

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI
SOSYAL POLİTİKA DOKTORA PROGRAMI**

**LATİN AMERİKA'DA ŞARTLI NAKİT
TRANSFERLERİ YOLU İLE YOKSULLUKLA
MÜCADELE;
BREZİLYA ve MEKSİKA ÖRNEKLERİ**

(DOKTORA TEZİ)

Doğa Başar SARIPEK

KOCAELİ 2012

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI
SOSYAL POLİTİKA DOKTORA PROGRAMI**

**LATİN AMERİKA'DA ŞARTLI NAKİT
TRANSFERLERİ YOLU İLE YOKSULLUKLA
MÜCADELE;
BREZİLYA ve MEKSİKA ÖRNEKLERİ**

(DOKTORA TEZİ)

Doğa Başar SARIPEK

Doç. Dr. Abdülkadir ŞENKAL

KOCAELİ 2012

10.6. EK.6. KABUL VE ONAY SAYFASI GÖRÜNÜMÜ

Doğa Başar Sarıipek tarafından hazırlanan “Latin Amerika'da Şartlı Nakit Transferleri Yolu ile Yoksullukla Mücadele; Brezilya ve Meksika Örnekleri” adlı bu çalışma jürimizce Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Ünvanı, Adı-Soyadı ve Kurumu: İmzası

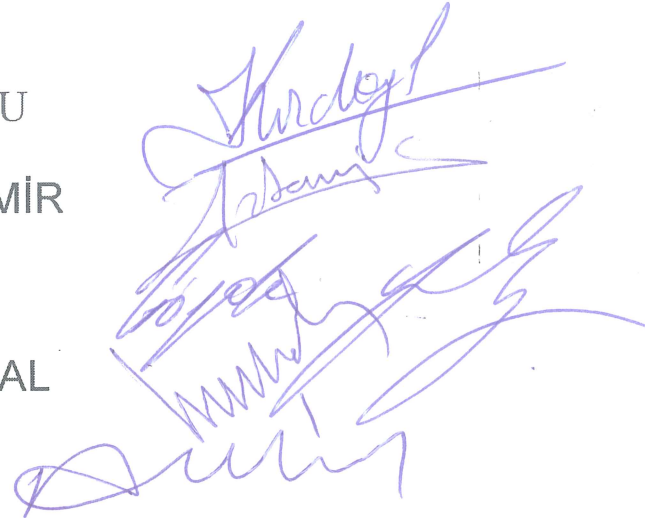
Jüri Üyesi : Prof. Dr. Kuvvet LORDOĞLU

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Gözde YILMAZ

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Abdülkadir ŞENKAL

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Aziz ÇELİK



Sınav Tarihi: 24/09/2012

Enstitü Yönetim Kurulunun Onay Tarihi ve Karar No:

26/09/2012-17

SUNUŞ

Yoksulluk ve eşitsizlik, toplumların her dönem karşılaştığı en ciddi sosyoekonomik sorunlardır. Bu nedenle, hükümetler her dönemde bu sorunlarla etkili bir biçimde mücadele edecek politika ve program arayışında olmuştur. Ancak düzenli olmayan büyüme dönemleri, siyasi istikrarın sağlanamaması, iç ve dış şoklara karşı savunmasızlık gibi nedenlerle bu politikalar, her dönem kendilerinden beklenen başarıyı gösteremeyebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, Latin Amerika hem yüzyıllardır yoksulluğun ve eşitsizliğin en şiddetli hallerini yaşaması hem de bu sorunlara karşı geliştirdiği politikalarla, dünya sosyal politika gündeminde sürekli önemli bir yer tutmuştur.

Latin Amerika bölgesindeki ülkelerin yoksulluk ve eşitsizlik sorunuyla mücadele etmek amacıyla son dönemlerde geliştirdiği ve dünyanın diğer bölgelerinde de büyük bir ilgi uyandıran politikalar *Şartlı Nakit Transferi* programlarıdır. Bu çalışmada, şartlı nakit transferlerinin bir taraftan yoksullukla mücadelede ne kadar etkili olduğunun, diğer taraftan da hakim iktisadi ve siyasi gündem tarafından sürekli baskıya maruz kalan ve neredeyse sadece “yoksulluğun yönetilmesi” alanına hapsedilmeye çalışılan sosyal politika disiplinine yeni bir açılım sağlayıp sağlamayacağının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Buradan hareketle, çalışmanın her aşamasında değerli katkılarını esirgemeyen danışman hocam Sayın Doç. Dr. Abdülkadir ŞENKAL’a teşekkürü bir borç bilirim. Başından sonuna kadar bu çalışmaya destek veren sayın Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU hocama, değerli fikirlerine başvurduğum sayın Yrd. Doç. Dr. Sayım YORGUN hocama ve elbette çalışmanın son halini almasında başrolü oynayan izleme komitesinde ve değerlendirme jürisinde bulunan diğer hocalarıma, varlıkları ve değerli katkıları için, çalışmanın son şeklini almasında yardımını esirgemeyen Öğr. Gör. Kerem ÇOLAK’a ve son olarak, değerli aileme beni bugünlere getirdikleri için, çok teşekkür ediyorum, saygılarımı sunuyorum.

Kocaeli, Eylül 2012

Doğa Başar SARIİPEK

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	1
İÇİNDEKİLER	2
ÖZET	5
ABSTRACT	6
KISALTMALAR LİSTESİ.....	7
ŞEKİL, TABLO ve GRAFİK LİSTESİ.....	8
GİRİŞ	9
1. LATİN AMERİKA’NIN GENEL SOSYAL KORUMA ve SOSYAL POLİTİKA ANLAYIŞI.....	13
1.1. Sosyal Politika ve Yoksullukla Mücadele.....	13
1.2. Latin Amerika Sosyal Politikasını Şekillendiren Siyasal, Sosyal ve Ekonomik Dinamikler: Tarihsel Bir Bakış	22
1.2.1. Bağımsızlık Sonrasında Demokrasi ve Ekonomik Özgürlük Kazanma Çabaları	24
1.2.2. 1860 – 1930: Yetersiz Siyasi Evren, Liberalizm ve Modernite.....	26
1.2.3. 1930 – 1980: Popülizm, Devrim ve Diktatörlük.....	31
1.2.4. 1980 – 2000: Liberalizm ve Küreselleşme.....	39
1.3. Latin Amerika’da Solun Yeniden Güç Kazanma Çabası.....	46
1.4. Latin Amerika Refah Rejiminin Ortaya Çıkmasında ve Sınırlarının Belirlenmesinde Rol Oynayan Faktörler.....	56
1.4.1. Latin Amerika Refah Rejiminin Temel Özellikleri	62
1.4.2. Yasal Sosyal Koruma Sistemlerinin Ortaya Çıkışı	67
1.5. Ekonomik Krizler ve Neoliberalizm	72
1.5.1. Yeniden Yapılanma Programlarının Refah Rejimi Üzerindeki Etkileri ..	73
1.5.2. Latin Amerika’da Sosyal Güvenlik Reformu	77
2. LATİN AMERİKA SOSYAL YAPISININ SORUNLARI.....	84
2.1. Sosyal Yapının Temel Sorun Alanları	84
2.1.1. Yoksulluk	85
2.1.1.1. Latin Amerika’da Yoksulluğun Ölçülmesi Sorunu.....	91
2.1.1.2. Ekonomik Büyüme ile ve Yoksulluğun Birlikteliği: “Yoksul Büyüme”	94
2.1.2. Eşitsizlik ve Gelir Dağılımı.....	101
2.1.3. Emek Piyasasından Kaynaklanan Sorunlar.....	108
2.1.3.1. İşsizlik	113
2.1.3.2. Ayrımcılık	115
2.1.3.3. Tabakalı Emek Piyasaları ve Kayıtdışı İstihdam	120
2.2. Latin Amerika’da Sosyal Harcamalar	125
2.2.1. Sağlık	128
2.2.2. Eğitim.....	131
2.3. Latin Amerika’da Sosyal Harcama Verilerinin Kalitesi	134
3. ŞARTLI NAKİT TRANSFERLERİNİN SOSYAL KORUMADAKİ ROLÜ....	137
3.1. Sosyal Koruma: Kavramsal Çerçeve	137
3.2. Etkili Bir Sosyal Koruma Tedbiri Olarak Nakit Transferleri.....	140
3.2.1. Şartsız Nakit Transferleri: Temel Gelir	143
3.2.2. Şartlı Nakit Transferleri: Kavramsal Çerçeve.....	145
3.3. Şartlı Nakit Transferi Programlarının Temel Bileşenleri.....	147
3.3.1. Transfere Hak Kazanma Şartları	147

3.3.2. Hedefleme Mekanizması ve Hedef Kitle	150
3.3.3. Nakit Transferler	152
3.3.4. Şartlı Nakit Transferi Programlarından Çıkış Stratejileri	154
3.4. Şartlı Nakit Transferi Programlarının Temel Amaçları	158
3.4.1. Kısa Dönemli Amaçlar	159
3.4.1.1. Tüketimin Niteliğini ve Miktarını Arttırma	159
3.4.1.2. Çocuk İşgücü Oranını Azaltma	161
3.4.1.3. Sağlık Alanında Olumlu Gelişmeler Sağlama	163
3.4.2. Uzun Dönemli Amaçlar: Nesiller Arası Yoksulluk Aktarımını Kırma	165
3.5. Şartlı Nakit Transferi Programları Üzerine Tartışmalar	167
3.5.1. ŞNT Programlarına Yönelik Başlıca Eleştiriler	169
3.5.2. İnsan Hakları Açısından Şartlılık İlkesi	173
3.6. Başarılı Bir Şartlı Nakit Transferi Programının Tasarlanması.....	174
3.6.1. Uygulama Öncesinde Yapılacak İşlemler	174
3.6.2. Uygulama Süresince Yapılacak İşlemler	177
3.6.3. Başarılı bir Şartlı Nakit Transferi Programı İçin Temel Şart: Tamamlayıcı Sosyal Koruma	178
3.7. Nakit Transferinin Şartlı ya da Şartsız Sunulması Üzerine Tartışmalar	180
3.8. Latin Amerika'nın Şartlı Nakit Transferi Uygulamaları.....	185
4. ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ PROGRAMLARININ YOKSULLUKLA MÜCADELEDEKİ ETKİSİ; BREZİLYA ve MEKSİKA ÖRNEKLERİ.....	191
4.1. Brezilya'da Yoksulluk Algısı ve Şartlı Nakit Transferi Programlarının Rolü	191
4.1.1. Brezilya'da Erken Dönem Şartlı Nakit Transferi Tartışmaları ve Bolsa Familia'nın Temelleri.....	193
4.1.1.1. Federal Bolsa Escola Programı	197
4.1.1.2. Bolsa Alimentação	200
4.1.1.3. Auxilio Gas Programı	201
4.1.1.4. Fome Zero'nun Kurulması; Cartao Alimentação.....	202
4.1.2. Bolsa Familia Reformları (2003-2006).....	204
4.1.2.1. Hedefleme Mekanizması ve Hedef Kitle	207
4.1.2.2. Transferin Miktarı ve Türü.....	209
4.1.2.3. Şartlılık	213
4.1.3. Bolsa Familia'nın Yasal Temeller ve Kapsam Açısından Gelişmesi	215
4.1.4. Bolsa Familia'nın Etkilerinin Analizi	219
4.1.5. Bolsa Familia ile Temel Gelir Desteğinin Birleşme Olasılığı Üzerine Tartışmalar	225
4.2. Meksika'da Yoksulluğun Yapısı ve Yoksullukla Mücadele Geleneği	228
4.2.1. Meksika'da Şartlı Nakit Transferi Öncesi Sosyal Koruma Politikaları	232
4.2.2. Şartlı Nakit Transferi Programlarının Meksika Sosyal Politikasına Yerleşmesi.....	237
4.2.3. Progres/Oportunidades'in Kavramsal Çerçevesi.....	239
4.2.3.1. Karşılıklı Sorumluluk İlkesi	242
4.2.3.2. Programda Meydana Gelen Değişiklik ve Düzenlemeler	244
4.2.4. Progres/Oportunidades'in Tasarlanması ve İşleyişi	246
4.2.4.1. Hedefleme Stratejisi ve Seçme Kıstasları	248
4.2.4.2. Progres/Oportunidades'in Kapsamı	250
4.2.4.3. Programın Bütçesi ve Finansmanı	253
4.2.5. Progres/Oportunidades Programıyla Sunulan Yardımlar	255

4.2.6. Progresas/Oportunidades'in Temel Hedefleri	260
4.2.7. Progresas/Oportunidades Programının Sonuçlarının Analizi	262
4.2.7.1. Yoksulluk Üzerindeki Etkiler	263
4.2.7.2. Eğitim Alanındaki Etkiler	268
4.2.7.3. Sağlık Alanındaki Etkiler	270
4.2.7.4. Beslenme Üzerindeki Etkiler	274
SONUÇ	276
KAYNAKÇA	284
ÖZGEÇMİŞ	311

ÖZET

Yoksulluk ve eşitsizlik, hemen her toplumda belli düzeylerde var olan en ciddi sosyoekonomik sorunlardır. Yüzyıllar boyunca toplumlar, bu sorunlarla mücadele etmek için çeşitli tedbirlere başvurmuştur. Şartlı nakit transferleri bu kapsamda başvurulan tedbirler arasında, özellikle son dönemlerde ön plana çıkmıştır. Buradan hareketle, bu çalışma şartlı nakit transferlerinin yoksullukla mücadelede etkili bir yöntem olup olamayacağını değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Şartlı nakit transferlerinin öncü iki ülkesi Brezilya ve Meksika'dır ve bu programlar, dünyanın farklı bölgelerine bu iki ülkedeki başarılarının ardından yayılmıştır. Dolayısıyla, bu çalışmada söz konusu tedbirlerin yoksulluk ve eşitsizlik üzerindeki etkileri, Brezilya ve Meksika'daki uygulamalar ışığında incelenmiştir. Genel olarak bakıldığında, bu çalışmayla şartlı nakit transferlerinin yoksulluk ve eşitsizlikle mücadelede etkili olabilmesinin bazı şartlara bağlı olduğu sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda, şartlı nakit transferlerini bir toplumdaki yegane sosyal koruma tedbiri olarak uygulamak yerine, sosyal sigorta, sosyal hizmet, temel gelir gibi farklı tedbirlerin bir arada uygulandığı çok ayaklı bir stratejinin bileşenlerinden biri olarak uygulamak, çok daha başarılı sonuçlar verecektir. Daha açık bir ifadeyle, şartlı nakit transferlerinin kendinden beklenen olumlu etkileri gösterebilmesi için, mutlaka başka tedbirlerle de desteklenmesi ve tamamlanması gerekmektedir. Brezilya ve Meksika örnekleri de bu tarz bir yorumu desteklemektedir.

Anahtar Kelimeler: Latin Amerika, Yoksulluk, Eşitsizlik, Şartlı Nakit Transferleri, Bolsa Familia, Progres/Oportunidades.

ABSTRACT

Poverty and inequality have been among the most serious problems from which societies suffer. Societies have been carrying out various measures in order to cope with these problems for centuries. Conditional cash transfers have recently come into prominence in the scope of coping strategies. From this point of view, this study aims to question whether conditional cash transfers are effective measures to fight against poverty.

Brasil and Mexico are the pioneering countries to carry out these transfers and moreover, they spread out to the other regions after the successful results. Thus, in this study, effects of these transfers on poverty and inequality are discussed in the light of Brazilian and Mexican experiences. When considered from this point of view, this study reached the conclusion that in order these transfer be successful in coping with poverty and inequality, some certain conditions must be provided in the first place. In this context, instead of carrying out conditional cash transfer as the only measure against poverty and inequality in a society, it is much better to apply them as one of the elements of a multifaceted coping strategy which combines various measures like social insurance, social service, basic income all together. More clearly, conditional cash transfers need to be completed and supported by other measures in order to be effective. Brazilian and Mexican experiences also confirm this claim, too.

Key Words: Latin America, Poverty, Inequality, Conditional Cash Transfers, Bolsa Familia, Progresas/Oportunidades.

KISALTMALAR LİSTESİ

AKB	: Amerikalararası Kalkınma Bankası
BKH	: Binyıl Kalkınma Hedefleri
CEDLAS	: Center for Distributive, Labor and Social Studies
ECLAC	: Economic Commission for Latin America and the Caribbean
FA	: Familias en Accion
IFPRI	: International Food Policy Research Institute
İGE	: İnsani Gelişim Endeksi
LAC	: Latin America and Caribbean
OPORTUNIDADES	: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PATH	: Program of Advancement through Health and Education
PETI	: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	: Guaranteed Minimum Family Income Program
PRAF	: Programa de Asignacion Familiar
PROGRESA	: Programa de Educación, Salud y Alimentación
RPS	: Red de Proteccion Social
ŞNT	: Şartlı Nakit Transferleri
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü
WDI	: World Development Indicators

ŞEKİL, TABLO ve GRAFİK LİSTESİ

Şekil 1. Yoksullukla Mücadele Programları.....	21
Tablo 1. Demokrasiyi Destekleyen Kişi Oranı (%).....	40
Tablo 2. GSMH'ye Oran Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları.....	72
Tablo 3. Yoksulluk Oranı (1990-2010)	87
Tablo 4. 18 Latin Amerika Ülkesinin Gelir Dağılımı Adaleti Bakımından Gini Katsayısı Kullanılarak Sınıflandırılması.....	102
Tablo 5. Savaş Sonrası Dönemde 10 Yıllık İstihdam Artış Ortalamaları.....	110
Tablo 6. Latin Amerika'da İşsizlik Oranları.....	113
Tablo 7. Sağlık Harcamalarının GSMH'ye Oranı	129
Tablo 8. Eğitim Harcamalarının GSMH'ye Oranı.....	131
Tablo 9. Ülkelere Göre Transfere Hak Kazanma Şartları.....	148
Tablo 10. Bazı Programlar İçin Nakit Transferi Sıklığı ve Miktarı	153
Tablo 11. Bazı Şartlı Nakit Transferi Programlarındaki Çıkış Stratejileri....	156
Tablo 12. Latin Amerika'daki Bazı ŞNT Programlarının Adı, Başlama Tarihi, Kapsamı ve Maliyeti.....	186
Tablo 13. Aylık Kişi Başı Geliri 70 Pesodan Düşük Bir Ailenin Alabileceği Transfer Miktarları.....	212
Tablo 14. Bolsa Familia Programının Şartlılık Yapısı.....	214
Tablo 15. Progres/Oportunidades'teki Önemli Tarih ve Eylemler.....	245
Tablo 16. Progres/Oportunidades'in Kapsamı	252
Tablo 17. Kırsal Bölgelerde Progres/Oportunidades Yardımı.....	256
Grafik 1. ECLAC'a göre Latin Amerika'da Yoksulluk Oranları.....	92
Grafik 2. CEDLAS'a göre Latin Amerika'da Yoksulluk	93
Grafik 3. Bolsa Familia Kapsamında Kapasan Aile Sayısı ve Dağıtılan Transfer Miktarları.....	210
Grafik 4. Bolsa Familia'nın Hızlı Genişleme Süreci (Milyon).....	218
Grafik 5. Bolsa Familia Tarafından Destek Verilen Aile Sayısı (Bin).....	221

GİRİŞ

Latin Amerika dünya siyasi ve ekonomik tarihinde her zaman önemli bir yere sahip olmuştur. Zengin doğal kaynakları ve değerli tarım ürünlerinin kolayca yetiştirilebildiği ılıman iklimi nedeniyle her dönem gelişmiş Batının ilgisini çekmiş; hatta uzun yıllar Batıdaki zenginliğin ve kalkınmanın asıl kaynağını teşkil etmiştir. Ancak Latin Amerika'nın bu zenginliği yüzyıllar boyunca kendisine yalnızca acı ve yoksulluk getirmiştir. Önceleri koloni döneminde Avrupa'nın, sonrasında ise ABD'nin sürekli baskılarına ve sömürüsüne maruz kalmış, sahip olduğu zenginliklere yaraşır bir refah düzeyine ulaşamamıştır.

Latin Amerika'da yoksulluğun en önemli özelliği, derin bir eşitsizlikle bir arada bulunuyor olmasıdır. Gerçekten de Latin Amerika'da sadece şiddetli bir gelir dağılımı eşitsizliği bulunmamakta; aynı zamanda temiz içme suyu, elektrik, eğitim, sağlık gibi temel hizmetlere erişimde de ciddi eşitsizlikler görülmektedir. Ayrıca, mutlak yoksulluk sorunu da yüzyıllardan bu yana devam eden en ciddi sosyoekonomik sorun olarak göze çarpmaktadır.

Günümüzde Latin Amerika sadece yoksulluk ve eşitsizlik sorunlarıyla değil, bu sorunlara karşı geliştirdiği özgün mekanizmalarla da anılır hale gelmiştir. 1990'lı yılların sonlarından itibaren birbiri ardına iktidara gelen sol ve halkçı hükümetler, hem bölgenin zenginliklerine sahip çıkmaya ve bölge insanının hak ettiği yaşama kavuşmasını sağlamaya çalışmakta hem de serbest piyasa anlayışının tek alternatif olmadığına inanan kitlelere umut olmaktadır. Ancak bu oldukça zor ve engebeli bir yoldur. Çünkü yüzyıllar boyu süren baskı ve sömürü sonucunda oluşan ve toplum bünyesine iyice yerleşen yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliği sorunlarının sadece birkaç on yılda çözülmesi kolay değildir.

