originario, cuyos orígenes se remontan a los años setenta, estaba destinado a los progenitores que, durante un año, ganaban rentas (procedentes del trabajo o de una combinación de trabajo y asistencia social) por debajo de un determinado umbral. El primer plan de acción gubernamental propuso la sustitución de este programa por otro más generoso, accesible a todos los trabajadores infra retribuidos, y no solo a los padres con hijos dependientes. Al igual que el pago por cuidado de hijos, esta prima se configura como un crédito tributario reembolsable, está prevista en la Ley sobre los impuestos<sup>102</sup> y forma parte de la declaración anual de la renta. Se administra íntegramente a través del sistema tributario. Su objetivo es fomentar el empleo en los receptores de asistencia social y también en los trabajadores en dificultades por percibir rentas por debajo del sueldo mínimo. Da lugar, por tanto, a reflexiones complejas: por un lado encaja perfectamente con los objetivos del eje del empleo del artículo 9 de la Ley contra la pobreza, pero también puede inducir a que se perpetúen ofertas de trabajo muy mal pagadas que serán cubiertas gracias a la existencia de este subsidio gubernamental indirecto.

Existen otros aspectos del plan de acción gubernamental relacionados con las familias que podrían ser objeto de atención aquí. Uno es el desarrollo de instalaciones de cuidado infantil y el acceso a las mismas en áreas con una alta incidencia de pobreza. La previsión de guarderías subvencionadas a 7 dólares por día, por ejemplo, ha sido de tremenda ayuda para las familias de rentas bajas –pero también para las de clase media–. Debe tenerse en cuenta, empero, que la amplísima aceptación social amenaza con hacer morir de éxito a esta iniciativa, que existe desde 1996, pues es muy difícil cubrir íntegramente la demanda que

---

101 En el caso de receptores de asistencia social, el pago por cuidado de niños se concibe como una renta y, por tanto, reduce el importe mensual de su subsidio.

102 *Supra*, nota 100. Artículos 1029.8.116.1 a 1029.8.116.11.

genera en todo Quebec: las listas de espera son amplias y existen muchas zonas que no están adecuadamente servidas. La discusión de estos programas, sin embargo, nos llevaría a tratar asuntos que ya no están directamente relacionados con la pobreza. Lo mismo puede decirse respecto a otra medida que afecta a las familias monoparentales que reciben asistencia social: la inclusión, para el cálculo de la renta familiar, de las cantidades que se reciben del otro progenitor en concepto de manutención para el hijo. Dado que los pagos por manutención no se incluyen en la renta del progenitor que la recibe a efectos tributarios, su consideración parcial a efectos de asistencia social ha suscitado debates por su afeción a derechos fundamentales. Hasta ahora, sin embargo, ningún recurso judicial al respecto ha prosperado.<sup>103</sup>

### 3. Seguros farmacéuticos

El acceso de las personas en situación de pobreza a los medicamentos recetados también fue objeto de un vivo debate tras la publicación del primer plan de acción gubernamental. Debe tenerse en cuenta que los perceptores de asistencia social se sentían agraviados en aquel momento como consecuencia de la implantación, en 1997, del seguro de medicamentos de Quebec.<sup>104</sup> Esta Ley había introducido la obligación de un seguro público para cubrir el coste de los medicamentos recetados por un facultativo para todos los residentes de Quebec que no estuviesen cubiertos por un contrato de seguro privado. Hasta 1997, los perceptores de asistencia social tenían libre acceso a las medicinas prescritas por los facultativos médicos como un beneficio especial. Bajo el régimen del seguro público pasaban a pagar, como cualquier otra persona asegurada, un canon anual fijo y otro variable en función de su consumo real de medicinas. A causa de la presión combinada ejercida por el aumento en el coste de los medicamentos y la desigual distribución de los riesgos entre el plan público y los privados, el importe de los cánones aumentó de forma abrupta. Para las personas con menos recursos pronto fue necesario elegir entre la compra de fármacos y el pago del alojamiento, la energía, la comida o las prendas de abrigo. Sin embargo, el primer plan de acción gubernamental alumbrado por la Ley contra

---

103 En virtud de la regulación reglamentaria sobre asistencia social (*supra*, nota 96), y en particular por su artículo 111, párrafo 21, los pagos por manutención se incluyen en la renta de la familia receptora, con una cantidad exenta de 100 dólares al mes por hijo. Las decisiones que no han acogido los recursos constitucionales contra esta regla son: *D. D. c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, 2005 CanLII 73095 (QC TAQ) and *G. M. c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, 2010 CanLII 64721 (QC TAQ).