Gerçekten uzun yıllar yoksullukla ve aşırı eşitsiz gelir dağılımıyla birlikte anılan Latin Amerika, yoksullukla mücadelede geliştirdiği sosyal politika programlarıyla daha çok gündeme gelmeye başlamıştır. Bu doğrultuda geliştirilen *Şartlı Nakit Transferi* programları, kısa bir sürede bölgenin tamamına, hatta dünyanın diğer gelişmekte olan bölgelerine yayılmıştır.

Şartlı nakit transferi programları yoksul hanelere, çocuklarının beşeri sermayelerine önceden belirlenmiş yatırımlar yapmaları şartına bağlı olarak gerçekleştirilen düzenli nakit ödemeleridir. Sağlık ve eğitim ana başlığı altında toplanabilecek bu şartlar arasında düzenli sağlık kontrolleri, büyüme ve gelişme takibi, düzenli aşı yaptırılması, hamile kadınların düzenli sağlık kontrolü ve bilinçlendirme toplantılarına katılımları ile çocukların okula kaydolması, düzenli devam etmesi ve belli bir başarı düzeyine sahip olması en başta sayılabilecek olanlardır.

Farklı büyüklük ve kapsamlarda uygulanan şartlı nakit transferi programları, oldukça kısa sayılabilecek bir sürede o kadar popüler hale gelmiştir ki, bazı ülkelerin en büyük sosyal yardım programı olma özelliğini kazanmıştır. Bunun en net iki örneği, Brezilya ve Meksika'dır. Bu iki ülkede şartlı nakit transferi programları eşitsizliği azaltmada ve yoksulluk kısır döngüsünü kırmada en fazla ümit bağlanan sosyal politika tedbirleridir.

Brezilya ve Meksika'nın şartlı nakit transferi alanında yakaladığı başarılar, sadece Latin Amerika'da değil, tüm dünyada bu programlara olan ilginin artmasına yol açmıştır. Nitekim günümüzde Asya'dan Afrika'ya kadar çok geniş bir coğrafyada bu programlar farklı ölçeklerde uygulanmaktadır. Bir başka önemli nokta şartlı nakit transferi programlarının sadece az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere değil, Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı gelişmiş ülkelere de lokal olarak uygulanmakta oluşudur.

Şartlı nakit transferi programlarının günümüz sosyal politika tartışmalarında giderek daha fazla yer almasından hareketle, bu çalışmanın temel amacı, şartlı nakit transferi programlarının yoksullukla mücadelede etkili bir mekanizma olup olmadığını incelemektir. Bunu yaparken hem son derece şiddetli ve yaygın bir yoksulluk sorununun bulunması hem de Şartlı Nakit Transferi programlarını dünyada ilk uygulayan bölge olması sebebiyle Latin Amerika tecrübesinden yararlanılacaktır. Ancak gerek Latin Amerika'nın oldukça geniş bir coğrafya olması, gerek genel inanın aksine, bölge ülkelerinin oldukça heterojen özellikler göstermesi, bütün

bölgeyi kapsayan detaylı bir inceleme yapmayı güçleştirmektedir. Bu nedenle, sadece şartlı nakit transferi programlarının hem bölge içinde hem de tüm dünyada yayılmasında öncü iki ülke olan Brezilya ve Meksika örnekleri ayrıntılı biçimde çalışmaya dahil edilecektir. Bu iki ülkenin seçilmesinde, şartlı nakit transferi programlarını ilk uygulayan ülkeler olmaları ve günümüz itibariyle dünyanın en yüksek bütçeli ve en geniş kapsamlı şartlı nakit transferi programlarına sahip olmaları etkili olmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, genelden özele doğru giden sistematığe uygun olması açısından, öncelikle sosyal politika ile yoksulluk arasındaki ilişki incelenecektir. Bu genel saptamanın ardından, Latin Amerika'da yoksulluğun ve eşitsiz gelir dağılımının kaynağını teşkil etmesi nedeniyle, bölgenin siyasi ve ekonomik arka planı tarihsel olarak ortaya konulacaktır. Çünkü Latin Amerika'nın mevcut sosyoekonomik yapısının ve sosyal koruma politikalarının oluşmasında koloni dönemlerinden itibaren geçirdiği siyasi ve ekonomik tecrübeler doğrudan etkili olmuştur. Bu tarihsel arka plan, kolaylık sağlaması amacıyla kronolojik olarak üç döneme ayrılacaktır. Dönemlere ayırırken sömürü ve koloni günleri, askeri rejimler ile neoliberalizm ve küreselleşme gibi önemli olay ve gelişmeler kıstas alınmıştır.

İkinci bölümde, Latin Amerika sosyal yapısının başlıca sorun alanları incelenecektir. Daha açık bir ifadeyle, şartlı nakit transferi programlarının nasıl bir sosyoekonomik yapı üzerine inşa edilmeye çalışıldığı saptanmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede yoksulluk, gelir dağılımı eşitsizliği, emek piyasası aksaklıkları ve ayrımcılık gibi sorunlar derinlemesine incelenecek ve günümüzdeki sosyal harcama düzeyi değerlendirilecektir.

Üçüncü bölümde, önceki bölümlerde tarihsel temelleriyle birlikte incelenmiş bulunan başlıca sosyoekonomik sorunlara yönelik olarak yaklaşık 20 yıldır Latin Amerika'da yaygın biçimde uygulanan şartlı nakit transferi programlarının teorik boyutu ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak günümüzde bu programların Latin Amerika'yla adeta özdeşleşmiş hale gelmesi nedeniyle, şartlı nakit transferi programlarına yönelik sadece genel ve teorik açıklamalarda bulunulmayacak, aynı

zamanda Latin Amerika'dan bu programları destekleyici uygulama örneklerine de mümkün olduğunca yer verilmeye çalışılacaktır.

Dördüncü ve son bölümde ise günümüzde artık bölgenin tamamına yayılmış olan şartlı nakit transferi programları arasından Brezilya ve Meksika örnekleri incelenecektir. Bu iki ülkenin şartlı nakit transferi programları yoluyla ulaştıkları olumlu ve olumsuz sonuçların, genel anlamda şartlı nakit transferi programlarının yoksullukla mücadeledeki etkisini göstermek bakımından yol gösterici olması ve doğrudan bir fikir vermesi beklenmektedir.

Sonuç olarak, bu çalışmada Brezilya ve Meksika örnekleri özelinde incelenecek olan şartlı nakit transferi programlarının, yoksullukla mücadelede başarılı ve etkili bir yöntem olup olmadıkları ve sosyal politika alanına yeni bir açılım sağlayıp sağlamadıkları sorularına yanıt aranacaktır. Aynı zamanda, bu sorulara verilecek yanıtların hem başka ülke örnekleri için bir kıyaslama imkanı sunması hem de yoksullukla ve eşitsizlikle mücadele alanında gelecekte benimsenecek yöntem ve mekanizma tercihlerine ilişkin yönlendirici olması hedeflenmektedir.

1. LATİN AMERİKA’NIN GENEL SOSYAL KORUMA ve SOSYAL POLİTİKA ANLAYIŞI

1.1. Sosyal Politika ve Yoksullukla Mücadele

İnsanların her dönem sosyal gereksinimlerini karşılamalarında ve refah seviyelerini yükseltmelerinde kendi çabalarının yanı sıra ailelerinin, dahil oldukları toplumsal grupların ve dini organizasyonların destekleri önemli yer tutmuştur. Ancak, refah seviyesinin artırılmasında asıl rolü her zaman devlet oynamıştır ve oynamaktadır. Bunu da yasalar çıkarmak, vergi destekleri ve teşvikleri sunmak, hastalık, sakatlık gibi durumlarda insanlara maddi gelir ve tazminat sağlamak ve sosyal hizmet programları geliştirmek gibi kanallarla gerçekleştirmektedir.¹ İşte tüm bu tedbir ve uygulamalar en geniş anlamıyla sosyal politika olarak adlandırılabilir.

Sosyal politika, kaynakların sosyal gereksinimleri karşılamak üzere kullanılmasını analiz eden disiplinler arası ve uygulamalı bir alandır. Temel olarak kaynakların yeniden dağıtımı, toplumsal yapıya yönelik yasal düzenlemeler ile bireylerin sosyal ve insani açılardan geliştirilmesine ilişkin sistem ve yapılar aracılığıyla tüm toplum üyelerinin sosyal gereksinimlerinin nasıl karşılanacağı gibi konularla ilgilenmektedir.² Buradan hareketle, sosyal politikanın, ekonomik olayların insanların toplumsal ve bireysel yaşamları üzerindeki olumsuz ve hatta zaman zaman yıkıcı olabilecek etkilerine çözümler üretme ve böylece toplumsal düzenin varlığını sürdürmesini sağlama temel hedeflerini içerdiği belirtilebilir.

Her toplumsal kurum gibi sosyal politika da doğuşu ile birlikte sürekli bir evrim içinde olmuştur. Toplumların ekonomik ve sosyal yapılarına bağlı olarak insanlar ve sınıflar arasındaki ilişki ve etkileşimleri inceleyen sosyal politika, toplumlar ekonomik, sosyal, siyasal ve hatta teknolojik açılardan köklü değişikliklere uğradıkça, bugünkü anlamına ve boyutlarına ulaşmıştır.³ Daha açık bir ifadeyle, sadece toplumun iki önemli sınıfı olan işçiler ve işverenler arasındaki ilişkileri ve

¹ James Midgley, “Developmental Social Policy: Theory and Practice”, **Asian Journal of Social Policy**, Vol 2/1, s. 1.

² “Social Policy and Administration” (yazar yok), **The Quality Assurance Agency for Higher Education**, UK, 2007, s. 2.

³ Cahit Talas, **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1992, s. 13.

çalışma hayatına ilişkin sorun alanlarını düzenlemekten sıyrılıp, bütün sosyal alanlarla ve sosyal grupların sorunlarıyla ilgilenip, çözümler üretir hale gelmiştir. Bu açıdan bakıldığında, tabanını sosyoekonomik hayatın bütününe kapsayacak şekilde genişleten sosyal politikanın bugün için sosyal gelişme, sosyal adalet, sosyal denge ve sosyal bütünleşme hedeflerini içerdiği söylenebilir.⁴

Sosyal politikayı bu şekilde geniş bir pencereden incelemek, kavrama yönelik bir çözümlenme yapılırken çok sık karşılaşılan bir hataya düşmeye de engel olmaktadır. Çünkü sosyal politika sıklıkla refah devletiyle ve sağlık, barınma, eğitim, sosyal güvenlik, sosyal yardım gibi refah devletinin temel sosyal hizmet alanlarıyla sınırlandırılmaktadır. Halbuki en geniş anlamıyla sosyal politika, sosyal bir boyut taşıyan her türlü devlet ve hükümet politikasını kapsamaktadır. Bu anlamda, örneğin aile veya emek piyasasıyla ilgili olup, açıkça sosyal politika olarak tanımlanmayan, ancak sonuç itibarıyla sosyal refah uygulamaları içeren politikalar bulunmaktadır. Üstelik refah seviyesinin aile, gönüllü sektör ve piyasa yoluyla hem ulusal kaynaklar hem de uluslararası kaynaklar aracılığıyla geliştirilebileceği ya da tam tersine gerileyebileceği iddiasının kabulü, sosyal politikanın kapsamını ayrı bir çalışma konusu teşkil edecek biçimde genişletmektedir.⁵

Sosyal politika özellikle ekonominin, toplumun ve siyasetin bireylerin varlıklarını sürdürmeleri ve refah seviyelerini arttırmaları için gerekli olan yönleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunlar arasında öncelikle sayılabilecek olanlar yeterli yiyecek ve barınma imkanı, sürdürülebilir ve güvenli bir çevre, sağlık durumunun geliştirilmesi ve uygun hastalık tedavilerine ulaşılabilmesi ile bireylerin bağımsız bir yaşam sürmelerini ve içinde buldukları topluma tam katılımlarını mümkün kılacak sosyal, fiziksel, çevresel, eğitimsel ve finansal kaynaklara erişebilmeleridir.⁶

Ancak sosyal politikanın uğraş alanlarını bu şekilde kesin olarak maddeleştirmek çok isabetli değildir. Çünkü sosyal politika son derece dinamik bir yapıya sahiptir ve sosyal yapı değiştikçe sosyal politika da bu değişime uygun bir

⁴ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın no: 2004-69, ss. 31-32.

⁵ Amanda Coffey, **Reconceptualising Social Policy**, Open University Press, UK, 2004, s. 2.

⁶ "Social Policy and Administration", *a.g.e.*, s. 2.

yeniden yapılanma geçirmektedir. Bununla birlikte, sosyal politikaya ilişkin belki de değişmeyen tek nokta, hangi dönemde olursa olsun temel işlevinin toplumu oluşturan bireyler ve gruplar arasındaki sosyoekonomik dengeyi korumayı amaçlamasıdır.⁷

Buradan hareketle ve sosyoekonomik dengeyi tehdit eden en ciddi sorun olması nedeniyle yoksulluk sorununun, hemen her dönemde sosyal politikanın odağında yer alan bir mesele olduğu ortadadır. Nitekim her toplumda ekonomik olarak dış desteğe bağımlı ve geçimini kendi başına yeterince sağlayamadığı için mevcut sosyoekonomik koşul ve kararlardan zarar görebilecek olan, kısaca yoksulluk tehlikesiyle karşı karşıya bulunan kesimlerin korunması amacı ile genel olarak kamusal düzenin ve sağlıklı toplum yapısının muhafaza edilmesi amacıyla yönelik önlemler ve kurumlar anlamına gelen sosyal politika arasında doğrudan ve çok güçlü bir ilişki vardır.

Yoksulluğun nedenleri yüzyıllardan bu yana çok değişmemiştir. İşsizlik, hastalık, sakatlık, aile ve akraba desteğinin yokluğu gibi nedenler hemen her zaman yoksulluğun en başta gelen nedenleri olmuştur.⁸ Ancak bugün yoksulluğun artık sadece gelir azlığı ya da yokluğu anlamına gelmediği, çok daha geniş boyutlar taşıdığı da bir gerçektir. Dolayısıyla esas amacı sosyal gelişmeyi ve kalkınmayı, sosyal adaleti ve bütünleşmeyi sağlamak olan sosyal politika için yoksulluk, en başta gelen bir uğraş alanıdır. Bu nedenle, üretim sürecinin temel unsuru olan bireyin eğitim, sağlık ve konut gibi sosyal amaçlı yatırımlarla desteklenmesi, yüksek istihdam düzeyinin, gelir dağılımında adaletin ve sosyal refahın adil dağılımının sağlanması gereklidir. Nitekim iyi eğitilmiş, iyi ücret alan, her türlü sağlık ve konut sorunu çözülmüş bir birey daha sağlıklı, huzurlu ve istikrarlı bir toplum oluşturacak ve verimlilik daha yüksek olacaktır. Daha açık bir ifadeyle, etkili bir sosyal politika anlayışıyla insana yapılan yatırım yoksulluğun önlenip, gelişmenin ve kalkınmanın sağlanmasının en önemli gücüdür.⁹

Yoksulluk ve yoksullara yardım konuları her dönemde varolmuştur. Büyük dinlerden önce her toplumun gelenekleri, inançları ve alışkanlıkları bu durumdaki

⁷ Abdülkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 43.

⁸ Şenkal, *a.g.e.*, s. 26.

⁹ Özdemir, *a.g.e.*, s. 32.

insanlara yardım etmeyi öngörmüştür. Bu yardımlar önce kişiler tarafından yapılmış, yani kişisel nitelikli olmuştur. Daha sonra gelen büyük dinlerin hemen hepsi yoksullara yardımı ve servetin bir bölümünü bu yardımlara ayırmayı dinsel bir buyruk olarak insanlara sunmuştur. Böylelikle birçok toplumda yoksullara yardım konusu hem kurumsallaşmış hem de önemli boyutlara ulaşmıştır. Ancak önceleri feodalitenin ve zanaat ekonomisinin, ardından da kapitalizmin egemen olduğu ve hızlı kentleşme hareketlerinin görüldüğü dönemlerde yoksulluk daha da büyümüş ve kişisel yardımlar yeterli gelmemeye başlamıştır. Bu nedenle devlet yoksullara yardım konusuna dahil olmaya, yani sosyal politika önlemlerini hayata geçirmeye mecbur kalmıştır.¹⁰

Yoksulluk her dönem sosyal politikanın merkezinde bulunmakla birlikte, özellikle günümüzde yoksullukla mücadele konusu sosyal politika açısından ayrı bir önem kazanmıştır. Bilindiği gibi XX. yüzyılın son çeyreğinden bu yana, dünyanın hemen her bölümünde neoliberal politikalar hakimdir ve bu anlayış çerçevesinde teorik olarak sosyal adalet amaçlı müdahalelere yer verilmemektedir. Ancak sosyal adalet 1990'lı yılların ortalarından itibaren tekrar politik tartışmalarda önemli bir konu haline gelmeye başlamıştır. Bunun birçok nedeni vardır. İlk olarak, zenginle yoksul arasındaki gelir farklılığı, refah düzeyi yüksek gelişmiş ülkelerde bile artmaya başlamıştır. İkinci olarak küreselleşme, bireyselleşme ve demografik değişimler gibi bazı nedenlerle ülkeler ciddi bir yeniden yapılanma baskısıyla karşı karşıya kalmıştır ve bu durum kaçınılmaz olarak sosyal adalet üzerinde bazı yansımalara neden olmaktadır.¹¹ Nitekim ekonomik küreselleşme ulus devletleri politik özerklikten ve dolayısıyla sosyal politikalarını biçimlendirme yeteneğinden yoksun bırakmaktadır. Buna bir de küreselleşmenin ülkeleri uluslararası piyasalarda birbirleriyle rekabet edebilmek için sosyal standartlarda aşağı doğru bir yeniden ayarlama yapmaya zorlaması da eklenince, yoksulluk sorununun son dönem sosyal politika tartışmalarında neden yeniden gündeme taşındığı daha kolay anlaşılabilir.¹²

Uzun bir süre yoksulluğun azaltılması için ekonomik büyümenin şart ve gerekli olduğu, toplumsal göstergelerdeki iyileşmelerin de bunun ardından kendiliğinden

¹⁰ Talas, *a.g.e.*, s. 17.

¹¹ Özdemir, *a.g.e.*, s. 81.

¹² Özdemir, *a.g.e.*, s. 202.

ortaya çıkacağı savunulmuştur. Gerçekten de gelir artışı, yani ekonomik büyüme olmadan yoksullukta bir gerileme sağlanamaz; ancak bu büyüme toplumun tüm kesimlerinin gelirini ve refahını yükseltmedikçe bir anlam ifade etmez.¹³ Dolayısıyla herkesin yaşama standardını adil bir düzeye yükseltmede başarısız olan bir ekonomik büyümenin, kalkınma olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.

Daha açık bir ifadeyle, endüstrileşmenin doğurduğu ekonomik büyüme kendiliğinden toplumun tüm kesimlerinin refahı ve zenginliği ile sonuçlanmamaktadır. Hatta bugüne kadarki birçok örnekten de anlaşılacağı gibi, ekonomik kalkınmadan daha çok modern sektörde bulunanlar faydalanmakta, yoksullar ise faydalanmamaktadır. Bu nedenle, her yerde karşımıza çıkan bu adil olmayan ve çarpık gelişme durumu, aynı zamanda hem ekonomik büyümeyi hem de gelirlerini arttırmak üzere yoksulları destekleyen ve hedefleyen bir dizi kapsamlı program ve politika ile düzeltilmelidir.¹⁴

Sosyal politika bu noktada devreye girmektedir. Yaşam kalitesini yükseltmede ve yoksulluğu azaltmada sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hizmet gibi kurumsal ve sistemli faaliyetler en başta gelen sosyal politika araçlarıdır. Ancak bunlar yoksulluk sorunuyla baş etmede her zaman yeterli gelememektedir. Bu gerçekten hareketle çok sayıda gelişmiş ve özellikle de gelişmekte olan ülke hükümetleri, bu temel sosyal politika vasıtalarının yanı sıra, doğrudan doğruya yoksullukla mücadeleye yönelik çeşitli programlar tasarlamış ve hayata geçirmiştir.

Bu ülkeler arasında Latin Amerika ülkeleri özellikle ve öncelikle sayılmalıdır. Çünkü bu ülkeler uzun yıllar boyunca dünyada yoksulluğun ve gelir dağılımı adaletsizliğinin en yüksek olduğu ülkeler arasında yer almışlardır. Nitekim yaklaşık olarak 1970'li yılların sonlarından itibaren uygulamaya soktukları ekonomik reformların ve yapısal uyum programlarının ardından, derin sosyoekonomik değişimlere maruz kalmışlardır. Bu reformlarla birlikte, ekonomilerin çok daha dışa açık ve daha rekabetçi hale gelmesine, eğitim, sağlık ve diğer sosyal programlara yönelik sosyal harcamaların neredeyse tüm ülkelerde yükselmesine rağmen,

¹³ Anthony Hall ve James Midgley, **Social Policy for Development**, Sage Publications, UK, s. 45.

¹⁴ "Social Policy and Administration", *a.g.e.*, s.68.

yoksullukta ve eşitsizlikte anlamlı bir gerileme sağlanamamıştır.* Bunun üzerine, 1990'lı yıllarda bir kez daha Doğu Asya'da son derece başarılı büyüme oranlarına yol açan ve esas olarak açık piyasa uygulamalarına ve beşeri sermayeye kamu kaynaklarından yüklü yatırımların yapılmasına dayanan yeni bir neoliberal politikalar dizisini hayata geçirmişlerdir.¹⁵ Ancak asıl sorun alanları olan yüksek yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliği konularında bu politikalarından sonra da dikkate değer bir düzelme sağlanamamıştır.

Bu nedenle bölge ülkeleri birbiri ardına sadece yoksullukla mücadele etmeye yönelik kapsamlı sosyal politika programlarını hayata geçirmeye başlamıştır. Asıl olarak şartlı nakit transferlerine (ŞNT) dayanan bu programların öncü iki ülkesi Brezilya ve Meksika'dır. Bunlar kendi programlarını 1990'lı yılların ortalarında hayata geçirmişlerdir. ŞNT programlarının bölgenin neredeyse tamamında popüler hale gelmesi bu iki ülkenin programlardan sağladıkları başarıya bağlanabilir. Aynı zamanda Amerikan Kalkınma Bankasının (Inter-American Development Bank) ve Dünya Bankasının programlara verdikleri açık ve yoğun destek de programların bölge genelinde yaygınlaşmasında etkili olmuştur.

Şartlı nakit transferi uygulaması, yoksullukla mücadelede sosyal politikanın başvurduğu yöntemlerden yalnızca biridir. Nitekim önceki dönemlerde ulusal ekonomik kaynaklar ve birimler genellikle toprak reformları, sağlık, eğitim ve kredi hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması ve genişletilmesi gibi konularla sınırlı olarak kullanılırken, son dönemlerde yoksullar için hizmet bedeli muafiyeti sağlanması veya doğrudan desteklenmeleri, kamu hizmeti ve istihdamı programları, nakit transferleri, yemek fişi, karne gibi uygulamalarla hayata geçirilen “nakit transferi benzerleri”, mülkiyet hakkı temelli programlar ve mikrokredi gibi politikalara yöneltilmişlerdir.¹⁶ Dolayısıyla son dönemlerde sosyal politikanın yoksulluk sorununu ele alışımda bir değişikliğin ve genişlemenin meydana geldiğinden rahatlıkla bahsedilebilir.

* Bunun en önemli iki istisnasını, yoksulluk oranını 1990 yılındaki %32'lik düzeyinden 1998 yılında %16'ya düşüren Şili ile %23'ten %13'e düşüren Uruguay oluşturmaktadır.

¹⁵ Nancy Birdsall ve Miguel Szekely, “Bootstraps, not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy”, **Center for Global Development Working Paper No. 24**, s. 49.

¹⁶ Raj M. Desai, **The Political Economy of Poverty Reduction; Scaling Antipoverty Programs in the Developing World**, Wolfensohn Center for Development, Working Paper 2, 2007, s. 9.

Yoksulluğa karşı geliştirilen bu sosyal politika programlarının esas olarak iki amacı bulunmaktadır: Yoksulluk çizgisinin altında bir gelire sahip olan bireylerin gelir düzeylerini arttırmak ve yoksulluk çizgisinin üzerinde olmakla birlikte, onları çizginin altına itebilecek şoklara karşı hazırlıksız ve korunmasız olanları bu şoklardan korumak. Bununla birlikte, bu programların yoksulluk olgusu ve yoksul bireyler üzerindeki etkileri bunlarla sınırlı değildir. Bu programlar yoksullar için asgari bir tüketim tabanı oluşturmakla birlikte, riskli fakat kâr potansiyeli yüksek girişimlerde bulunmaya da teşvik edebilir. Örneğin, bu tür programlara dahil edilmiş yoksul çiftçiler yüksek verimli ürünler ekebilir veya daha modern ekim yöntemlerini kullanmaya başlayabilir. En önemlisi, bu tür yoksullukla mücadele programları, yoksul bireyleri zor dönemlerde kısa süreli de olsa bir rahatlama sağlayan, ancak uzun dönemde son derece yıkıcı etkileri olan davranışlarda bulunmaktan alıkoymaktadır. Bu yıkıcı davranışlara verilebilecek en yaygın örnek, çocukların okuldan alınıp, çalışmaya başlatılmasıdır.¹⁷

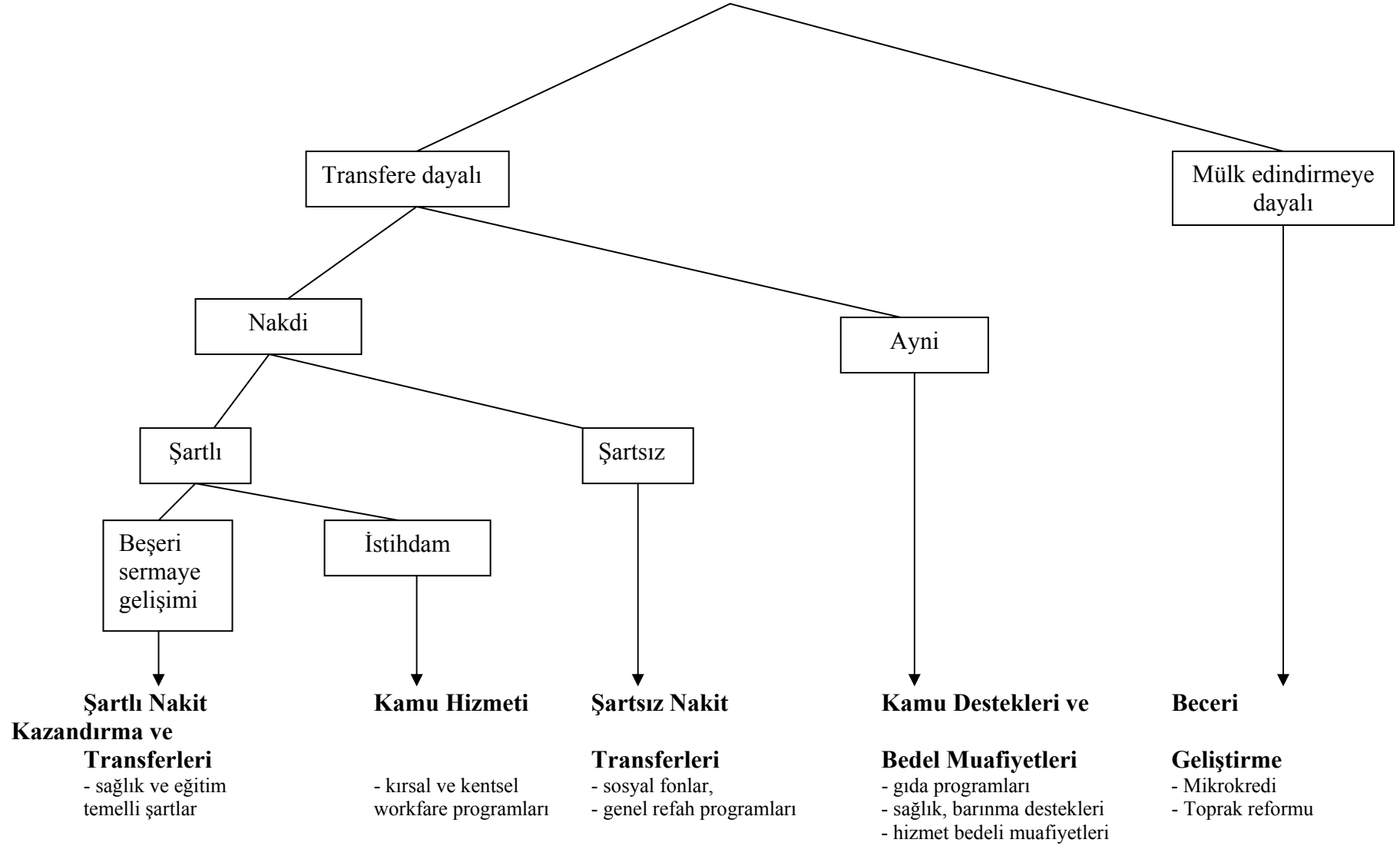
Yoksullukla mücadele etmek için tasarlanmış sosyal politika programları, yoksullara doğrudan transferler içeren programlar ve yoksul bireylere yeni beceri kazandıran veya mevcut becerilerini geliştiren programlar olarak iki kategoriye ayrılabilir. Transferlere dayalı programlar da kendi içinde nakit transferler ve aynı transferler olarak ayrılır. Nakit transferler de şartlı veya şartsız sunulabilir. Nakit transferlerinin şartları bir işte çalışıyor ya da en azından iş bulmak için çabalıyor olmak olabileceği gibi, çocukların eğitim ve sağlık düzeylerinin geliştirilmesi de olabilmektedir. (Bakınız, Şekil 1)

Sonuç olarak, yoksulluk toplumların her dönemde karşı karşıya olduğu ve çözümler üretmeye çalıştığı en önemli sorun olmuştur. Sosyal politika da asıl olarak böyle bir ihtiyaçtan doğmuştur. Daha doğrudan bir ifadeyle, önceleri toplumun ve düzenin devamını sağlamayı amaç edinen, ancak zamanla yaratılan refahın toplumun tüm bireyleri ve sınıfları arasında eşit dağılımının sağlanmasına çalışan sosyal politikanın merkezinde, yoksulluk sorunuyla mücadele etme hedefi her zaman yer almıştır ve bundan sonra da yer alacaktır. Çünkü piyasanın dışarıdan bir müdahale

¹⁷ Desai, *a.g.e.*, s. 10.

olmaksızın yoksul kesimlere etkili ve yeterli bir koruma güvencesi sağlayamaması nedeniyle, sosyal politikanın olmadığı durumların sonucunun yoksulluk olacağı kesindir.

Şekil 1. Yoksullukla Mücadele Programları



Kaynak: Desai, *a.g.e.*, s. 11.

1.2. Latin Amerika Sosyal Politikasını Şekillendiren Siyasal, Sosyal ve Ekonomik Dinamikler: Tarihsel Bir Bakış

Latin Amerika adı her ne kadar XIX. yüzyıl politik literatürü için yeni bir kavram olsa da, işaret ettiği toplumlar oldukça eskidir. 1820'li yılların başlarında ortaya çıkan bağımsız Latin Amerika devletleri, 300 yıllık Portekiz ve İspanyol egemenliği süresince, Amerikan yerlilerinin soyundan gelenler, kıtaya yerleşen Avrupalılar ve zorla getirilmiş Afrikalı köleler arasındaki karşılıklı etkileşimlerle biçimlenmiş toplulukların siyasi kontrolünü ele almışlardır. Ancak bu devletlerin hiçbiri birbirinin aynısı değildir; coğrafi konum, demografik büyüklük, etnik kompozisyon, ekonomik kaynaklar ve potansiyel bakımından birbirlerinden farklıdır. Aralarındaki tek ortak özellik, toplumlarının, ekonomilerinin ve kültürlerinin bağımsızlıklarını kazanmadan asırlar önceki İspanyol ve Portekiz kolonisi dönemlerinin ağır ve derin izlerini hâlâ taşımakta oluşudur.¹⁸

Çünkü bağımsızlığın kazanılması bölgeyi sadece İspanyol Krallığının hükümlerinden kurtarmıştır, koloni döneminden kalma İspanyol politik değerleri ve sosyal kurumları ise varlıklarını korumaya devam etmiştir. Bağımsızlık kazanılana kadar Latin Amerika, İspanyol Krallığı ve onun koloni temsilcileri tarafından otoriter bir temelde yönetildiği için, bağımsızlık da asıl olarak, hiyerarşik siyasi otorite üzerine bir sosyal anlaşma fikrinin zorla benimsetilmesini getirmiştir. İspanyol hükümlerine bağlılığın koparılmasının halkın genelinin rızasına dayalı bir hükümetin kapılarını açacağı düşünülmesine rağmen, bu ideal tam olarak gerçekleştirilememiştir.¹⁹ Daha açık ifade etmek gerekirse, liderlerin güç ve otoritelerini halk desteğinden ziyade, sosyo-ekonomik statülerinden ya da ordudan aldığı ve üzerine demokrasi maskesi geçirilmiş geleneksel ve otokratik siyasi sistem, daha da şiddetli bir biçimde zorla kabul ettirilmeye çalışılmıştır.

Bu sağlıksız yapıya karşın Latin Amerika, hem sosyal politika uygulamaları hem de piyasa merkezli reformlar açısından dünyanın lider ve ilk akla gelen bölgelerinden biri olması anlamında önem taşımaktadır. Bu doğrultuda Latin

¹⁸ Anthony McFarlane, **The Cambridge Companion to Modern Latin American Culture**, Edt: John King, Cambridge University Press 2007, s.9.

¹⁹ Gary W. Wynia, **The Politics of Latin American Development**, Cambridge University Press, 1978, s.12.

Amerika, bir uçta en ileri liberal politikaların diğer uçta ise tam tersine sosyalist kalkınma ve ekonomi politikalarının bir arada gözlemlenebileceği bir bölgedir. Örneğin bölgenin önemli ülkelerinden biri olan Küba, 1960'lı yılların başında merkezi planlamaya dayalı sosyalist bir ekonomiye geçiş yapmıştır. Bunun tam aksine Şili ise 1970'li yıllarda liberal fikirlere dayalı ve ülkeyi neredeyse tamamen piyasanın belirleyiciliğine teslim eden köklü bir ekonomik reform gerçekleştirmiştir.²⁰ Takip eden yıllarda Şili'nin öncülüğünü yaptığı bu liberal politikalar, uygulama yaygınlığı açısından üstünlük sağlayarak, bölgenin büyük bölümüne yayılmıştır.

Birbirine üstünlük sağlamaya çalışan bu iki farklı doktrin, Latin Amerika sosyal politika geleneğinin şekillenmesine de doğrudan etki etmiştir. Ancak bilindiği gibi, bir ülkede sosyal politikaların doğup gelişebilmesi, izlenen ekonomi politikalarına ve ekonomik gelişmişliğe olduğu kadar, hatta belki de daha fazla oranda, o ülkedeki demokrasi geleneğine de bağlıdır. Çünkü toplumun düşük gelirli kesimlerini temsil eden partilere ve çıkar gruplarına daha fazla bir hareket alanı tanınması ve sosyal taahhütlerin zaman içinde birikimli bir şekilde artması, ancak demokrasiye olan inanç ve bağlılıkla mümkün olabilir. Güçlü bir demokrasi anlayışının bulunmadığı otoriter rejimlerde ise seçim kaygısının ve etkili bir çıkar grubu örgütlenmesinin yokluğunda, sosyal sigortaların ve sosyal hizmetlerin genişletilmesi için nadiren çaba gösterilir. Zira bu rejimlerin çoğunluğu, basitçe “düzeni” korumayı ve servet ve güç kazanmayı gözeten, kişisel diktatörlüklerdir.

Bu görüşü doğrular biçimde, Latin Amerika'da nispeten daha uzun bir demokratik yönetim geçmişine sahip ülkeler, daha kapsamlı bir sosyal politika yapısına sahiptir. Uruguay, Şili, Kosta Rika ve Venezüella'dan oluşan bu nispeten daha köklü bir demokrasi ve dolayısıyla daha gelişmiş sosyal politika geleneğine sahip ülke grubunun dışındaki bölge ülkelerinde ise, demokrasi deneyimleri hem süre açısından hem de rekabet edebilirlik açısından çok daha kısıtlı olmuştur. Bu ülkelerde demokratik yollarla seçilen hükümetler, işbaşına geldikten birkaç yıl sonra askeri darbeler ile devrilmiştir. Dolayısıyla bu ülkelerde, seçimle işbaşına gelen partilerin ya da diğer çıkar gruplarının sosyal politika anlayışını temelden değiştirme

²⁰ Carmelo Mesa-Lago (a), “Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America”, **United Nations Research Institute for Social Development**, November 2002, s.1.

imkanları, uzun süreli demokrasilere sahip ülkelere nazaran çok daha kısıtlı olmuştur. Demokrasinin tam yerleşemediği bu ülkeler seçim rekabetine ve çıkar grubu temsiline izin vermişler; ancak siyasetçilerin ve toplumsal çıkar gruplarının hükümetler üzerinde dağıtımçı taleplere yönelik baskı yapma kapasiteleri ordunun, elit kesimlerin ve bürokratik mekanizmaların güçlerini hâlâ koruyor olmasına bağlı olarak zayıflamıştır.²¹ Sonuç olarak, hem kapsam hem de sunulan fayda açısından son derece sınırlı gelişme sağlanmıştır.

Ne var ki, askeri idarelerin uzun yıllar boyunca süren egemenliğinden sonra, demokrasi son dönemlerde bölgenin geneline geri gelmeye başlamıştır. Bu olumlu gelişmeye bağlı olarak sosyal politikalara yönelik ümitler de yeniden yeşermiştir. Çünkü bu sayede yoksullara siyasal süreçlere katılım açısından yeni kanallar açılmış ve büyümeden sağlanan kazançlardan daha çok pay alma taleplerinin daha fazla görmezden gelinmesi zorlaşmıştır. Ancak diğer taraftan, küresel olumsuz konjonktürün etkisiyle ekonomik darboğazlara girilerek, kapsamlı liberal yapısal uyum programları uygulamaya konulmuş ve gittikçe daha fazla bölge ülkesi piyasa temelli reformlar uygulamaya başlamıştır.²² İşte sosyal politikalar da asıl olarak, birbirleriyle rekabet halinde bulunan böyle bir ortamda şekillenmiştir ve şekillenmeye de devam etmektedir.

1.2.1. Bağımsızlık Sonrasında Demokrasi ve Ekonomik Özgürlük Kazanma Çabaları

XIX. yüzyılın başlarında Amerika kıtasında İspanya egemenliğine karşı savaşanlar, sömürge döneminde en çok ezilen ve zarar gören kesimler olmuştur. Ancak her ne kadar bu kanlı mücadeleler sonucunda bağımsızlık kazanılmış olsa da, başlangıçta beslenen umutlar boşa çıkmıştır. Çünkü bağımsızlığın hemen ardından yoksulluk ve sefalet daha da şiddetlenmiştir. Hatta bu durum yoksulluğun ve eşitsizliğin birbirini tetiklediği bir kısır döngüye dönüşmüş ve bir taraftan toprak

²¹ Robert R. Kaufman ve Stephan Haggard, **Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe**, Princeton University Press, 2008, s.20.

²² Sebastian Edwards, "Labor Reform and Employment in Latin America", **Comparative Labor Law & Policy Journal**, 2005, Volume 25, Issue 2, s.349; Alain De Janvry and Elisabeth Sadoulet, "Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Casual Analysis, 1970 – 94", **Review of Income and Wealth Series** 46, Number 3, September 2000, s.268.

sahiplerinin ve zenginlerin servetleri büyürken, diğer taraftan geniş halk yığınlarının yoksulluğu giderek artmıştır.²³

Benzer bir olumsuzluk demokrasiye geçiş konusunda da yaşanmıştır. Bu anlamda, bağımsızlığın kazanılmasından sonraki ilk dönemlerde, demokrasiyi işletmek için gösterilmiş bazı özverili çabalar olsa da, başa geçen ilk hükümetler sürekli olarak, yönetimi ele geçirmeye çalışan yerel liderler ve onların özel orduları tarafından yenilgiye uğratılmıştır. Cacique (Kızılderili kabile reisi) ya da caudillo²⁴ adı verilen yerel liderler, geniş bölgelerin yönetimini ele geçirdikleri andan itibaren bağımsızlıktan sonraki 50 yıllık dönemin tüm politikalarını belirlemede etkili olmuştur. Bu yerel güçler asıl olarak, bütünleşik bir merkezi devlet oluşturmaya çalışan merkezi hükümet karşısında yerel otonomilerini muhafaza etmeye çalışmıştır. Bu yerel liderlerden bazıları üniformalar giyerek kendilerini general ilan etmiş ve hem hükümetle hem de diğer caudillo gruplarıyla çatışmıştır. Bunlar içinde daha ihtiraslı olanları rakiplerini yenip, hükümeti ele geçirerek, başka bir rakipleri tarafından mağlup edilene kadar zulüm ve korkutmaya dayalı bir yönetim sergilemiştir. Caudillo egemenliği süresince toplumsal yapıda fazla bir değişiklik olmamış; cudillolar ve onların toprak sahibi destekçileri servet ve ayrıcalıklarını korumaya devam etmiştir.²⁵

Daha açık bir ifadeyle, bağımsızlıkların kazanılmasından sonraki ilk dönemler her ülkede egemenliği sağlamaya çalışan, kendi ordularına sahip birçok latifundist* veya kendi ordularını oluşturan sivil caudilloların egemenliğiyle birlikte anılmaktadır. Zaman zaman başka ülkelerin, özellikle ABD'nin desteğini alan bu gruplar arasındaki mücadeleler, 2-3 ay kadar bile iktidarda kalınmasını sağlamayan darbelere yol açmıştır. Bu iktidar mücadelesinde diğerlerini eleyerek ayakta kalabilenler, bugünkü devlet ve ordu yapılanmasını kurabilmişlerdir.²⁶

²³ Eduardo Galeano, **Latin Amerika'nın Kesik Damarları**, Çitlembik Yayınları, İstanbul, Haziran 2006, s.155.