104 *Loi sur l'assurance médicaments*, LQ 1996, c. 32; hoy LRQ c. A-29.01.

la pobreza no afrontó este asunto y ello a pesar de los términos de su artículo 9 que requiere, para aumentar el nivel de renta disponible para las personas en situación de pobreza, que se atiende a los recursos que tienen a su disposición para cubrir sus necesidades básicas.

Finalmente, en el año 2007, y como consecuencia de un fuerte movimiento de *lobbying*, las personas receptoras de ayudas en virtud de la Ley de asistencia al individuo y a la familia reconquistaron la prescripción gratuita de medicamentos, al quedar exentas tanto del pago del canon anual como de la tasa mensual. El coste residual que tiene que ser asumido por el plan público de seguro es tan modesto que lleva a plantearse si las reticencias al cambio deben explicarse por pura indiferencia o por prejuicios encubiertos. Una razón para evitar llegar a esta conclusión puede verse en el hecho de que existen también otros grupos, menos expuestos a la indiferencia y al prejuicio de la sociedad en general, que también se han beneficiado de este cambio en el plan de seguro farmacéutico público. Se trata, en concreto, de dos grupos de personas que reciben rentas bajas y por ello también ayudas del Plan federal de seguridad de las personas mayores,<sup>105</sup> y que volvieron a adquirir el derecho a la prescripción gratuita de fármacos que habían perdido en 1997: por un lado, las personas mayores de 65 años beneficiarias del *Guaranteed Income Supplement* en una tasa del 94% o más;<sup>106</sup> por otro, las personas entre 60 y 65 que reciben el *Spouse's Allowance* y que, de no ser por ello, entrarían en los perceptores de subsidios de asistencia social.<sup>107</sup>

#### 4. Prejuicios contra las personas en situación de pobreza

La lucha por la dignidad de las personas en situación de pobreza fue sin duda una de las fuerzas motrices de la campaña que culminó con la adopción de la Ley de 2002. Por eso no es de extrañar que la palabra «dignidad» figure de forma preeminente en el Preámbulo de la Ley, sirviendo como nexo con la Carta de Derechos de Quebec. Se combate la pobreza y la exclusión porque, ante todo, pueden «constituir obstáculos a la protección y respeto de la dignidad humana».

Directamente relacionado con esto, también se indica en el Preámbulo de la Ley que «los primeros actores para mejorar las condiciones de vida de las per-

105 *Old Age Security Act*, RSC c. O-9.

106 El GIS es una ayuda relacionada con el nivel de renta y que se paga a todas las personas que solo tienen como fuente de ingresos la pensión de la tercera edad (*Old Age Pension*), un subsidio universal, con tasa única para cualquier canadiense a los 65 años.

107 Esta ayuda, también relacionada con el nivel de renta, se paga a las personas que están entre los 60 y los 65 años cuyo cónyuge recibe una pensión de la tercera edad.

sonas en situación de pobreza son estas mismas personas»; con esta afirmación la Asamblea Nacional combate el clásico prejuicio que ve a estos individuos como vagos irresponsables.<sup>108</sup>

La mención a la dignidad aparece más adelante también en el cuerpo de la Ley, al referirse a los objetivos de la estrategia nacional: «promover el respeto y la protección de la dignidad de las personas en situación de pobreza y combatir los prejuicios hacia ellos».

Aun así, una década después de la aprobación de la Ley contra la pobreza, el prejuicio de la clase media hacia las personas en situación de pobreza permanece, alentado muchas veces por crueles exageraciones y fiascos al sistema que se convierten en leyenda. Existen así medios de comunicación que se deleitan con historias sobre «personas con subsidio que tienen un deportivo BMW aparcado delante de su casa». Hace ya algunos años, una serie televisiva protagonizada por una familia de truhanes que timaban al sistema de asistencia social tuvo enorme éxito y el apellido de la familia aún se utiliza hoy para hacer referencia a los «gorrones del sistema». A pesar de la frecuente aparición en los medios más serios de emotivas y conmovedoras historias sobre explotación, miseria y desesperanza, pero también de una sorprendente fuerza, generosidad y creatividad de gente en situación de pobreza, los prejuicios siguen ahí.

Incluso el discurso oficial, las más de las veces, se nutre del prejuicio en lugar de combatirlo. Afirmaciones simplistas de los políticos sobre «todos esos empleos vacantes que están esperando ser ocupados por los parados» ante la clase media, los adinerados y los bien pensantes demuestran el tipo de mensaje que desean escuchar: el problema está en la gente, no en el sistema. Contra esta creencia popular, los organismos públicos y las ONG que luchan por los Derechos Humanos tienen una ardua batalla.