²⁴ Caudillo, bir grubun siyasi-askeri lideri anlamına gelmektedir.

²⁵ Wynia, **a.g.m.**, s.12.

* İlkel yöntemlerle ve düşük verimle işletilen geniş tarım alanları sahipleri.

²⁶ Sibel Özbudun, **Latin Amerika'da İsyanın Tarihi**, Ütopya Yayınevi, Ankara, Nisan 2008, s. 38.

Dolayısıyla günümüze bakıldığında, neredeyse tüm bölge ülkelerinin genel oyla seçilmiş demokratik hükümetlere sahip olduğu ve demokratik kurumları pekiştirmeye ve sağlamlaştırmaya ayrı bir özen gösterdiği anlaşılmaktadır. Önceki yıllarda yaşanan politik şiddet olaylarından çıkarılan acı derslerin bir sonucu olarak, ülkeler sosyal barışa özel bir önem vermekte ve yurtiçi siyasi güçlerini demokrasinin meşruiyetini sağlamaya ciddi biçimde adanmışlardır. Eşitsiz gelir dağılımından, işsizlikten, gençlere yönelik imkan ve fırsat azlığından ve ekonomik istikrarsızlıktan kaynaklanan politik çatışmalara rağmen, siyasal demokrasi ve hukuk düzeni, en azından yakın gelecekte, korunacak ve devam edecek gibi görünmektedir. Bölge bu nedenle önümüzdeki dönemde, demokratik rejimlerin devamına ve hesap verebilirlik mekanizmasının daha da gelişmesine, hükümet yolsuzluklarının azalmasına ve sosyal tarafların karar sürecine daha aktif ve kapsamlı katılımına şahit olabilir. Her ne kadar bazı ülkelerde politik otoriteryanizme doğru bir eğilim hâlâ belirgin olsa da, bu eğilimin demokratik kurumlara ve bunların koyduğu kurallara olan saygıyı engellememesi ve önüne geçmemesi gerektiğine olan inanç, en azından bugün için güçlüdür.²⁷

1.2.2. 1860 – 1930: Yetersiz Siyasi Evren, Liberalizm ve Modernite

1860'lı yıllara girilmesiyle birlikte bölgede ilk siyasi partiler de yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştır. Ancak bu partiler, başlangıçta sadece muhafazakar ya da liberal görüş şeklinde iki karşıt görüşü temsil etmişlerdir. Ayrıca, bu ilk düzenli siyasal örgütlenmeler, daha çok seçkin zümrelerden oluşan, anayasal kurallar yaratmayan ve doğrudan kitlelere seslenmeyen yetersiz bir yapılanma gösterdikleri için, modern anlamdaki siyasi partilerden oldukça farklı bir yapıda örgütlenmişlerdir. Bu dönemlerde hakim politika gündemi esas olarak, bireylerin daha yüksek statüde bulunanları kullanarak ve onların denetiminde kalarak kaynaklara erişim sağladığı bir patron-müşteri ilişkisine dönüşmüştür. Bu doğrultuda, köylüler toprak sahiplerine, toprak sahipleri caudillo gruplarının başlarına, caudillo başları da ulusal politik liderlere dayanmışlardır. Köylüler topraklara erişim, doğal ve insani düşmanlar karşısında koruma sağlamaları için toprak sahiplerine emeklerini sunmuş,

²⁷ Martin Hopenhayn, "Youth and Employment in Latin America and the Caribbean: Problems, Prospects and Options", **Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) for the Youth Employment Summit**, Alexandria/Egypt, September 7– 11, 2002, s.3.

vergi ödemiş ve toprak sahibinin siyasi görüş ve amaçlarını desteklemiştir. Benzer biçimde toprak sahipleri de caudillo başlarına, güvenliklerini sağlamaları karşılığında, mali yardım ve siyasal destekte bulunmuştur.²⁸

Böyle bir süreç sonucunda, krallardan ve kralı temsil eden genel valilerden caudillo gruplarına geçen siyasal evren, hâlâ güçlü bireyci ve “sosyal” görünümle taşınarak birlikte, siyasi hareketlerin ortaya çıkmasıyla daha da ileri değişimlere uğramış; ancak artık her biri kendi çizgisinde son derece katı olan ideolojiler hakim duruma geçmiştir.²⁹ Örneğin, bu katı ideolojik yaklaşımların iktisadi alandaki yansıması olan idealist liberalizm, sadece ekonomik hayatın değil, sosyal ve hatta siyasal yapının şekillenmesinde de etkili olmuştur.

Bölgenin, esas olarak Aydınlanma hareketinden esinlenen ve erkeklerin haklarının temel olduğu bir eksende uygulanan idealist liberalizme yönelmesinde, sahip olunan doğal kaynak zenginliği ile ucuz ve uysal işgücü bolluğu nedeniyle bir karşılaştırmalı üstünlüğünün bulunduğu ve dolayısıyla da Latin Amerika'nın geleceğinin serbest ticarete yattığını ileri süren ideologlar ve kapitalistler önemli bir rol oynamıştır. Ayrıca, gemicilik teknolojisinin ve ürünleri donduruculu depolarda nakletme imkanının, Latin Amerika'nın karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu meyve ve sığır eti gibi dayanıksız gıda maddelerine ve kahve, pamuk gibi diğer önemli tüketim mallarına dayalı bir ihracat politikası izlemesini mümkün kılması da liberal ekonomik politikaların benimsenmesinde doğrudan etkili olmuştur.³⁰

Bu liberal politikalar ışığında ekonomiler, esas olarak Avrupa tekstil sanayisinin boya ihtiyacını karşılamaya yönelik bitki boyası üretimine dayanmıştır. Ancak bir süre sonra yapay boyaların bulunmasıyla, alıcısı her an hazır olan bu üretim krize girmiştir. Bunun ardından kahve, ihracattaki yeni gözde ürün olarak ön plana çıkmıştır. Hatta kahve ticareti zamanla o denli önem kazanmıştır ki, Avrupa'daki ve Kuzey Amerika'daki kahve tüketicilerinin doğurduğu ulusal kahve burjuvazileri siyasal güç bile elde etmiştir. Ancak bunun topluma yansıması son

²⁸ Wynia, *a.g.m.*, s.12.

²⁹ McFarlane, *a.g.e.*, s.12.

³⁰ James Dunkerley, *The Cambridge Companion to Modern Latin American Culture*, Edt: John King, Cambridge University Press 2007, ss.41–46.

derece olumsuz olmuştur. Bu yeni burjuvazinin zorlaması ve teşvikiyle, kahve üretimini arttırmak üzere tarımsal uzmanlaşma adı altında hem yeni topraklara el konmuş hem de ardı ardına çıkarılan “zorla çalıştırma ve aylaklığı önleme yasalarıyla” insanlar zorla kahve üretiminde çalıştırılmışlardır.³¹

Liberal ekonominin olabilecek en ileri ve müdahalesiz haliyle uygulanıyor olmasının sağladığı elverişli koşullar yatırımları tetiklemiş ve Latin Amerika, tarım ürünü ve maden ihracatındaki ilerlemeler neticesinde hızlı bir ekonomik büyüme dönemine girmiştir. XIX. yüzyılın son çeyreğine denk gelen bu dönemde, İngiltere hem ticaret hem de bölgeye yatırım anlamında ilk sırada yer almış ve esas olarak bölgeye tekstil ürünü ihraç etmiştir. Bölgeden gerçekleştirdiği ithalat ise 1860 ile I. Dünya Savaşı arasındaki dönemde artmıştır. Ancak ticaretteki bu artış sadece birkaç alanda görülmüş ve Arjantin sığır eti, mısır ve buğdayda; Brezilya pamuk, kahve ve kauçukta; Şili nitratta; Peru ise pamukta öne çıkan ülkeler olmuştur.³²

Latin Amerika’da sosyal, ekonomik ve siyasi alanın şekillenmesinde sadece yeni oluşmaya başlayan siyasi partiler ve liberal iktisat öğretisi etkili olmamış, zaman içinde tüm sosyoekonomik alanın şekillenmesinde en etkili ve hatta tek güç haline gelecek olan ordu da ağırlığını hissettirmeye başlamıştır. Ancak bölgede ordunun güçlenmesi, sadece Avrupa’nın onları yerel caudillo gruplarıyla aralarında bir uçurum yaratacak son teknoloji silahlarla donatmaları sayesinde değil, bunun yanı sıra, zamanla sahip oldukları ya da geliştirdikleri lojistik yöntemler, stratejik düşünme ve kolektif disipline sadık kalma gibi üstünlükleri sayesinde de olmuştur.³³

Sosyoekonomik alanı şekillendiren bu dinamikler içinde, demokrasi açısından en arzu edileni olan siyasi partilerin diğerleri arasından sıyrılarak, bölgede en etkin unsurlar haline gelememesinin en önemli sebeplerinden biri, muhafazakar ve liberal partiler arasında çok net bir ayrımın bulunmamasıdır. Muhafazakarlar, isimlerinden de anlaşılacağı gibi, geleneksel sosyal düzeni, ekonomik statükoyu ve Roma Katolik Kilisesi’nin üstünlüğünü savunmuştur. Liberaller ve seçkinler ise papaz sınıfına ve rahiplerin siyasete katılmalarına karşı çıkararak, yeni ekonomik fırsatların önünü

³¹ Galeano, *a.g.e.*, s.143.

³² Dunkerley, *a.g.e.*, s.41.

³³ Dunkerley, *a.g.e.*, s.41.

açacak politikaların yanında durmuş ve tarım ürünlerinin ihracını ve dış yatırımın teşvik edilmesini savunmuştur.³⁴

Bu kısır siyasi çekişme ortamında liberaller, aralarda şiddet içeren herhangi bir kesinti olmaksızın, arka arkaya 5 seçim birden kazanarak, bölgeye daha önceleri görülmemiş bir siyasi istikrar getirmiştir. Ancak sadece mülk sahibi okuma yazma bilen erkeklerin katılabildiği bu seçimlerde, yetişkin nüfusun sadece %10'unun temsil edildiği ve bu oy kullananların da çeşitli biçimlerde şiddet ve tehditlere maruz kaldığı belirtilmelidir. Seçimlerin demokratikliğine gölge düşüren bu cinsiyet, okuma yazma ve mülkiyet temelli siyasi yasaklama ve ayrımlar, birçok Latin Amerika ülkesinde 1950'li yıllara kadar devam etmiştir.³⁵

Ancak, üst üste 5 dönemlik siyasal bir istikrar sağlamış gibi görünseler bile, liberallerin hayata geçirmekte başarısız oldukları bir konu, yeterli sanayi gelişiminin ve dolayısıyla ekonomik kalkınmanın sağlanamamış olmasıdır. Bu, kısmen Latin Amerika'daki burjuvazinin Avrupa ve Kuzey Amerika'daki benzerlerinden farklı bir karakter taşımasından kaynaklanmıştır. Toprak sahiplerinden, büyük tüccarlardan ve hatta siyasetçilerden meydana gelen burjuvazi topluluğu, dinamik bir ulusal kapitalist sistem geliştirmeyi üstlenecek yaratıcı bir karakter taşımamıştır. Bunun yerine, uluslararası liberal aktörlerin güdümünde kalmış ve yerel sanayinin gelişimini desteklememiştir.³⁶ Çünkü bu burjuvazi topluluğu, yoksulluğun yaygın ve şiddetli, ücretlerin ise ancak sefalet ücreti düzeyinde olmasına bağlı olarak kendi ülkelerinde tüketim gücünün sınırlı olması nedeniyle, asıl alıcılar konumundaki Avrupa ülkeleri ve Kuzey Amerika ile işbirliği yapmış ve onlarla olan ilişkilerini bozmamıştır.

Liberaller ayrıca, insanlar arasında bir ulus hissi yaratma konusunda da başarısız olmuştur. Nitekim bu dönemde bölgede hakim olan düşünce, bölge insanlarının görevlerinin dünyanın geri kalan kısmına sürekli yiyecek ve maden sunmak olduğu, kamu ilişkilerini ve yönetimi ise küçük bir seçkin grubuna ve bunların dış destekçilerine bırakmaları gerektiği şeklinde özetlenebilir. Bunun sonucu olarak, çoğu insan için kendini tanımlayacak bağımsız ve ayrı bir ulus kimliği

³⁴ Wynia, *a.g.m.*, s.13.

³⁵ Dunkerley, *a.g.e.*, s.40.

³⁶ Galeano, *a.g.e.*, s.156.

oluşmamış; bunun yerine gündün güne uzaktaki merkezi hükümet tarafından daha da rahatsız ve huzursuz edilen bir köy ya da bölge kimliği oluşmuştur.³⁷

Öte yandan, Latin Amerika gerek sahip olduğu zengin doğal kaynakları ve gerek ciddi bir pazar potansiyeli taşıması nedeniyle, her dönem dış baskılara hedef olmuştur. Bu bağlamda, bölgenin bağımsızlığını kazanmasından hemen sonraki sosyoekonomik ve siyasal yapısının şekillenmesinde en etkili dış müdahalelerden biri, dönemin ABD başkanı Theodore Roosevelt tarafından ilan edilen“Monroe Doktrini”dir. Bu doktrinle ABD kendi kendine, borçların geriye ödenmesini güvence altına alma, mülkiyeti ve yabancıların hayatlarını koruma ve en önemlisi de bölge hükümetlerine kendi politikasından aksi bir tutum takınmaları halinde uyarılarda bulunma hakkını vermiştir. Ancak aslında bu doktrin, Fransa, Rusya ve İspanya’nın birleşerek bağımsızlığını yeni kazanmış ülkeleri geri alması korkusuna dayanmıştır. Bu doğrultuda, Avrupa’nın bölgeyi etkilemeye yönelik her türlü girişiminin ABD’nin güvenliğine tehdit olarak algılanacağı mesajı verilmiştir. ABD’nin kendinde bu tür bir müdahale yapma hakkını ve gücünü bulmasının en önemli nedeni ise, XX. yüzyılın ilk 20 yılında, 4’ü ayaklananlara yardım vesilesiyle olmak üzere, 8 Latin Amerika ülkesine askeri olarak yayılmış bulunmasıdır. Ayrıca, ABD bölge ülkelerinde yarım düzine kadar seçimi denetleyerek, 10 kadar hükümeti tanımayı reddederek ve 6 ülkeye açıkça siyasi koşullara bağlı kredi sunarak, Latin Amerika ülkeleri üzerindeki etkisini daha da arttırmıştır. Ancak bu zorlamacı ve hükmedici politikaların neredeyse tamamı Güney Amerika’dan çok, kıtanın merkez bölgelerini etkisi altına almış; manipüle edilmesi daha güç olan, daha büyük ve daha uzak ülkeler ise ABD ticaret ve yatırım akımlarından daha az etkilenmiştir.³⁸

Ancak ABD’nin bölgeye yönelik müdahaleci ve zorlamacı politikası Monroe doktrini ile sınırlı değildir. Nitekim Washington’un Latin Amerika’ya yönelik politikası, “Amerikan yaşamının ve Amerikan çıkarlarının korunması” gerekçesiyle 1853 yılında Nikaragua’ya karşı yapılan ilk ABD müdahalesinden itibaren, ABD

³⁷ Wynia, *a.g.m.*, s.13.

³⁸ Özbudun, *a.g.e.*, s. 78; Dunkerley, *a.g.e.*, s.47.

ordularının “Pax Americana”yı* yeniden kurmak üzere “arka bahçeye” girdikleri müdahalelerden oluşmuştur. ABD Başkanı Theodore Roosevelt’in 20. yüzyılın başında ifade ettiği gibi, o dönemlerdeki müdahale politikasında big stick** doktrini hakim olmuştur. Bu doktrin ise ancak, 1961 Nisanında CIA tarafından finanse edilen ve yönlendirilen mülteci Kübalıların, Küba’nın Domuzlar Koyuna yaptıkları çıkartmada kaybettiklerinde resmen son bulmuştur.³⁹

ABD’nin genel olarak bölge ekonomisindeki ve dolayısıyla siyasetindeki ağırlığı, I. Dünya Savaşının başlamasıyla beraber giderek azalmış ve yavaş yavaş yerini İngiltere’ye bırakmıştır. Bunun sonucunda bölgenin ABD’ye olan pazar bağımlılığında ciddi değişimler meydana gelmişse de, ABD’nin ağırlığı ve etkisi hem ticaret hem de yatırım anlamında önemini korumaya devam etmiştir.⁴⁰

1.2.3. 1930 – 1980: Popülizm, Devrim ve Diktatörlük

Latin Amerika 1880’li yıllardan itibaren, ihracat odaklı büyümeyi temel strateji olarak benimsemiş ve bu yüzden Büyük Bunalımı yoğun biçimde yaşamıştır. Fiyatlardaki aşırı düşüşlerden ve 1930’lu yılların ilk yarısında piyasalarda meydana gelen daralmalardan, sadece hane içi kullanımına yönelik tarım faaliyetleri kaçınılabilmıştır. Dolayısıyla yaşanan krizin, 1890’lı yıllarda ya da I. Dünya Savaşı sonrasında yaşananlara benzer bir iktisadi bunalım olmadığı kısa sürede anlaşılmıştır. Nitekim piyasalar temelden çökmüş ve liberalizm gibi piyasa odaklı bir ideoloji, giderek daha da örgütlü hale gelen ve muhalefetini daha yüksek sesle dile getirmeye başlayan orta ve çalışan sınıfın şiddetli baskısına maruz kalmıştır. Bunun üzerine ordu, işbaşında olduğu ülkelerde, liberal demokrasinin kurumlarını ve politikalarını terk etme kararı almıştır. Ayrıca, 1959 sonrasında Küba haricinde komünist örgütlenmelerin ilerleme amaçlı olarak kıtaya hiç gelmemiş olmasına, bunlar karşısında duyulan korkuya, komünizm karşıtlığının güçlü bir popülist dalga olarak yayılmasına ve yaygın muhafazakar politikalara rağmen, 1930 yılından itibaren

* ABD’nin benimsemediği bir değişikliğin, hiç bir devletçe yapılamaması anlayışı. Daha ayrıntılı bir açıklama için; George W. Kirchwey, “Pax Americana”, **The Advocate of Peace (1894-1920)**, Vol. 79, No. 5 (MAY, 1917), ss. 145-146

** Bu doktrin dilimize genellikle “kalın sopa” ya da “büyük sopa” şeklinde çevrilmektedir.

³⁹ Gaby Weber (Çev. Gazi Çağlar), **Gerilla Bilanço Çıkartıyor / Arjantin, Bolivya, Şili ve Uruguay**, Belge Yayınları, 2001, ss.11–12.

⁴⁰ Dunkerley, *a.g.e.*, s.47.

Sovyetler Birliği güçlü, sağlam ve istikrarlı duruşuyla, bölgedeki sendikacıların sempatisini kazanmaya başlamıştır.⁴¹

Bu sürecin devamında ise, milliyetçiliğın doğuşu gibi tam aksi yöndeki hareketlerin de ortaya çıkmasına bağlı olarak çok katmanlı bir görünüm kazanmaya başlayan toplumsal yapı içindeki politik süreçler, birkaç siyasi liderin tüm politika meselelerini kendi aralarında belirlediği bir yapıdan; sanayi, profesyonel meslek ve işçi grubu temsilcilerinin dahil olduğu geniş tabanlı ve katılımlı bir yapıya dönüşmüştür. Daha açık bir ifadeyle, ekonomik ve sosyal değişimlerle birlikte siyasal süreçlere yeni çıkar grupları dahil olmaya başlamıştır. Ancak bunlardan bazıları, örneğın zenginler ve yabancı yatırımcılar, daha iyi organize oldukları ve parasal gücü ellerinde bulundurdıkları için daha etkili olmuştur. Örneğın, köylüler gibi daha güçsüz gruplar ise siyasi karar süreçlerine tam dahil olamamışlar ve tam temsil edilememişlerdir. Muhafazakarlar başta olmak üzere bazı gruplar içinse, hükümetler tarafından çıkarları tehdit edildiği anda orduyu müdahaleye çağırarak sık rastlanır bir durum olmuştur.⁴²

Dolayısıyla da Latin Amerika'da seçkin sınıfın kamusal yaşamın hemen her alanındaki kesin tekelini sona erdiren güç siyasi partiler değil, ordu olmuştur. Liberal partilerin ekonomik çöküşle mücadeledeki başarısızlığının ve 1929 buhranını izleyen toplumsal protestoların ardından, birçok bölge ülkesinde ordu hükümete el koymuştur.

Ancak liberal politikaların başarısızlığı ve halkın sefalete mahkum olması nedeniyle idareye el koyan ordu, paradoksal biçimde bu liberal politikaları uygulamaya devam etmiştir. Daha açık bir ifadeyle, senaryo aynı kalmış; fakat aktörler değişmiştir. Dolayısıyla çoğu bölge ülkesinde birbirine yakın dönemlerde işbaşına geçen askeri idarelerin en önemli ortak icraatı, devletin tüm müdahalesinin ortadan kaldırıldığı ve zamanla, zaten mevcut bulunan eşitsizliği ve yoksulluğu daha da körükleyen, sadece imkan ve güç sahibi olanların kurallarının geçerli hale geldiği liberal ekonomik sistemlerin daha kararlı biçimde kurulması olmuştur. En önemli

⁴¹ Dunkerley, *a.g.e.*, s.49.

⁴² Wynia, *a.g.m.*, s.14.

örneğini Brezilya'nın teşkil ettiği bazı ülkelerde, otoriter rejimler altında son derece yüksek ekonomik büyüme performansları yakalanmış olmasına rağmen, büyümeden doğan faydalar son derece adaletsiz bir biçimde dağıtılmıştır. Ancak ekonomik krizlerin artık dayanılmaz hale geldiği anda, bu rejimler bir meşruiyet krizine girmiş ve artık ülkeyi yönetme haklarının bulunduğu iddiasını sürdürmemişlerdir. Arjantin ve Bolivya gibi diğer bazı ülkelerde ise otoriter rejimler ciddi bir ekonomik büyüme dahi yakalayamamış ve bu rejimler daha çok yolsuzluk ve beceriksizlikleriyle hatırlanmıştır. Bu nedenle bu rejimler, her an sarsılma ve hatta yıkılma tehlikesinin bulunduğu çok daha hassas bir temel üzerinde bulunmuşlardır.⁴³ Bu süreç 1980'li yılların başına kadar devam etmiş, o andan itibaren ise Güney Konisi'nin hemen hemen tüm ülkeleri, her ne kadar askerler güçlü iktidar pozisyonlarını hâlâ koruyor olsa da, belli oranda demokratikleştirilmiştir.

Öte yandan, Büyük Bunalımın ve bunun ardından yükselen anti-liberal tepkilerin neden olduğu şokların etkilerini henüz tam anlamıyla atlatamadan, bölge II. Dünya Savaşının neden olduğu bir başka dış şok daha yaşamıştır. Daha uzak ideolojiler olarak kabul edilen faşizm ve sosyal demokrasinin yükselmesi gibi yansımaları olan bu yoğun ve son derece değişken dönem, savaş sonrasındaki kamusal hayatı kapsayacak ve yönlendirecek sivil ve askeri liderler dönemi için siyasi bir okul vazifesi görmüştür. İster radikallerden ister muhafazakarlardan gelsin, liberalizme yönelik güvencesizlik, alternatif politika ve politik kültür denemelerinde kendini göstermiştir.⁴⁴

Muhalefetin sesini iyiden iyiye yükselttiği böyle bir dönemde, bölge ülkelerindeki siyasi parti sistemleri de değişmeye başlamış, liberal ve muhafazakar partilere ek olarak, küçük sosyalist ve komünist partiler ve 1930'lu yılların sonlarından itibaren demokrat halkçı partiler ortaya çıkmıştır.⁴⁵ Arayışlarla geçen ve hem ekonomik hem de siyasal anlamda tam bir istikrarın bulunmadığı böyle bir ortamda ordu gücünü ve etkinliğini iyiden iyiye arttırmış ve Latin Amerika'da özgürce seçilmiş hükümetler bile mecburi bir askeri vesayet altına girmek zorunda

⁴³ Georg Sorensen, **Democracy and Democratization**, Westview Press, 1993, s. 33.

⁴⁴ Dunkerley, *a.g.e.*, s.50.

⁴⁵ Wynia, *a.g.m.*, s.14.

kalmıştır. Örneğin, 1955 – 1966 yılları arasında Arjantin’de, ordu en fazla oyu alan partiyi kapattığı için, kesin seçim sonuçları uygulanamamıştır.⁴⁶

Ordunun bu şekilde, Güney Amerika sosyoekonomik ve siyasi hayatında neredeyse tek güç haline gelmesinde ABD’nin de doğrudan etkisi ve katkısı olmuştur. Nitekim II. Dünya Savaşının bölge açısından doğurduğu bir başka önemli sonuç, ABD’nin bölgenin tek hakim güç merkezi haline gelmesi olmuştur. Bununla birlikte ABD silahlı kuvvetleriyle Latin Amerika orduları arasında “özel” askeri ilişkilerin de kurulduğu bir döneme girilmiştir. Bu dönemde Latin ekonomilerinin kötüleşmesi ABD’nin bölge üzerindeki hegemonyasını daha da kolaylaştırmıştır.⁴⁷

Bunun ilk doğrudan yansımalarından biri, ABD’nin 1960’lı yılların başında bölgeye yönelik olarak “İlerleme İçin İttifak (Alliance for Progress) ya da Gelişme İttifakı” isimli yeni bir doktrin ilan etmesidir. Görünürdeki amacı Güney Amerika ile yeni bir ilişki kurmak ve bu sayede yoksulluğu ve sefaleti sona erdirmek olan bu doktrin asıl olarak, Latin Amerika ülkelerinin ekonomik kalkınma planları üzerinde ABD etkisini arttırıp, istikrarlı ve Castro tipi devrimlerin yer almadığı bir Latin Amerika’nın kurulmasını ve sürdürülmesini hedeflemiştir. Daha açık bir ifadeyle, yoksulluğun ve sefaletin devrimci gelişmeleri doğrudan beslediği düşünülmüş ve bu nedenle bölgeye 10 yıllık bir süre için 20 milyar dolarlık Amerikan yardımı ve yılda 300 milyon dolarlık özel sermaye yatırımı yapılması öngörülmüştür. Buna karşılık, Latin Amerika ülkelerinin ise 10 yıl içinde 80 milyar dolarlık yatırım yapması ve başta toprak ve vergi reformları olmak üzere, diğer toplumsal ve ekonomik reformları hızlandırmaları planlanmıştır. Tüm bunların neticesinde de bölge ülkelerinin yılda yaklaşık %5 oranında büyüyeceği iddia edilmiştir.⁴⁸

Bu yeni doktrin ABD’li güvenlik politikacılarının, devrimci akımların bir bütün olarak sadece dünya komünizmi tarafından yönlendirilmediği, tersine

⁴⁶ Scott Mainwaring, Daniel Brinks, and Aníbal Pérez-Liñán, “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999”, *Studies in Comparative International Development*, Spring 2001, Vol. 36, No. 1, ss. 37–65; 44.

⁴⁷ Armando Uribe, *Şili’de Amerikan Darbesi*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1975, s.15.

⁴⁸ Roberto Porzecanski, “Alliance For Progress Or Alianza Para El Progreso? A Reassessment Of The Latin American Contribution To The Alliance For Progress”, <http://fletcher.tufts.edu/research/2005/porzecanski.pdf>, s. 23, Erişim: 03/05/2008.

köklerinin ülkelerindeki sosyal adaletsizliklere dayandığı şeklindeki düşüncelerinden doğmuştur. Bunun pratikteki yansıması ise sol düşünceleri henüz başlangıçta boğabilmek için, bundan böyle sosyal reformların kullanılmaya başlanması olmuştur. ABD artık o tarihe kadar olduğu gibi sadece diktatörlükleri değil, demokrasileri de destekleyen, Güney Amerika’da ekonomik büyümeyi sağlayabilmek için uzun vadeli kredileri hazır tutan, fiyatların istikrara kavuşturulmasına yardımcı olan, toprak reformlarıyla birlikte gecekonduları ortadan kaldırmak için konut yapımını da destekleyen politikalar uygulamaya başlamıştır. Bu doğrultuda, eğitim programları ile cehaletin, kırdaki kurulacak sağlık merkezleri ile de çocuk ölümünün ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.⁴⁹

Bu keskin politika dönüşümünde, sadece kavgacı müdahale politikasının sonuç vermeyeceğinin ve komünizme karşı mücadelede askeri olmayan, “nazik” baskı metotlarının da gerekli hale geldiğinin anlaşılması etkili olmuştur. Daha açık bir ifadeyle, İlerleme İçin İttifak programlarıyla yoksullara, bunları sistem değiştiricilerin kollarına itmek için, yardımlarda bulunulması ve bir nevi “yukarıdan devrim” sayesinde “aşağıdan devrimin” önüne set çekilmesi planlanmıştır.

Bu yeni doktrinin ilk yıllarında vaat edilen yardımlar, her ne kadar başta amaçlananın aksine en yoksullar yerine orta tabakaya yaramış olsa da, gerçekten Kuzeyden Güneye doğru akmıştır. Bu arada ABD de doğal olarak Latin Amerika’daki ekonomik ve politik nüfuzunu oldukça geliştirip yaymış ve 60’lı yıllarda II. Dünya Savaşının etkilerinden giderek kurtulan ve Güney yarıküreye doğru uzanmaya başlayan Avrupalı sanayi devletlerini hissedilir bir şekilde geri püskürtmüştür. Sonuç olarak, doktrinin ilk 3 yılında gerek ABD’den gerek özel kuruluşlardan bölgeye son 16 yıldakinin yaklaşık 3 katı kadar bir para akmıştır.⁵⁰

Ancak İlerleme İçin İttifak, öngörüldüğü şekilde işlememiş ve başarısız olmuştur. Bu başarısızlıkta Washington’daki bürokratik mekanizmanın planın zamanında işlemlerini engellemesinin yanı sıra, Brezilya, Arjantin ve Meksika gibi

⁴⁹ Weber, *a.g.e.*, s.12.

⁵⁰ Özbudun, *a.g.e.*, s. 41; Weber, *a.g.e.*, s.13.

bölgenin en önemli ekonomilerinin kendi ulusal ekonomik kalkınma planlarının uluslararası düzeyde incelenmesine ve tartışılmasına izin vermemesi de etkili olmuştur. Ayrıca diğer bazı Latin Amerika ülkeleri de benzer biçimde, planda sözü edilen reformları çıkarlarına aykırı bulup, uygulamamıştır.⁵¹

Öte yandan, 1963 Kasımında Kennedy'nin öldürülmesi de ittifakın sona ermesinde etkili olmuştur. Bu gelişmenin ardından Washington, Güneye giderek daha az para göndermeye başlamış ve bir zamanlar İlerleme İttifakı adı altında Latin Amerika'ya ulaşan desteklerden çok farklı bazı yardımlar yapmaya başlamıştır: Ticari krediler vermiş, Barış Gücü'nü finanse etmiş ve kendi tarım ekonomisinin üretim fazlasını, gıda maddeleri hediyesi olarak Güneye aktarmıştır. Öte yandan Vietnam Savaşı'nın maliyetinin iyiden iyiye artmaya başlaması ve Latin Amerika'da komünizm tehdidinin en azından o dönem için atlatılmış gibi görünmesi ve 1960'lı yılların başlamasıyla birlikte dış ticaret açığı vermeye başlayan ABD'nin, Latin Amerika'ya plan dahilinde yapılacak yardımların tamamının ABD ihraç mallarının alımında kullanılmasını istemesi ve bu kısıtlayıcı ticaretin 1960'lı yılların ortalarında Arjantin, Şili ve Brezilya gibi önemli bölge ülkelerinde korkunç bir enflasyona neden olması, planın tamamen uygulamadan kaldırılmasında doğrudan etkili olan diğer gelişmelerdir.⁵²

Sonuç olarak İlerleme İçin İttifak, başlangıçta güdülen hemen hiçbir amacını gerçekleştirememiş ve bölge ülkeleri için tam bir hayal kırıklığı yaratmıştır. Hatta İlerleme İçin İttifak'ın kuruluşundan 7 yıl sonra, ABD Başkanı Richard Nixon Latin Amerika'daki kötü beslenme ve yiyecek darlığı problemlerinin hafiflemeyip, tam tersine büsbütün ağırlaştığını itiraf etmek zorunda bile kalmıştır.⁵³

Ayrıca, her şey bir yana, değişen dünya konjonktürü de 60'lı yılların ortalarından sonra yeni bir doktrini gerekli kılmıştır: Brezilya'da Başbakan Joao Goulart başkanlığında popülist bir hükümet, toprak reformu ve çokuluslu firmaların kâr transferinin sınırlandırılması vaatlerinde bulunarak iktidara gelmiştir. Goulart hükümeti devrimci bir hükümet olmamasına karşın, yine de ABD çıkarlarıyla

⁵¹ Porzecanski, *a.g.m.*, s.1.

⁵² Weber, *a.g.e.*, s.14.

⁵³ Galeano, *a.g.e.*, s.18.

çelişkide olan milliyetçi bir çizgide yer almıştır. Brezilya gibi dev bir ülkede İlerleme İçin İttifak türü birkaç küçük sosyal reformla bir şey yapmanın mümkün olmaması nedeniyle, 1 Nisan 1964 tarihinde ABD tarafından yönlendirilen bir darbe ile Goulart hükümeti devrilmiş ve böylece Latin Amerika için yeni bir askeri diktatörlükler dönemi başlamıştır.⁵⁴

Bu yeni dönemdeki politikalar İlerleme İçin İttifak dönemindeki gibi yumuşak ve reformist olmamış; tam tersine yeni benimsenen “Ulusal Güvenlik Doktrini” çerçevesinde son derece sert ve katı önlemler alınmıştır. Bu yeni doktrin, uluslararası komünizmin amacına ulaşmak için toplumu içten çökertmeyi amaçladığını savunmuş ve bu “iç düşmana” karşı tüm yöntemlerle, hatta yasal ve meşru olmayan yöntemler de dahil olmak üzere savaşmak gerektiği fikrine dayanmıştır. Ayrıca bu yeni doktrin çerçevesinde silahlı kuvvetlere sadece baskıya indirgenmeyecek yeni bir sosyal rol de verilmiş; askeri diktatörlükler devletin tüm fonksiyonlarını üstlenerek, devlet işletmelerinin idarecisi, diplomatı ve planlayıcısı olmuştur.⁵⁵

Bu doğrultuda ordu, sol ideolojinin geleneksel partilerine, sendikalarına ve hatta toplumda farklı düşünen herkese karşı cephe almıştır. Ayrıca, İlerleme İttifakı kapsamında önceleri gerçekleştirilen tüm politikalara son verilerek, yeni liberal ekonomik sistemler benimsenmiştir. Artık sorun gecekonduların ve cahilliğin yok edilmesi değil, engelsiz serbest piyasa ekonomisinin ve Latin Amerika pazarlarının gelişmiş sanayi toplumlarına açılması haline gelmiştir. Düşük gümrük vergileri ve tüm sübvansiyonların kaldırılması neticesinde, artık rekabet yeteneği olmayan yerli işadamları kısıpca alınmıştır.⁵⁶ Bunun sonucunda da, sanayi üretimi müthiş bir gerileme göstermiştir.

Ancak sanayinin gelişmemesinde aşırı liberal politikaların izlenmesinin yanı sıra, sömürge dönemlerinden kalma “sermaye yokluğu” şeklindeki kötü miras da son derece etkili olmuştur. Zira iktisadi faaliyetler her ne kadar Latin Amerika’da gerçekleştiriliyor olsa da, buradan elde edilen ve normalde yeni yatırımlar için sermayeye dönüşmesi gereken artı değerlerin aslan payı, Avrupa’nın birikim sürecini

⁵⁴ Weber, *a.g.e.*, s.14.

⁵⁵ Özbudun, *a.g.e.*, s.43.

⁵⁶ Weber, *a.g.e.*, s.16.

hızlandırıp geliştirmeye yöneltilmiştir. Dolayısıyla elde kalan yetersiz sermaye birikimiyle Avrupa'dakine benzer bir kalkınmanın temellerinin atılması da mümkün olmamıştır.⁵⁷

Ancak tüm bunlar aslında kapsamlı ve çok yönlü bir planın birbirine bağlı parçaları olarak görülebilir. Daha açık bir ifadeyle, nihai amaç olan insanların devrimci potansiyelini ve enerjisini bir daha canlanmamak üzere tamamen ortadan kaldırmak, hem baskıcı yönetimler aracılığıyla hem de ekonomik imkansızlıklar aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. İyiden iyiye yoksulluğa sürüklenen orta sınıf ve geniş halk kitleleri, geleceğe ilişkin devrimci planlar kurmak ya da bu tip planlara destek vermek yerine, sadece günlük yaşamlarını sürdürmeyi düşünür hale getirilmeye çalışılmıştır. Kısaca, kapsamlı bir etrafına kayıtsızlaştırma süreci hayata geçirilmiştir.

Otoriter askeri rejim dönemlerinden sonraki çalkantılı ve istikrarsız siyasi yapılar da bu sürece katkı sağlamıştır. Nitekim sol hareketlerin neredeyse tamamen etkisizleştirilerek ortadan kaldırıldığı 1970'li ve 1980'li geçiş yılları Arjantin, Bolivya, Brezilya, Ekvator, Peru ve Uruguay gibi ülke örneklerinde de görüldüğü üzere, Latin Amerika genelinde otoriter rejimden sonraki ilk seçimi kazanan partinin bir sonraki seçimde, yok olmasa bile, mağlup olmasının kesin olduğu bir düzende gerçekleşmiştir. Bununla birlikte bu kural, yeni hükümetlerin ekonomik ve sosyal performansına göre farklı biçimler de almıştır. Bu ülkelerin çoğu önceki otoriter rejim dönemlerinden kötü miraslar devralmış ve 1970 ve 1980'li yılların başındaki ekonomik krizlerden de derin biçimde zarar grmştir. Bu ülkelerin tümünde sosyoekonomik yapı son derece kritik bir hal almış ve hükümetlerin güçlü, kararlı eylemlerine ihtiyaç duyulmuştur. Yüksek enflasyon, ekonomik durgunluk, derin finansal krizler, artan eşişsizlik ve sosyal politikalar ile refah yardımlarındaki keskin bozulmalar, bu kriz döneminin temel göstergeleri haline gelmiştir.⁵⁸

⁵⁷ Galeano, *a.g.e.*, s.52.

⁵⁸ Guillermo O'Donnell, "On The State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)", **Kellogg Institute Working Paper** No.172, April 1993, s. 12.

Bununla birlikte, 1978 sonrası dönemdeki birçok Latin Amerikan rejimi, adil ve rekabetçi seçim koşulları konusunda belli mesafeler katetmiş olsa da demokratik olmanın gerektirdiği diğer birçok alanda geri kalmıştır. Bu bağlamda, seçimle işbaşına gelmiş çoğu hükümet özgür ve adil seçimlerin yapılmasını mümkün kılacak sivil ve siyasi özgürlüklere saygılı olma konusunda sınıfta kalmıştır.⁵⁹

Sonuç olarak söz konusu dönem boyunca Latin Amerika ülkelerindeki hükümetler, tam bir serbestlik ve adalet içinde olmasa da, gerçekleştirilen seçimler ile makul çoğunlukta oy alarak seçilmişlerdir. Ancak ordu ve paramiliter güçler kendilerine yakın olan ya da hoş görülebilir siyasi düşüncelerin (sol görüş yanlılarını şiddetli baskı altında tutmuşlardır), insan hakları politikalarının, iç savaşla mücadelede kullanılacak araçların, işgücü politikasının önemli unsurlarının (sendikalar şiddetli baskı görmüşlerdir), tarım politikasının ve daha birçok politikanın da dahil olduğu bütün önemli politika alanlarını kontrol altında tutmuştur. Halk tarafından seçilen hükümetler önemli politika alanlarını etkili bir biçimde yönetememişlerdir. Birçok politika alanında ordu ve paramiliter güçler kural koyucu olmuş ve oy pusulalarındaki hiçbir seçenek buna bir alternatif teşkil edememiştir.⁶⁰ Bu nedenle, söz konusu dönemler için, bu ülkeleri tam demokratik ülkeler olarak nitelendirmek çok da kolay değildir.

1.2.4. 1980 – 2000: Liberalizm ve Küreselleşme

1980’li yıllara girildiğinde, üst üste uygulanan, zamanı geldikçe yenilenen ve geliştirilen doktrinler sayesinde, Güney Amerika’daki durum, ABD açısından kontrol altına alınmış olarak değerlendirilmiştir. Ancak 1979 yılında Nikaragua’da Sandinistlerin* başa geçmesi durumun tam manasıyla kontrol altına alınamamış olduğunu göstermiştir. Böylece ABD, uzun süreli baskıcı diktatörlük rejimlerinin ve insanların etraflarına tepkisizleştirilmesi çabalarının geri teptiği, halkı kendisine karşı

⁵⁹ Mainwaring , Brinks ve Pérez-Liñán, *a.g.m.*, s. 52.

⁶⁰ Mainwaring , Brinks ve Pérez-Liñán, *a.g.m.*, s. 45.