Lo desgranado en las secciones anteriores de este mismo apartado del presente trabajo es la prueba de que los responsables de las políticas sociales muchas veces no son inmunes a tales visiones prejuiciosas. Las representaciones sociales heredadas del liberalismo de mediados del siglo XIX se aceptan todavía por muchos como incuestionables. La insistencia en juzgar desde un fino velo

---

108 Es muy difícil combatir los prejuicios, no obstante. Así, a pesar de la afirmación de hecho contenida en el Preámbulo de la Ley contra la pobreza, el proyecto que acabaría convirtiéndose en la Ley de asistencia al individuo y a la familia contenía en su artículo 2 la previsión de que los perceptores de asistencia social «debían ser los primeros en actuar para transformar su situación y la de sus familias». El ministro promotor de la reforma fue requerido para recordar que el Parlamento ya había afirmado que lo eran. El artículo 2 del proyecto acabaría reformulándose para ser compatible con la Ley contra la pobreza.

moral a los perceptores de asistencia social es la evidencia más clara de ello. Se tiende aún a categorizar a los grupos y a buscar cómo «gestionar» a los pobres, obviando convenientemente el hecho de que lo que se va a gestionar son personas con derechos.

#### IV. CONCLUSIÓN

La adopción en 2002 de la Ley para combatir la pobreza y la exclusión social en Quebec no fue algo casual. Fue un evento posible gracias a la convergencia de varias tendencias históricas. Así, la Ley puede ser explicada en gran medida desde su contexto histórico. Es parte de la evolución del sistema legal quebequense, en el que se ha ampliado considerablemente el rol de la legislación, que ahora tiene que adaptarse a la omnipresencia de los derechos constitucionales y a una nueva, menos intrusiva y más flexible, técnica de ingeniería social. También pertenece, en parte, a la evolución de las formas de acción pública (legales, pero también otras), ya que las técnicas tradicionales de policía están perdiendo terreno, si bien esto se ve contrarrestado en parte por la tendencia hacia una gestión política cada vez más fuerte y centralizada. Pero, sobre todo, la Ley contra la pobreza es parte del proceso histórico de construcción del Estado de bienestar en Quebec, abriendo una frontera para responder a la amenaza de la pobreza residual y persistente. También puede verse como un producto de la, relativamente reciente, «cultura de los derechos», que promueve el desarrollo de los sistemas legales a partir de la deliberación, el equilibrio y el compromiso entre los individuos y los grupos sociales y sus respectivas reclamaciones para ser reconocidos. Finalmente, la Ley puede verse asimismo como un ejemplo contemporáneo de movilización a favor del cambio social a través del derecho, y recordatorio de que las normas jurídicas, sin importar su sofisticación técnica, deben expresar ante todo la vitalidad de una comunidad política que trata de diseñar su propio futuro.

Esta particular combinación de factores puede servir para explicar que Quebec diese el primer paso, entre las provincias canadienses, para dar expresión legislativa a una política de lucha contra la pobreza y la exclusión social. A día de hoy hay que remarcar además que al menos algunos de tales factores están también produciendo efectos similares en otras provincias y territorios. A finales del año 2013 cuatro provincias han adoptado legislación respecto a un programa para la reducción de la pobreza: Nueva Escocia en 2007,<sup>109</sup> Ontario

---

109 *Poverty Reduction Working Group Act*, SNS 2007, c. 31. Una declaración política se desarrolló en 2009 a partir del Grupo de Trabajo con el título *Preventing Poverty. Promoting Prosperity*

en 2009,<sup>110</sup> Nuevo Brunswick en 2010<sup>111</sup> y Manitoba en 2011.<sup>112</sup> Un proyecto similar se está tramitando en la Asamblea territorial de Nunavut.<sup>113</sup> Dos provincias y dos territorios más han publicado además una estrategia para la reducción de la pobreza, aunque esta vez sin adoptar legislación de apoyo.<sup>114</sup> Entre las provincias restantes, Alberta está desarrollando en una actualidad una estrategia de este último tipo a través de consultas y participación pública;<sup>115</sup> Columbia Británica desarrolla un proyecto piloto para la implementación de estrategias de reducción de la pobreza locales,<sup>116</sup> y Saskatchewan, si bien carece de una estrategia explícita, se está ocupando de informar sobre la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos «más vulnerables».<sup>117</sup> Ciertos aspectos de tales normas, instrumentos y declaraciones políticas parecen influenciados por el precedente quebequense. Aunque las prioridades y métodos varíen de una provincia a otra, en parte como reflejo de su clima social específico, y aunque pocas, si acaso alguna, de las otras provincias hayan intentado llevar a cabo la aproximación

(on line: [www.novascotia.ca/coms/specials/poverty/documents/poverty\\_report\\_2009.pdf](http://www.novascotia.ca/coms/specials/poverty/documents/poverty_report_2009.pdf)).