* Sandinista Ulusal Kurtuluş Cephesi (FSLN) Daniel Ortega, Carlos Fonseca, Tomas Borge, Silvio Mayargo önderliğinde 19 Temmuz 1979 yılında Nikaragua’da hüküm sürmekte olan Somoza hanedanının diktatörlüğünü devirmiştir. ABD destekli kontr-gerillalara karşı savaşmış ve iç savaşa rağmen birçok reformda bulunmuştur.

birleştirdiği ve bu nefretin bir devrimci eyleme dönüşebileceği telaşına kapılmıştır.⁶¹ Bu da yeni bir yaklaşımın kaçınılmaz olduğu görüşünü kuvvetlendirmiştir.

Bu doğrultuda, üzerinde uzun bir süredir çalışılan, ancak resmi olarak 1983 yılında duyurulan “Demokrasi Projesi (Project Democracy)” yeni bir politika olarak hayata geçirilmiştir. Temelde bu yeni projeye, askeri diktatörlüklerin ABD dostu demokrasilere dönüştürülmesi amaçlanmış ve bunun için ülkelerde demokrasinin altyapısını oluşturacak çabalar yoğun biçimde desteklenmeye başlamıştır. Ancak, burada farklı türden bir demokrasiye geçiş öngörülmüştür. Bu çerçevede, ülkelere sosyal ve endüstriyel kalkınma gibi ulusal önceliklerinin gerektirdiği hamleleri yapma fırsatları tanınmamış; tam tersine, uluslararası sermayenin öngördüğü tüm şartların eksiksiz kabul edilmesi için baskı uygulanmıştır. Bunun sonucunda da Latin Amerika’da 1970’li yıllara askeri diktatörlükler nasıl damga vurmuşsa, 1980’li yıllar da siyasi literatüre *kontrol altındaki demokrasilerin* egemen olduğu yıllar olarak geçmiştir. Nitekim 1982 yılından sonra Bolivya’da, 1983 yılında Arjantin’de, 1985 yılında Uruguay’da ve Alman kökenli diktatör Stroessner’in 34 yıllık iktidarından sonra Mayıs 1989’da Paraguay’da, tam manasıyla “demokrasi” olmasa da, en azından demokrasiye “geçiş” sözü veren hükümetler kurulmuştur.⁶²

Tablo 1. Demokrasiyi Destekleyen Kişi Oranı (%)

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Arjantin	73.4	76.6	74.4	71.2	60.4	67.3	70.9	66.5	69.8	75.0	64.7	61.9
Bolivya	66.8	68.9	59.1	68.1	61.1	63.1	52	54.4	55.9	65.5	69.2	74.7
Brezilya	52.3	55.9	50.9	41.7	38.2	47.4	39.1	48.4	46.7	54.4	50.5	53.2
Şili	55.9	62.8	53.7	55.4	48.6	53.2	52.6	58.5	62.5	58.9	47.8	53.8
Kosta Rika	84.5	84.6	72.5	87.5	77.5	84.2	81.4	74.1	80.6	80.9	85.8	70.4
Meksika	56.7	52.9	51.7	45.9	48.3	65.3	55	56.5	61.5	61.8	52.3	48.1
Uruguay	82.6	87.6	83.3	84.3	81.6	79.6	79.9	82.3	81.8	80.5	78.1	81.9
Venezüella	65.8	66.4	61.5	64.3	60.1	77.6	70.3	76.7	79.9	75.9	71.3	83.5

Kaynak: www.eclac.org’tan derlenmiştir. (25/05/2011)

Bu hükümetlerin başa geçmesinde, yukarıdaki tablodan da açıkça görüldüğü gibi, birkaç ülke haricinde bölge genelinde halkın demokrasiyi desteklemesinin önemli etkisi olmuştur. Yıllar içinde dalgalanmalar göstermekle birlikte, halkın

⁶¹ Özbudun, *a.g.e.*, s. 45.

⁶² Weber, *a.g.e.*, s.19.

demokrasiye olan desteğinin en düşük olduğu dönemlerde ve ülkelerde bile %50 civarında olduğu anlaşılmaktadır. Bu kontrollü demokrasiye geçiş sürecinde sadece Demokrasi Projesi etkili olmamış; Latin Amerika ülkelerinin, aynen Güney Avrupa ülkeleri gibi (Yunanistan, İspanya ve Portekiz), Batı Avrupa'dan yoğun bir demokrasi baskısına maruz kalmasının da büyük rolü olmuştur. Ancak Güney Avrupa ülkelerinden farklı olarak, iç dinamiklerin etkileri çok daha şiddetli hissedilmiştir. Bunların başında da otoriter dönemlerde izlenen ekonomik gelişme modellerinin neden olduğu sorunların büyüklüğü ve derinliği gelmektedir. Birçok ülke örneğinde de görüldüğü üzere, ordunun başı çektiği bir yönetici seçkin koalisyonu, sadece küçük bir azınlığın faydalanabildiği bir ekonomik gelişme stratejisini uygulamak için otoriter bir yönetim göstermiştir. Üretim orta-üst sınıfa yönelik araba, ev elektroniği gibi dayanıklı tüketim mallarına odaklanmış; yoksul çoğunluğun temel ihtiyaçlarına ise yeterince dikkat edilmemiştir.⁶³

Sonuç olarak bu yeni hükümetler, önceki dönemlerden son derece olumsuz bir sosyoekonomik yapı devralmışlardır. Ekonomik kriz, yüklü dış borç, ekonomik durgunluk, enflasyon, gittikçe artan işsizlik ve giderek derinleşen sosyal eşitsizlikler bu olumsuzluklar içinde ilk anda göze çarpanlardır. Bunlara bir de petrol fiyatlarındaki ani artışlar eklenince, Latin Amerika derinden sarsılmış, harcamalardaki artışı karşılamak için daha fazla dış borç alınmıştır. Ayrıca faiz oranlarının görülmemiş biçimde yükselmesiyle, ekonomik krizin şiddeti ve ciddiyeti daha da artmıştır.⁶⁴

Tüm bunlar neticesinde askeri rejimleri izleyen bu yeni sivil hükümetler, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans ve sermaye güçlerinin dikte ettiği şartları itirazsız kabul etmek zorunda kalmış, sosyal ve endüstriyel gelişme gibi başka amaçları takip edememiştir. İstikrar ve yapısal uyum programları adı altında uygulanan liberal politikalar kapsamında, esas olarak ihracatın ve sermaye girişinin arttırılması, ithalatın ise azaltılması neticesinde ödemeler dengesi açıklarının kapatılması tasarlanmıştır. Dünya Bankası eski baş ekonomisti Joseph Stiglitz, bir röportajında Dünya Bankasının yoksul ve az gelişmiş ülkelere yönelik bu politika

⁶³ Sorensen, *a.g.e.*, s.33.

⁶⁴ Sorensen, *a.g.e.*, s.33.

silsilesini; “birinci adımda özelleştirme; ikinci adımda sermaye piyasasının liberalizasyonu ve bunun sonucunda faiz oranlarının yükselmesi; üçüncü adımda piyasaya dayanan fiyatlandırma”⁶⁵ şeklinde ifade etmiş ve son adımın ise Dünya Bankası ve IMF’nin “yoksulluğu azaltma stratejileri” olarak adlandırdığı, ama aslında serbest ticaretin geliştirilmesi projeleri olduğunu belirtmiştir. Bu liberal politika silsilesinin ilk adımı olan geniş çaplı özelleştirme hareketlerinin asıl amacının, yerli muhalefet odaklarını ve sermaye gruplarını susturarak, programın kesintiye uğramasını engellemek olduğu belirtilebilir. İkinci adım olan sermaye piyasalarının liberalizasyonu da aslında bir kuralsızlaştırmanın ve sermaye akışının önündeki ulusal engellerin kaldırılmasının kastedildiği ve bu sayede de sıcak para girişinin sürekliliğinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan bu ilk liberal deneyimler, Güney Konisi ülkeleri Şili, Arjantin ve Uruguay’da sivillerin başa geçmiş olmasına rağmen, askerlerin güçlerini hâlâ sürdürmesine bağlı olarak, sendikacılar, siyasal eylemciler gibi “*iktidarı devirmeye yönelmiş yıkıcı ve tahrip edici güçler*” olarak adlandırılan gruplara karşı girişilen bir “kirli savaş” koşulları altında uygulanmaları açısından da önemlidir.⁶⁶ Ancak tüm bu muhalefete karşılık, heterodoks şok politikalarının başarılı olamaması ve çökmesi liberal politikaların bölgede güçlenmesine ve yoğun bir biçimde uygulanmasına yol açmıştır. Ayrıca bölgeler arası yapılan karşılaştırma ve analizlerde, Doğu Asya ekonomilerinin piyasaya dayalı kalkınma modellerinde elde ettikleri başarılar da liberal politikalara geçişi kolaylaştırmıştır.⁶⁷

Her ne sebepten kaynaklanırsa kaynaklansın, sonuç olarak bu yoğun liberal politika ve reform paketleri 1990’lı yıllardan itibaren Latin Amerika’nın neredeyse tamamına yayılmış ve bölgenin sosyoekonomik ve siyasi gelişiminde, en az 1930’lu ve 1940’lı yıllarda uygulanan *ithal ikameci kalkınma stratejisi* ve onun siyasi tamamlayıcısı olan *popülizm* kadar derin izler bırakmıştır. Nitekim bu reformlar aslında ithal ikameciliğinin başlıca dayanaklarını sarsmış ve işbirlikçi çıkar temsilci

⁶⁵ Gregory Palast, “IMF’s Four Steps to Damnation (Joseph Stiglitz ile röportaj)”, **The Observer**, 29 April 2001.

⁶⁶ James Petras ve Henry Veltmeyer, **Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador**, Pluto Press, 2005, s.222.

⁶⁷ World Bank Policy Research Report, “The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy”, **World Bank**, Washington DC, August 1993, s. 8.

yapıları gibi, yine o dönemlerden kalma popülist mirasları da aşındırmıştır. Ticaretin serbestleştirilmesi, Latin Amerika'nın kapalı ve katı biçimde korunan ekonomilerini sert dış rekabete açmış; doğrudan yabancı yatırımlar üzerindeki birçok kısıtlamanın ve düzenlemenin kaldırılması, bölgeye modern teknolojiyi getiren uluslararası yatırımcı girişini arttırmış ve son olarak kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, uzun yıllardır artarak devam eden devlet müdahaleciliğini azaltmıştır. Ayrıca, bölgenin gelişme modelindeki bu temel değişikliklerin toplum ve siyaset açısından da önemli yansımaları olmuş ve ilk etkilerini işsizliğin görülmemiş biçimde artması ya da birçok ülkedeki siyasal parti sistemlerinin tam bir karmaşa içine girmesi şeklinde göstermiştir.⁶⁸

Kısaca, bu politikaların sonuçları beklenildiği gibi olumlu olmamıştır. Şili ve Meksika'dan başlayarak bölgeye yayılan bu liberal yeniden yapılanma politikaları her ne kadar ihracat merkezli bir ekonomik büyüme hedefi taşıyor olsa da Latin Amerika'nın dünya ticaretindeki payı 1980-1990 döneminde %6'dan %3'e düşerek yarı yarıya gerilemiştir. Oysa 1983 ile 1998 arasındaki 15 yıllık dönemde bölgenin ihracatı her yıl ortalama %16 artmış, ancak yapılan ihracatın parasal karşılığı her yıl %2,1 düzeyinde azalmıştır.⁶⁹ Kısaca, pozitif, yüksek ve hedefleri belli bir yoksul-yanlısı büyüme performansının Latin Amerika genelinde hayata geçirilememiş olmasının yanı sıra, Latin Amerika'nın küresel ekonomiye yaptığı katkı ile elde ettiği gelir ters orantı sergilemiştir.

Ayrıca, 1980-1990 döneminde %11 gerileyen kişi başına milli gelir, 1990'lı yıllarda sadece %1,5 kadar bir artış göstermiştir. Buna ek olarak, bölgenin borç yükü daha da ağırlaşmış ve 1980 yılında 230 milyar dolarlık düzeyinden, 1994 yılında 533 milyar dolara, 1997 yılında 714 milyar dolara ve 1999 yılında da 750 milyar dolara çıkmıştır.⁷⁰

Washington Mutabakatı (Washington Consensus) olarak anılan bu liberal politikaların Latin Amerika genelinde tamamen tükenmesine neden olan asıl büyük

⁶⁸ Kurt Weyland, "Assessing Latin American Neoliberalism: Introduction to a Debate", **Latin American Research Review**, Vol. 39, No. 3, October 2004, s. 144.

⁶⁹ Özbudun, *a.g.e.*, s. 62.

⁷⁰ Özbudun, *a.g.e.*, s. 62.

gelişme, 2002 yılındaki Arjantin krizi olmuştur. Bu krizle birlikte, söz konusu politikaların artık ekonomik büyüme ve uluslararası sermaye açısından eskisi kadar verimli sonuçlar yaratamadığı herkesçe anlaşılmış, ulusal kaynakların yabancı sermayenin ihtiyaçlarına aktarılmasına ilişkin yerel hoşnutsuzluk iyice artmış ve yabancı sermayenin aşırı korunması karşısında yerel sermaye grupları rahatsızlıklarını açıkça göstermeye başlamıştır. Aynı zamanda, IMF programları uygulandıkları her Latin Amerika ülkesinde bir taraftan sıcak para hareketlerini hızlandırarak, istikrarsızlığı körüklemiş ve durgunluğa yol açmış, diğer taraftan da, sosyal (sınıfsal, etnik, dini) çelişkileri daha da derinleştirmiştir.⁷¹ Sonuç olarak, toplumun siyasal yapısı daha da kırılmağa başlamıştır.

Burada altı çizilmesi gereken nokta, liberal politikalar sonucunda bölgede belli düzeyde bir değer yaratılmakla birlikte, yaratılan bu değerlerin bölge içinde saklanamamış olduğudur. Bu çerçevede, 1982-2002 döneminde Latin Amerika bölge dışına her yıl ortalama 42 milyar dolarlık kâr ve faiz ihraç etmiştir.⁷² Daha net bir ifadeyle, bölge kendi ürettiği karları kendisi kullanamamış ve tıpkı sömürge döneminde olduğu gibi, bir anlamda bölgenin zenginliği yine kendi yoksulluğunu getirmiştir.

Bu nedenle, Washington Mutabakatı politikalarının sosyal etkileri ciddi biçimde tartışmaya açılmıştır. Bazı yazarlara göre, bu politikalar daha yüksek büyüme oranları sağlamaları nedeniyle yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılmasında önemli bir temel sağlamaktadır. Ancak Latin Amerika'da bu temelden yeterince faydalanılamamıştır; mutlak yoksulluk sınırı altında yaşayanların sayısı 1980'li yılların başındaki 130 milyondan, 1995 yılında 230 milyona yükselmiş ve nüfusun en zengin %20'sinin serveti, en yoksul %20'nin servetinin 20 katına çıkmıştır. IMF'nin uyguladığı bu yapısal uyum programları nedeniyle 1980'li yıllar boyunca ülke halklarının gelirleri ortalama %60 gerilemiştir.⁷³

⁷¹ Ergin Yıldızoğlu, "Latin Amerika'da Yeni Jeopolitik ve Sola Dönüş", **Mülkiye**, cilt: XXX, sayı: 251, s. 4.

⁷² Özbudun, *a.g.e.*, s. 62.

⁷³ Roberto Patricio Korzeniewicz ve William C. Smith, "Poverty, Inequality, Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization", **Latin American Research Review**, Vol. 35, No. 3, (2000), s. 14 ; Özbudun, *a.g.e.*, 62.

Bu olumsuz tablonun ardından, bazı akademik çevreler ve politik muhalifler, Washington reformlarının ve neoklasik ekonominin tutarlı bir büyüme teorisi içermediğini ve uzun dönemde refah ve toplumsal eşitsizlik açısından olumsuz eğilimlere yol açacağını ileri sürmüştür. Bunların karşısında ise liberal yeniden yapılanmanın savunucuları, piyasa odaklı reformların başlangıçta çıktı düzeyinde ve hayat standardında belli bir düşmeye yol açacağını, ancak sonuçta sürdürülebilir büyümenin ve bunun neticesinde daha fazla eşitlik ve genişlemiş bir sosyal refahın kaçınılmaz olduğunu savunmuştur.⁷⁴ Kısaca bunlara göre, uzun vadede kazanç elde etmek için kısa vadede bazı fedakarlıklarda bulunmak şarttır ve reformların sonuçlarına ilişkin adil ve gerçekçi bir değerlendirme yapabilmek için, ekonomilere yapısal uyum politikalarının sıklıkla neden olduğu geçiş dönemi durgunluklarından çıkmalarında bir şans tanınması ve yeni kalkınma modelinin büyüme potansiyeline ilişkin üretilen hipotezlere güvenilmesi gerekmektedir.

Bu konuda en ilginç yorum, kuşkusuz bu politikaların yaratıcılarından ve dolayısıyla en ateşli savunucularından biri olan Dünya Bankasından gelmiştir; Dünya Bankası Washington Mutabakatının başarısız olduğunu açıkça itiraf etmiştir.⁷⁵ Benzer biçimde Amerikan Kalkınma Bankası gerçekleştirdiği istatistiki bir çalışmada, Latin Amerika'da birinci nesil reformlar bütünüyle tamamlanmış olsaydı bile, bölgenin büyüme potansiyelinin ancak %5,5 kadar artacağını, oysa bunun Latin Amerika'nın dünyanın geri kalanını yakalaması için yeterli olamayacağını saptamıştır.⁷⁶

Öte yandan, liberal reformların sonuçlarının yavaş yavaş kendini göstermeye başladığı 1990'lı yıllar sadece gelişme politikalarında değil, siyasal alanda da bazı yeniliklere sahne olmuştur. Nitekim tüm bölge ülkeleri bu dönemde demokrasiyi yeniden kurmuş ve seçilmiş yeni hükümetler adil büyümeyi getirecekleri vaatleriyle

⁷⁴ Korzeniewicz and Smith, *a.g.m.*, s. 7.

⁷⁵ “(...) Washington Mutabakatı politika önerileri, kurumlardaki değişikliklerin bölgenin ekonomik ve sosyal gelişmesini hızlandırabileceğini ihmal etmiştir; bunun yerine mali disipline, ticaretin ve yatırımların serbestleştirilmesine, iç piyasaların kuralsızlaştırılmasına ve kamu kurumlarının özelleştirilmesine odaklanmıştır. Beklentinin sadece küreselleşmenin ve birinci nesil reformların ekonomik büyüme oranlarını artırması değil, aynı zamanda, bu politikaların yoksulluğu ve eşitsizliği de ciddi bir biçimde azaltması olmasına rağmen, bu başarısızdır.” World Bank, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington DC, 1998, s.1.

⁷⁶ Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report, **Inter-American Development Bank**, Washington DC, 1996, pt.I, s. 46.

iş başına gelmişlerdir. Ancak hükümetlerin adil büyümeyi sağlayacak reformları uygulama vaatlerine karşın, elde edilen sonuçlar hayal kırıklığı yaratmıştır. Çünkü 1980’li yıllardan bu yana, Latin Amerika ülkeleri dünyanın geri kalan bölgelerinden daha yavaş büyümektedir. Ayrıca, yoksulluk ve eşitsizlik de artmıştır.⁷⁷ Dolayısıyla, Latin Amerika’da hem Washington Mutabakatını hem de sonrasındaki “düzeltici” politikaları getiren asıl faktörün, aynı sosyal ve siyasal istikrarsızlıklar olduğu sonucu çıkmaktadır. Bu nedenle, Washington Mutabakatından yaklaşık 10 yıl kadar sonra, yine yoksulluğun ve eşitsizliğin tetiklediği yeni gelişme politikaları uygulamaya konmuştur.

Sonuç olarak, reformların bölgeye neler getirdiğine ilişkin değerlendirmeler iki farklı görüşü yansıtmaktadır. Piyasa temelli reform yanlıları ekonomik istikrardan, yüksek büyüme oranlarından ve son derece sınırlı toplumsal maliyetlerden yana güçlü beklentilerinin ve tahminlerinin hâlâ bulunduğunu ileri sürmektedir. Bunların karşısında ise, reformların son derece istikrarsız ve değişken bir ekonomik yapı, düşük büyüme performansı ve etkisi kolay atlatılamayacak toplumsal yıkımlar getirdiğini savunan bir grup bulunmaktadır. Reformların sonuçlarının gerçekte ne yönde olduğu sorusunun cevabı ise benzer durumlarda hemen her zaman geçerli olduğu gibi, bu taban tabana zıt iki görüş arasındaki bir noktada bulunmaktadır.

1.3. Latin Amerika’da Solun Yeniden Güç Kazanma Çabası

Sol ve sağ doktrinler ile bunların öngördüğü ekonomi politikaları, 200 yılı aşkın bir süredir dünyanın farklı bölgelerinde birbirine üstünlük sağlama mücadelesi içindedir. Bilindiği gibi, başlarda uygulama yaygınlığı açısından liberalizm üstünken, 1930’lu yıllarla birlikte devletçilik ve müdahalecilik ön plana çıkmış ve liberalizmin adı daha az anılır olmuştur. Ancak 1970’li yıllardan itibaren liberalizm, bu kez “neoliberalizm” adı altında kendini yeniden göstermiş ve geniş bir uygulama alanı bulmuştur. İki doktrin arasındaki bu üstünlük mücadelesi kuralı bugün de bozulmamış ve sol fikirler, Latin Amerika’dan kaynaklanan yeni bir dinamizmle bir kez daha gündeme yerleşmiştir.

⁷⁷ Alvaro Garcia, “Latin America 1980-2005: Institutions, Growth And Poverty”, **Beyond Transition Newsletter**, April-June 2005, Volume 16, No. 2, s.10.

Latin Amerika'daki bu sol eğilimler üzerine son dönemlerde yapılan değerlendirmeler, aslında solda olmanın ne anlama geldiği konusundaki kafa karışıklığını da gözler önüne sermektedir. Belli bir coğrafyada sol eğilimin güçlü olmasının kesin göstergelerinin neler olduğu konusunda tam bir uzlaşa bulunmamasına paralel olarak, bu konu hakkında Latin Amerika özelinde yapılan incelemeler tek ve ortak bir sonuca ulaşamamıştır. Daha açık bir ifadeyle, Latin Amerika'nın artık sol görüşler için sağlam temellerinin ve enerjisinin bulunmadığı, son dönemlerdeki bazı gelişmelerin, öne sürülenin aksine, sadece geçici dalgalanmalardan kaynaklandığı şeklindeki iddialara karşılık, son dönemlerdeki seçim zaferlerinin ve diğer sosyal politika uygulamalarının solun yeniden güçlenmesinin kesin yansımaları olduğunu kabul eden görüşler de bulunmaktadır. Ancak görüşlerdeki çeşitlilik bununla son bulmamış; bu kez de, eğer bir sol yükseliş varsa, bunun kaynaklarının neler olduğu, yani bunların liberal başarısızlıklardan sonra halkların artık sol politikaları daha fazla tercih etmeye başlamasından mı, yoksa tam tersine liberal gelişme sürecinin son aşaması olan liberal düzenin temelleri atıldıktan sonra bunların uygulanmasını ve sürekliliğini garanti altına almak için verilen kontrollü sosyal ödünler mi oldukları konusu tartışılmaya başlamıştır.

Tartışmanın bu noktasında öne çıkan ve giderek yaygınlık kazanan bir görüş, Latin Amerika'da bir sol hareketlenmenin mevcut bulunduğu iddiasını kabul etmekle birlikte; bu hareketlenmenin, kapitalizmden ve onun serbest piyasa gibi temel öngörülerinden tamamen kopacak kadar geniş bir ufka sahip olmadığını da savunmaktadır.⁷⁸ Daha doğrudan bir ifadeyle, bu yeni politikaların mevcut ekonomi modeli ve uluslararası dengeler içinde hareket ettiği, radikal bir dönüşüm getirmediği ve getirmeyeceği ileri sürülmektedir. Sosyalist hareketlerin 1970-80 döneminde askeri rejimler tarafından bastırılmış olmasının, bu sınırlı ufka sahip sol yapının doğmasında doğrudan etki yapmış olabileceği iddiası, bu görüşün en önemli dayanağını oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, Latin Amerika'da solun mevcut durumuna ilişkin hararetli tartışmalar yapılırken gözden kaçırılmaması gereken bir başka nokta da, sol politika eğilimlerinin her zaman mükemmel bir doğrusallıkta olmayabileceğidir. Bunun

⁷⁸ James Petras, "Is Latin America Really Turning Left?", **Counterpunch**, June 3/4, 2006, s.7.

anlamı, dönem dönem bazı dalgalanmaların mümkün olduğu, ancak asıl belirleyici olanın genel eğilim olduğudur. Ayrıca politik yönü analiz edilmeye çalışılan bir ülkenin ya da yönetimin dış politikasını, yani jeopolitik sorunlardaki duruşunu ve iç politikalarını ayrı ayrı analiz etmek daha sağlıklı olacaktır. Bu çerçevede incelendiğinde Latin Amerika'da ana jeopolitik sorunun ABD'ye karşı olan tutum ve ilişkiler olduğu kesindir ve bu konuda gözle görülür bir mesafe kat edilmiş olduğu da ortadadır; ABD'nin adı bir zamanlar olduğu gibi artık korku ve zorunlu bir itibar uyandırmamaktadır. Bununla kastedilen ise, Chavez'in sert söylemlerinden daha fazlasıdır.⁷⁹

Gerçekten de son dönemlerde, bölgede ABD'nin gücünün zayıfladığına ilişkin küçük, ancak somut bazı gelişmeler meydana gelmiştir. Bu doğrultuda, örneğin 2003 yılında ABD, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin iki Latin Amerikan üyesi olan Şili ve Meksika'yı ABD'nin Irak'ı işgalini meşrulaştırma yönünde oy kullanmak üzere ikna edememiştir. Ayrıca Amerikan Devletleri Örgütü'nün (Organization of American States-OAS) son genel sekreter seçiminde daha önceleri görülmemiş bir olay yaşanmış ve ilk defa olarak ABD'nin desteklediği bir aday seçilememiştir. Öte yandan, ABD'nin bölgedeki kesin bir dostu olan Kolombiya 2008 yılında çeşitli konularda Venezüella ve Ekvator ile ciddi tartışmalara girmiş ve diğer bölge ülkeleri bu tartışmalarda, ABD'ye rağmen, Venezüella ve Ekvator'un tarafını tutmuştur. Daha da önemlisi, Ekvator sınırları içinde kurulu bulunan ABD askeri üssünün devamını reddetmiştir.⁸⁰

Benzer bir gelişme olarak, ABD'nin bölgede bir serbest ticaret bölgesi (Free Trade Area of Americas-FTAA) oluşturma amacının çok güçlü bir muhalefetle karşılaşarak gerçekleşmemesi de ABD'nin bölgedeki etkinliğini sarsmıştır. Bu konuda Meksika ABD'ye destek çıksa da Brezilya, Arjantin ve Venezüella gibi bölgenin olmazsa olmaz ekonomileri katılmayınca FTAA ölü doğmuştur.⁸¹ Latin

⁷⁹ Immanuel Wallerstein (a), "How Has Latin America Moved Left", <http://milfuegos.blogspot.com/2006/12/latin-america-how-has-latin-america.html>, Erişim: 10 Ekim 2008.

⁸⁰ Immanuel Wallerstein (b), "How Far Left Has Latin America Moved?", <http://www.binghamton.edu/fbc/233en.htm>, May 15, 2008, s. 1, Erişim:30/10/2008.

⁸¹ Immanuel Wallerstein (c), "The United States versus Latin America", <http://www.binghamton.edu/fbc/173en.htm>, Erişim: 17/04/2008.

Amerika'nın ABD'ye olan bağımlılığını azaltan bir başka gelişme, Avrupa Birliği'nin Aralık 2005 yılında, 1995 yılından bu yana yürürlükte bulunan, Latin Amerika Strateji Belgesini değiştirmesidir. Bu değişiklik, bir taraftan yeni ve daha güçlü bir işbirliğinin yolunu açarken, diğer taraftan bölge ülkelerinin ABD'ye olan ticari bağımlılığının azalmasını sağlamıştır.⁸² Bunun sonucunda, bölge içinde ABD ve AB arasındaki rekabet de iyiden iyiye kızışmaya başlamıştır.

Kısaca ifade etmek gerekirse, siyasi ve akademik çevrelerde sol görüşlerin ağırlık ve güç kazandığı yönünde bir eğilimin oluşmasını sağlayan başlıca gelişmeler şunlardır;

- Castro'yu örnek aldığını ve hedefinin IMF ve ABD temelli liberal politikaları uygulamadan tamamen kaldırarak, ülkesine özgü bir sosyalist model kurmak olduğunu açıklayan Chavez'in Venezüella devlet başkanı seçilmesi,
- Morales'in 2006 yılı başında Bolivya'da iktidara geldikten sonra gazı kamulaştırmak için yabancı petrol şirketlerine tavır alması, doğal kaynakları kamulaştırması, IMF programlarından kopmayı kesin bir hedef olarak belirlemesi, toprak reformuyla köylüleri toprak sahibi yapması ve gazdan elde ettiği gelirlerle sosyal reformlar hayata geçirmeyi vaat etmesi,
- Arjantin'de 2001 – 2002 yıllarında yaşanan büyük ekonomik bunalımın ardından başkan Kirchner'in IMF'ye olan bağımlılıktan tamamen kurtulması,
- Brezilya'da Lula, Uruguay'da Vazquez, Şili'de Bachelet, Nikaragua'da Daniel Ortega, Bolivya'nın ardından bölgenin ikinci en yoksul ülkesi konumunda bulunan Paraguay'da “fakirlerin rahibi” olarak da anılan eski başpapaz Fernando Lugo'nun devlet başkanı seçilmesi ve Peru'da Ollanta Humala gibi birçok sol politika yanlısı hükümetin ya da başkanın iktidara gelmesi,
- Ne kadar koyu olduklarına bakılmaksızın, başa geçen sol hükümetlerin tamamının ABD karşıtı bir duruşu benimsemiş olması. Dolayısıyla artık Latin Amerika'yı basitçe, “ABD'nin arka bahçesi” olarak tanımlamak kolay değildir.

⁸² Deniz Yalçın, “ABD Emperyalizmi'nin Latin Amerika'da Çöküş Yılı”, http://www.latinbilgi.net/index.php?eylem=yazi_oku&no=368, s.2, Erişim: 07/05/2008.

- Bölgedeki yerli halkın siyasi gücünün ve öneminin daha önceleri hiç görülmemiş bir biçimde yükselmiş olması. Bu durum esas olarak Meksika, Ekvator ve Bolivya’da belirgindir. Yerli halk, daha önceleri nüfusun en fazla baskıya maruz kalan ve siyasal alandan en fazla dışlanan grupları olmuş olsa da artık bu kesimler siyasal alana doğrudan katılmakta ve kararları doğrudan etkileyebilmektedir. Bunun en güzel örneği, nüfusun yaklaşık %65’inin yerli halktan oluşuyor olmasına karşın tarihinde ilk defa bir yerli başkanın başa geçtiği Bolivya’dır. Morales, Bolivya’da bir sosyal devrimi temsil etmektedir.⁸³

Bir başka önemli nokta, Latin Amerika’daki bu sol hareketin tek tip olmaması ve bölge genelinde homojen bir yapı göstermemesidir. Gerçekten birçok bölge ülkesinde merkezin solunda bulunan hükümetlerin işbaşına geçmiş olmasına rağmen, bunların bazılarının merkeze daha yakın durduğu, bazılarının ise daha devrimci bir söyleme sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bugün için ana tartışma konusu Latin Amerika’nın sola yönelip yönelmediğinden çok, kastedilen solun niteliğidir.

Bu açıdan bakıldığında Latin Amerika’nın bu solcu liderlerinin 2 gruba ayrıldığı görülmektedir:

- Küba, Venezüella ve Bolivya’nın başı çektiği, kapitalist sistemi tümüyle reddeden, Amerika karşıtı, halkçı ve solcu hükümetler,
- Şili’nin temsil ettiği, sosyalist değerleri vurgulayan, ancak belli liberal değerleri de göz ardı etmeyen, bu anlamda kendine özgü bir sentez oluşturmuş olan pragmatist hükümetler.⁸⁴

Bu hükümetlerin işbaşına gelmesi kendiliğinden ve tesadüfi bir biçimde olmamıştır. Bilindiği üzere, 1980’li yıllarda sol görüşe karşı büyük bir ideolojik

⁸³ Yıldız Sertel, “Latin Amerika’da İşbirliği”, **Cumhuriyet Strateji**, 19 Haziran 2006, ss. 12-13; Hüseyin Baş, “Latin Amerika’da Değişim Rüzgarları”, **Cumhuriyet**, 8 Mayıs 2006, s. 10; Şerife Başaran, “Paraguay Seçimleri ve Latin Amerika’da Güçlenen Sol Dalga”, 25 Nisan 2008, <http://www.asam.org.tr/yazigoster.asp?ID=2146&kat1=&kat2=1>, Erişim: 09/10/2008, s.1; Wallerstein (b), *a.g.m.*, s. 1.

⁸⁴ Cihan Dura, **Derin Komplo; Türkiye’nin Yeniden İşgali**, İleri Yayınları, İstanbul, 2008, s. 680. Yalnız, 2010 yılı Ocak ayında Şili’de 20 yıldır sürmekte olan sol ittifak dönemi sona ermiştir. Bu tarihte, Şili devlet başkanlığı seçimlerini sağın adayı Sebastián Piñera’nın kazanmasıyla, Pinochet’den sonra ülkede ilk defa bir sağ hükümet başa geçmiştir. Ayrıntılı bilgi için; <http://haber.sol.org.tr/bizimamerika/silideki-baskanlik-secimlerinin-sonucu-neyi-ifade-ediyor-24241>.

saldırı başlatarak dünya çapında güç toplayan liberal politikalar, Latin Amerika’da da etkili olmuştur. Söz konusu liberal yükseliş, Latin Amerika’da yıpranan ve kitle mücadeleleri ile geriletilen askeri diktatörlüklerin tasfiyesiyle ve liberal demokrasiye geçişle paralel olarak yürümüştür. Sonuçta askeri rejimlerin uyguladığı dışa bağımlı parasalcı politikaların yol açtığı büyük yoksullaşma, Latin Amerika’da yeni siyasal arayışları ve değişimleri gündeme getirmiştir.⁸⁵

Ancak sol görüşlerin yeniden canlanmasını sadece yoksulluğa bağlamak, eksik bir yorum olacaktır. Çünkü bu konuda en az yoksulluk kadar etkili başka faktörler de vardır. Bunların başında yerli halk ve toprak sorunu gelmektedir. Bilindiği üzere, Latin Amerika’da yerliler yasal ve idari engellemelerle karşılaşmakta ve hem iktisadi ve siyasi hem de kültürel anlamda ayrımcılığa uğramakta, hatta çoğu zaman yok sayılmaktadırlar. Bu nedenle, özellikle son dönemlerde yerli nüfusunun en az olduğu Şili gibi bölge ülkelerinde bile ayrımcılığa karşı bir politik duyarlılık yeniden canlanmıştır. Toprak sorunu açısından bakıldığında ise bu sorun her ne kadar esas olarak kıtadaki tarihsel çarpık mülkiyet ilişkilerinden kaynaklanıyor olsa da IMF ve Dünya Bankası güdümünde uygulanan yeniden yapılanma ve istikrar programları topraksız köylü sayısının artmasına neden olmuş ve bu da halkın daha fazla tepkisine yol açmıştır.⁸⁶

Sonuç olarak, tüm bu faktörlerin etkisiyle Latin Amerika’da hem düşünsel açıdan hem de uygulama açısından liberal politikalarda bir azalma; buna karşılık sosyal politikalarda ise bir artış eğilimi olduğu görülmektedir. Ancak farklı bir görüş, bu gelişmenin asıl kaynağının, Washington Mutabakatı adı altında uygulanan liberal politikaların başarılı sonuçlar vermemesinin ardından, bu politikaları hazırlayan ve teşvik eden, başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere, önemli küresel kuruluşların ve ABD’nin, bundan sonra uygulanacak ekonomi politikalarında sosyal amaçlara belli ölçülerde yer vermeye başlaması olduğunu ileri sürmektedir. Daha açık bir ifadeyle, krizlerin sosyoekonomik alanda neden olduğu olumsuz etkiler, liberal dönüşümün güçlenerek yaygınlaşması önündeki bir engel olarak görülmüş ve buna karşı sosyal politika önlemleri arttırılmıştır. Bu nedenle bu kuruluşların önceliklerinin, bu

⁸⁵ Özbudun, *a.g.e.*, s. 47.

⁸⁶ Özbudun, *a.g.e.*, s. 73.

olumsuzlukları gidermeye yönelik sosyal politikalardan çok, liberal dönüşümün bir parçası olarak uygulamaya konan istikrar ve yapısal uyum programlarının ne pahasına olursa olsun sürdürülmesini sağlamak olduğu söylenebilir.⁸⁷ Öyle ki, bu kuruluşların sosyoekonomik alandaki olumsuzluklara karşı gösterdiği duyarlılığın nedeni, toplumu tehdit etmelerinden değil, aslında liberal dönüşüm programları için risk oluşturmalarından kaynaklanmaktadır.

Ancak ister yoksulluk, ayrımcılık ya da başka bir nedenden ötürü halkın kendi içinden kaynaklansın, ister liberal politikaları bölgeye getiren IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşların politika değişikliği tercihlerinden doğsun, bölgede son dönemlerde görülen gelişmeleri solun gerçekten yeniden canlanması olarak görmeyen başka bir görüş daha vardır. Bu görüşe göre, gerçek bir sol hareketten bahsedebilmek için bazı ön koşulların gerçekleşmiş olması gereklidir. Bu anlamda, sol hareketlerin ortaya çıkması ve sosyal politikanın önem kazanması, her yerde olduğu gibi Latin Amerika'da da toplum içinde bu yönde geniş tabanlı bir talebin ve katılımın var olmasına bağlıdır. Nitekim geçmiş yıllara bakıldığında, sol hareketin öznesinin genellikle işçiler olduğu; belli bir yazar ve aydın kesimin de fikirleriyle bu harekete düşünsel temel oluşturduğu görülmektedir.

Bu açılardan bakıldığında, teoride sol hareketin öznesi olarak görülen işçi sınıfının Latin Amerika'da halen toplumsal değişimin taşıyıcısı olup olmadığının bugün için oldukça tartışmalı bir hal aldığı görülmektedir. Gelişmiş sanayi ülkelerinde emekten tasarruf sağlayan yeni ve ileri teknolojilerin yaygınlaşması nedeniyle klasik anlamdaki işçi sayısının oldukça gerilediği günümüzde, Güney Amerika'da da bilgisayar temelli üretim yöntemlerinin henüz sadece Brezilya gibi belli bazı ülkelerde uygulanmaya başlamış olmasına rağmen, sanayi işçilerinin sayısının şimdiden neredeyse yarı yarıya düştüğü gözlenmektedir. Buna karşılık, sözleşmeli işçilerin, küçük işverenlerin ve kendi hesabına çalışanların sayısı ise yükselmiştir. Kısaca son dönemlerde tüm dünyada geçerli olan işçi statüsündeki değişim sürecinden, Güney Amerika da kendini uzak tutamamıştır. Sorunun tam da buradan kaynaklandığı ve bu değişime rağmen Güney Amerika'da solun, hâlâ büyük

⁸⁷ Murat Koyuncu ve Fikret Şenses, "Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri", **ERC Working Papers in Economics** 04/13, October 2004, s.5.

ölçüde geçmiş yüzyıla ait işçi tanımında ısrar ettiği ve toplumsal yönelmeler için bugünkü temelin kim olduğu sorusunu yeni baştan tartışmadığı ileri sürülmektedir.⁸⁸

Bunun yanı sıra, Latin Amerika’da insanların, uzun yıllar boyunca sıkıntısını çektikleri baskıcı rejimler ve ekonomik güçlükler nedeniyle, artık hangi amaç uğruna olursa olsun, yeni güçlükler ve zor dönemler geçirmek istemediği de bilinmektedir. Kanlı darbelerin, baskıcı askeri ve diktatörlük rejimlerinin ve sürekli işkence görme tehdidinin, toplum tarafından adeta içselleştirildiği ve bir öz savunma olarak uyumlu bir sosyal davranışa yol açtığı da ileri sürülmektedir. Daha açık bir ifadeyle, sol görüş dinamizmini yitirmiş durumda bulunmaktadır.⁸⁹ Bu koşullar altında memnuniyetsizliklerin de henüz isyana dönüşme potansiyeli taşımadığı belirtilebilir.

Dolayısıyla son dönemlerdeki sol söylem ve sosyal politika yöneliminin, tüm ısrarlı savunucularına rağmen, liberal tedbirlerin beklentilerin çok uzağında kalmasından ve yeni bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmasından kaynaklandığı yaygın kabul görmektedir. Bu yeni yaklaşımın temel odak noktası ise Latin Amerika ülkelerinin hemen hemen tamamının yoksulluğu ve eşitsizliği azaltma amacını resmen duyurmasından sonra, bu taahhüdü yerine getirebilmek için atılması gereken adımların neler olabileceği konusu olmuştur.⁹⁰ Daha açık bir ifadeyle, neredeyse tamamen ekonomik ve aşırı liberal amaçlar güden, bunların yanında sosyal gelişmeye hiç değinmeyen bir büyüme programının başarısızlığı görüldükten sonra, artık sosyal amaçlara da en az ekonomik amaçlar kadar önem ve yer veren yeni bir programın izlenmesine karar verilmiş ve ortaya yeni bir amaç çıkmıştır: *“Büyümeden ödün vermeden yoksulluğu ve eşitsizliği azaltmak.”*

Böylece sadece söylem bazında değil, gündem bazında da önemli bir dönüşüm gerçekleşmiştir; artık hükümet ve devlet başkanları gelişmenin anahtar unsurları olarak, ekonomik büyüme amacını söylemlerden tamamen çıkarmadan, kesin ve kararlı bir biçimde eşitlik ve yoksulluk vurguları da yapmaya başlamıştır. Bu dönüşüm esas olarak üç sebepten gerçekleşmiştir: Dönem boyunca Latin Amerika’da

⁸⁸ Weber, *a.g.e.*, s.32.