- 110 *Poverty Reduction Act*, SO 2009, c. 10. La Ley confiere una base normativa permanente a la declaración política que se había publicado en el año 2008 con el título *Breaking the Cycle. Ontario's Poverty Reduction Strategy* (on line: [www.ontario.ca/breakingthecycle](http://www.ontario.ca/breakingthecycle)).
- 111 *Economic and Social Inclusion Act*, SNB 2010, c. E-1.105. Como en el caso de Ontario, esta Ley también supone una base normativa, junto a un mecanismo de implementación, para una declaración política preexistente; en este caso databa del año 2009 y se había denominado: *Overcoming Poverty Together. The New Brunswick Economic and Social Inclusion Plan* (on line: [www2.gnb.ca/content/daw/gnb/Departments/esic/pdf/Booklet-e-pdf](http://www2.gnb.ca/content/daw/gnb/Departments/esic/pdf/Booklet-e-pdf)).
- 112 *Poverty Reduction Strategy Act*, CCSM c. P94.7. La declaración política correspondiente se publicó en 2012: *All Aboard: Manitoba's Poverty Reduction and Social Inclusion Strategy* (on line: [www.gov.mb.ca/allaboard](http://www.gov.mb.ca/allaboard)).
- 113 *Collaboration for Poverty Reduction Act* (Bill 59, 2013) (on line: [www.assembly.nu.ca](http://www.assembly.nu.ca)). El proyecto de ley busca poner en marcha las medidas que se acordaron en la Cumbre sobre la Pobreza de 2011, recogidas en el *Makimaniq Plan* (on line: [www.makiliqta.ca](http://www.makiliqta.ca)).
- 114 *Reducing Poverty: An Action Plan for Newfoundland and Labrador*, hecho público en 2006 (on line: [www.aes.gov.nl.ca/poverty/consultations/2006](http://www.aes.gov.nl.ca/poverty/consultations/2006)); *Social Action Plan to Reduce Poverty*, publicado en 2012 por el gobierno de la Isla del Príncipe Eduardo (disponible en: [www.gov.pe.ca/photos/original/CSS\\_sapspeech.pdf](http://www.gov.pe.ca/photos/original/CSS_sapspeech.pdf)); *Poverty Free NWT. An Anti-Poverty Strategy for the Northwest Territories*, de 2012 (on line: [http://news.exec.gov.nt.ca/wp-content/uploads/Poverty-Free-NWT-Strategy-Dec\\_2012.pdf](http://news.exec.gov.nt.ca/wp-content/uploads/Poverty-Free-NWT-Strategy-Dec_2012.pdf)); *A Better Yukon for All. Government of Yukon's Social Inclusion and Poverty Reduction Strategy*, de 2012 (on line: [www.abetteryukon.ca/files/social\\_inclusion\\_strategy.pdf](http://www.abetteryukon.ca/files/social_inclusion_strategy.pdf)).
- 115 La información sobre la consulta está disponible en: [www.povertyreduction.alberta.ca](http://www.povertyreduction.alberta.ca).
- 116 La nota de prensa ministerial puede verse en: [www.newsroom.gov.bc.ca/2012/04/seven-communities-to-pilot-poverty-reduction-strategies](http://www.newsroom.gov.bc.ca/2012/04/seven-communities-to-pilot-poverty-reduction-strategies).
- 117 Government of Saskatchewan, *From Dependence to Independence*, 2012 (on line: [www.socialservices.gov.sk.ca/SK-most-vulnerable.pdf](http://www.socialservices.gov.sk.ca/SK-most-vulnerable.pdf)).

sistemática, desde una visión de Estado y reflexiva que ejemplifica la Ley contra la pobreza de Quebec, hay un mensaje claro que emerge: combatir la pobreza y la exclusión social se está convirtiendo en una obligación permanente de los gobiernos. No es ya únicamente una cuestión de conveniencia política o económica, sino una exigencia inherente aunque implícita del orden constitucional.