⁸⁹ Weber, *a.g.e.*, s.31.

⁹⁰ Nancy Birdsall, Augusto de la Torre ve Rachel Menezes, “Washington Contentious Economic Policies for Social Equity in Latin America”, **Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue**, 2001, s.iii (foreword içinde)

yoksulluğa karşı çok az, neredeyse hiç başarı sağlanamamış olunması, küreselleşmeye karşı ilginin artması ve küreselleşmenin bazı kazanımlar getirirse bile esas olarak istikrarsızlığı, iş güvencesizliğini ve vasıfsız işçiler için ücret kaybını arttırdığı yönündeki görüşlerin üstünlük kazanması ve son olarak da Latin Amerika’da yüksek yoksulluk oranlarının ve toprak, eğitim ve diğer mülk sahiplikleri bakımından eşitsiz bir dağılımın bulunmasının düşük büyümenin sonuçları olmaktan çok, bizzat düşük büyümenin nedenleri olduğunun çeşitli araştırmalarla kanıtlanması.⁹¹

Kısaca Güney Amerika bir taraftan sol bir hareket için gerekli dinamizmin eksikliğini hissetmekte, diğer taraftan da, her ne kadar başka amaçlar için olsa da, sosyal politikaların dozunu arttırmak için gerekli ortam bizzat sağ ve liberal kanat tarafından oluşturulmaktadır. Birbiriyle çelişen bu iki karşıt güç karşısında kesin olan bir durum, bölge genelinde kamu harcama oranlarının artma eğiliminde oluşudur. Nitekim 1990’lı yıllarda Latin Amerika ülkeleri, eğitime yönelik kamu harcamalarını ciddi biçimde artırmıştır; 1990 yılından 1996 yılına kadar %22’lik bir artış olmuştur. En düşük temel ve orta eğitim devam oranlarına sahip Brezilya’nın da aralarında bulunduğu bazı bölge ülkeleri, yoksullar arasındaki bu düşük devam oranını yükseltmeye öncelik vermeye başlamıştır. Bu doğrultuda, Meksika ve Brezilya üniversite öğretimine yönelik ciddi kaynaklar ayırmıştır.⁹²

Bununla birlikte, son yıllarda Latin Amerika’da görülen sol politikaya ilişkin bir genelleme yapmak açısından, iki temel eğilim belirlenebilir. Bunlardan birincisi, toplumsal hareketler olarak ifade edilen, tepkilerini doğrudan eylemler aracılığıyla koyan Topraksız Köylü Hareketi, İşsiz İşçi Hareketi gibi örgütlenmelerdir. Diğer ise halkçı-ulusalcı bir çizgide yer alan, Chavez ve Morales öncülüğünde merkez konumuna yükselen harekettir.⁹³

Chavez’in iddiası, “21. yüzyıl sosyalizmini” oluşturma vaadine dayanması açısından önemlidir ve oldukça dikkat çekmiştir. Bunun anlamı hem liberal düzenin tamamen ortadan kaldırılacağı hem de klasik sosyalizm teorisinde de bir takım

⁹¹ Birdsall, Torre ve Menezes, *a.g.m.*, s.9.

⁹² Birdsall, Torre ve Menezes, *a.g.m.*, s.31.

⁹³ Özbudun, *a.g.e.*, s. 73.

yenilemeler olacaktır. Bu anlamda, devrimin ülkedeki çekirdeğini “Nucleo”lar oluşturmaktadır. Nucleo, en yalın anlatımla, yoksul halkın en yaygın bulunduğu gecekondulu bölgelerinde kurulmuş, kooperatif odaklı toplum merkezleridir. Nucleo’lar içinde, özyönetimin tam bir 21. yüzyıl versiyonu uygulanmaktadır; o yöre halkı hem neyin üretileceğine kendisi karar vermekte hem de bir emir-komuta zinciri olmaksızın eşit koşullarda ve kendisi için çalışmaktadır. Bu Nucleo’lar şu anda devlete ait petrol tekeli olan ve sosyal fonların dağıtımından sorumlu PDVSA (Petroles de Venezuela) tarafından finanse edilmektedir. Bu desteğin Nucleo’lar kendi kendilerine yeterli hale gelene kadar devam etmesi planlanmaktadır.⁹⁴

Aslında bu Nucleo’lar sadece üretim örgütlenmesi olmaları açısından değil, toplumun kendi gücünün farkına varmasını sağlamaları açısından önemlidir. Bir anlamda, sol hareketlere yönelik gerekli ön koşullardan biri olan geniş taban desteğinin sağlanmasında, halk egemenliğinin öncüleri olarak görülebilirler.

Ancak her ne kadar Latin Amerika’nın büyük bölümü sol hükümetler tarafından yönetiliyor olsa da, bunların tamamının Chavez ya da Morales çizgisinde yer aldığını iddia etmek kolay değildir. Bu hükümetler, sosyal programları vurgulamakla birlikte, makroekonomi ve dış politika konularında pragmatizmi tercih eden bir görüntü vermektedirler. Bunun en güzel örneği Bolivya, Küba ve Venezüella’nın Amerikan Ticaret Anlaşmasına karşı imza atarken, Uruguay ve diğer ülkelerin ABD ile ticaret anlaşmaları üzerinde çalışıyor olmasıdır.⁹⁵ Bu nedenle de son dönemlerde Latin Amerika’da görülen bu sol eğilim, geçerli olduğu her ülkede farklı ve o ülkeye has karakteristiklere göre şekli ve yoğunluğu değişen bir hal almaktadır. Ancak en temel ortak noktasını, başlarda sömürgecilikle Avrupa’nın, ardından da liberal politikalar aracılığıyla Kuzey’in neden olduğu “arka bahçe”lik durumuna güçlü bir itiraz oluşturmaktadır.

Latin Amerika’daki bu sol yükselişe ilişkin ciddi eleştiriler de yapılmaktadır. Bu eleştiriler en çok Chavez ve Morales bağlamında somutlaşmaktadır. Buna göre,

⁹⁴ Ece Temelkuran, **Biz Burada Devrim Yapıyoruz Sinyorita**, Everest Yayınları, İstanbul, Ağustos 2007, s.16.

⁹⁵ David Osborne, “The Big Question: Should We Be Worried by the Rise of the Populist Left in South America?”, **The Independent**, 4 Mayıs 2006.

bu liderler aslında kapitalist düzenin sınırlarını aşmayan, sadece ulusalcı-kalkıncı çerçevede kalan reformlar uygulamaktadırlar. Dolayısıyla bu programlar kapitalist sistemi onarmak ve açıklarını kapatmak için açlığı, yoksulluğu, artan işsizliği ve yaygın eğitimsizliği sosyal reformlarla giderme ve toplumsal tehditleri yumuşatma programlarıdır. Bu yüzden Chavez'in asıl amacı Venezüella'yı Latin Amerika'da hegemon bir güç haline getirmektir.⁹⁶

Bir başka eleştiri ise Latin Amerika'da sol görüşteki demokratik yönelimler ile toplumsal eylem şeklindeki ikili bölünme temelinde ve ilkinde benzer biçimde esas olarak Chavez ve Morales'e yönelik olarak yapılmaktadır. Buna göre Chavez ve Morales'in halkçı söylemlerini yeterince pratiğe dökmediği, buna karşılık, güçlü popülist söylemlere başvurmamalarına rağmen, Arjantin ve Brezilya'nın politikalarının daha gerçekçi olduğu iddia edilmektedir.⁹⁷

Tüm bu farklı analizler ve eleştiriler ışığında, Latin Amerika'nın son dönemlerde, önceki dönemlere göre, sola daha fazla yönelmiş olduğu ortadadır. Ancak burada önemli olan, bunun gelecekte de gelişerek devam edip edemeyeceğidir. Bu, hem Latin Amerika'nın gelecekteki siyasal duruşu açısından hem de dünya ulusları arasındaki etkileşimin iyiden iyiye arttığı bir dönemde dünya siyaseti açısından önemlidir.

1.4. Latin Amerika Refah Rejiminin Ortaya Çıkmasında ve Sınırlarının Belirlenmesinde Rol Oynayan Faktörler

Refah devleti, kesin olarak tanımlanması kolay olmayan bir kavramdır. En yaygın kullanılan tanımlamalardan birine göre, refah devleti vatandaşların tamamının refah düzeyini belli bir seviyede muhafaza edecek devlet sorumluluğunun bulunmasıdır.⁹⁸ Asa Briggs'in daha ayrıntılı tanımına göre ise refah devleti, piyasa güçlerini asgari bir gelir düzeyi garanti etmek, sosyal risklere karşı güvencesizliği azaltmak ve evrensel sosyal hizmet sunmak şeklindeki en az üç alanda yönlendirmek

⁹⁶ Özbudun, *a.g.e.*, s. 82.

⁹⁷ Vahid Abdulmecit, "Latin Amerika, Demokratik Solla Milliyetçi Sol Arasında", *İttihad*, 22 Haziran 2006, s. 32.

⁹⁸ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, UK, 1990, s.19.

için örgütlü kamu gücünün -politika ve yönetim vasıtasıyla- etkin bir şekilde kullanıldığı devlettir.⁹⁹ Bu kapsayıcı ve temel tanımların yanı sıra, konuya söz konusu sorumluluğun düzeyi bakımından yaklaşan yazarlar da vardır. Bu yaklaşımı benimseyen yazarlara göre refah devleti, ihtiyaçların sadece asgari düzeyde karşılanmasını ya da belirli ihtiyaçlarda asgari standartların sağlanmasını amaçlayabilir. Bir başka görüş ise bu tanımları biraz daha ileri bir noktaya taşır ve refah devletinin bir toplumda yaratılan tüm refahın ve güvencenin o toplumun tüm kesimlerine eşit biçimde dağıtılmasını amaçlayan politikalar bütünü olduğunu savunur. Hangi şekilde tanımlanırsa, ortak olan nokta, refah devletinin uygulanma biçimini ve düzeyini belirleyen temel aktörün devlet olduğudur. Genel bir çıkarım yapılacak olursa, bir ülkede vergi gelirleri ne kadar yüksekse ve o toplumdaki devlet örgütlenmesi toplanılan gelirlerin etkili bir yeniden dağıtımını gerçekleştirecek iradeye ve mekanizmalara ne kadar sahipse, refah devleti o kadar gelişmiş olacaktır.

Bu çerçeveden bakıldığında, Latin Amerika’da köklü ve evrensel bir refah devleti anlayışından bahsetmenin kolay olmadığı anlaşılmaktadır. Bunun en önemli nedenlerinden biri, vergi gelirlerinin düşük olması ve yeniden dağıtıcı politikaların etkili biçimde uygulanamamasıdır. Bununla birlikte, bölgede koloni dönemlerinden bu yana devam eden hayırseverlik temelli bazı refah sunumları bulunduğu da bir gerçektir. Ancak bunların yoksulluğun azaltılması ve ulusal gelirin adil biçimde bölüşülmesi açılarından etkileri son derece sınırlı olmuş ve esas olarak Katolik Kilisesi ve onun sadık takipçisi seçkinler tarafından sunuldukları için, büyük ölçüde kentlerdeki ve kırsal bölgelerdeki yoksullara paternalist, ancak siyasi gündemden uzaklaştırıcı ve uysallaştırıcı bir etkiyle ulaşmıştır.¹⁰⁰

Latin Amerika’nın bugünkü refah anlayışını şekillendiren sosyal yapısına ilişkin analizler esas olarak XIX. yüzyılın sonları ile XX. yüzyılın sonları arasında

⁹⁹ Söz konusu refah devleti anlayışında kişilere ve ailelere sosyal statüleri veya piyasada hangi pozisyonda oldukları dikkate alınmaksızın asgari bir gelir garanti edilmekte, kişilerin ve ailelerin hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi belirli sosyal risklerin üstesinden gelmeleri sağlanarak, kişisel ve ailevi sorunların güvensizliğe yol açması engellenmekte ve son olarak genel kabul görmüş sosyal hizmetler çerçevesinde statü ve sınıf farkı gözetmeksizin bütün vatandaşlara var olan en iyi standartlar sağlanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için; Ian Gough, (Çev: Kamil Güngör), “Refah Devleti” **New Palgrave Dictionary of Economics**, Volume 4, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, Erişim: 21/02/2010, s.1.

¹⁰⁰ Maxine Molyneux(a), “The “Neoliberal Turn” and the New Social Policy in Latin America: How Liberal, How New?”, **Development and Change**, 39(5), 2008, s.777.

kalan döneme vurgu yapmaktadır. XIX. yüzyılın sonlarından 1930 yılına kadar olan ve asıl olarak Bismarck modelinin etkisiyle şekillenen bu ilk dönemde, özellikle eğitim ve sağlık sektörlerine ağırlık veren sosyal yardım uygulamaları yayılmaya başlamıştır. Bununla birlikte, Meksika ve Şili başta olmak üzere bazı bölge ülkelerinde, kamu emeklilik sistemleri ile erkeklerin baskın olduğu bazı ayrıcalıklı çalışan gruplarına ve ordu mensuplarına yönelik sosyal sigorta sistemleri de gelişmeye başlamıştır.¹⁰¹

Yaklaşık 40 yıl devam eden bu ilk dönem boyunca devlet, piyasaların oluşturulmasından asıl sorumlu aktör olurken, birçok sosyal yardım mekanizmasını özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine yardımsever çalışmaları aracılığıyla emanet etmiştir. Bu erken dönemde istisnai öncü ülkelerin haricinde, sosyal politika daha çok hayırseverlik temelli olarak gelişim göstermiştir. Bu kapsamda faaliyet gösteren dini kurumlara ilaveten, Avrupalı göçmen toplulukları da bir sosyal hizmet sistemi oluşturulmasında önemli rol oynamıştır. 1930 ile 1980 yılları arasındaki ikinci dönemde ise ithal ikameciliğinin de etkisiyle, devletin ekonomideki ve sosyal hizmetlerin sunumundaki rolü ve ağırlığı giderek artmıştır. Devlet, bu dönemde ulusal kamu kurumlarına yönelik işbölümü aracılığı ile sosyal hizmetlerin asıl sağlayıcısı rolünü üstlenmiştir. Bu dönem için özellikle vurgulanması gereken önemli bir gelişme, su ve sağlık önlemleri gibi temel hizmetlerin sunumundaki gelişmelerin bir sonucu olarak, sağlık ve eğitim alanında gözle görülür iyileşmelerin sağlanmış olmasıdır. Okula kayıt oranlarındaki yükselmeler ile çocuk ölümü ve hastalığı oranlarındaki ciddi gerilemeler, bu kapsamda kaydedilen en somut iyileşmelerdir. Bu süreçteki en ciddi olumsuzluk ise sosyal hizmet sununlarında başlangıçta hedeflenen evrensellik ilkesine ulaşılamaması ve bu uygulamalardan özellikle şehirdeki orta sınıf faydalanmış olmasıdır.¹⁰²

Latin Amerika'ya ilk refah uygulamaları 1920'li yıllarda Uruguay ve Şili'nin öncülüğünde gelmiştir. Bu iki ülkeyle birlikte ve bunların hemen ardından Arjantin,

¹⁰¹ Maxine Molyneux(b), "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme", **Social Policy & Administration**, Vol:40, No:4, August 2006, s.426.

¹⁰² ECLAC (e), "Realizing Rights Through Social Policy", **Workshop on Explicit Guarantees in the Implementation of the Economic, Social and Cultural Rights in Latin America and the Caribbean**, April 2-4, 2007, Santiago/Chile, s.19.

Küba ve Brezilya’da da sosyal sigorta fonları 1920’li yıllarda kurulmaya başlamıştır. 1930’lu yıllarda ise Küba refah devleti politikalarını hayata geçirmiş ve bunları 1960’lı ve 1970’li yıllarda ciddi biçimde genişletmiştir. Kolombiya, Kosta Rika, Meksika, Paraguay, Peru ve Venezüella ise sosyal sigorta sistemlerini 1940’lı yıllarda Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (UÇÖ) teşvikleriyle kurmuştur. Ancak bu ülkeler, sosyal sigorta sistemlerinin başlangıcından itibaren ilk gruptaki öncü ülkelerden daha düşük bir destek düzeyi sunmuştur. Son olarak Merkez Amerika ülkeleri ise sosyal sigorta sistemlerini 1950’li yıllar ile 1960’lı yıllarda kurabilmiştir.¹⁰³ Ancak tüm bu ülkeler içinde sadece Küba hak kazanma veya kapsam konusunda evrensellik ilkesini başarabilmiştir.¹⁰⁴ Dolayısıyla Uruguay, Şili ve Küba refah politikaları açısından kıtanın öncü ülkeleri olarak gösterilebilir.

Sosyal sigorta fonları başlangıçta sadece cenaze masrafları ve emeklilik sonrası ödemeleri gibi kısıtlı durumları kapsamıştır. Çalışanların ve bunların işverenlerinin prim ödemesinde bulunduğu bu sistem dahilinde, kamu çalışanları ve ordu mensupları sosyal sigorta fonlarının kapsamına giren ilk çalışan grubu olduğu için, devlet başlangıçtan itibaren yoğun biçimde sistemin içinde bulunmuştur. İkinci aşamada ise sistemin kapsamı hem riskler hem de kapsam açısından genişlemiştir. Yaşlılık ve emeklilik ödemeleri, işsizlik, hastalık, sakatlık, analık ve aile yardımları ile konut kredileri güvence altına alınan yeni risk gruplarını oluşturmuştur.¹⁰⁵

Ancak, sosyal sigorta fonlarının aşama aşama gelişim göstermesi ve çalışan gruplarının farklı sosyal risklerden etkilendiği heterojen bir yapının ortaya çıkması, sosyal sigorta kanalıyla refah dağıtımının kaçınılmaz olarak parçalı bir görünüme sahip olmasını doğurmuştur. Bu doğrultuda, sosyal sigorta fonları arasında yönetim, katkı ve sağlanan fayda açısından ciddi bir bölünmüşlük oluşmuş ve bu durum mevcut sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri daha da derinleştirmiştir.¹⁰⁶ Buna rağmen, 1950-1980 arasındaki dönemi, Latin Amerika’da özellikle eğitim, sağlık ve barınma gibi temel sosyal göstergelerde iyileşmelerin yaşandığı bir dönem olarak nitelemek

¹⁰³ Armando Barrientos, “Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime”, **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America**, Edt: Ian Gough ve Geoff Wood, Cambridge University Press, 2006, ss.130-138; Mesa-Lago (a), *a.g.m.*, s.1;

¹⁰⁴ Molyneux(a), *a.g.m.*, s.776.

¹⁰⁵ Barrientos, *a.g.m.*, s.131.

¹⁰⁶ Barrientos, *a.g.m.*, s.131.

mümkündür. Sosyal yapıdaki bu tür bir iyileşmeyi hazırlayan en önemli gelişme ise kuşkusuz, söz konusu dönem boyunca yıllık %5,5'lik ekonomik büyüme ortalamasının yakalanmış olmasıdır. Zira bu oran, petrol ihraç eden ülkeler ile Güneydoğu Asya ülkeleri haricindeki diğer gelişmekte olan ülkelere ve Japonya ile sosyalist ülkeler haricindeki gelişmiş ülkelerin genel ortalamasından daha yüksektir. Bunun bir sonucu olarak Latin Amerika'nın 1980 yılındaki GSYİH ortalaması, 1950 yılı ortalamasından 5 kat daha yüksek gerçekleşmiştir.¹⁰⁷

Öte yandan, sosyal göstergelerdeki iyileşme, sadece yüksek ekonomik büyüme oranları sayesinde olmamış, kamu sektörünün sosyo-ekonomik hayatta giderek daha aktif bir rol oynamaya başlaması da etkili olmuştur. Kamu sektörünün, asıl olarak, sermaye birikimine ve büyümesine yönelmiş olmasına rağmen, sosyal şartları geliştirme amaçlı çok sayıda kamu kurumu oluşturulmuş ve bu durum, bölgede hükümetlerin sosyal refaha yönelik gittikçe artan ilgilerinin bir yansıması olarak kabul edilmiştir.¹⁰⁸

Ancak yapısal reformlar öncesinde bölgede uygulanan refah programlarının ve kurumlarının, ekonomik büyüme üzerinde ciddi baskılara neden olduğu ileri sürülmüş ve refah programlarının yeniden dağıtıcı etkisinin, insanların çalışma ve tasarrufta bulunma isteklerinde ciddi gerilemelere yol açtığı iddia edilmiştir. XX. yüzyılın son çeyreğinde görülen köklü refah reformlarının ana zeminini de bu eleştiriler oluşturmuştur. Bu doğrultuda devlet, sosyal hizmetlerin sunumu da dahil olmak üzere, tüm sosyoekonomik alanlardan hissedilir biçimde geri çekilmiş ve böylece Latin Amerika sosyal politikasında yeni bir dönem başlamıştır. Halen içinde bulunduğumuz bu dönem, kendi içinde homojen değildir. Günümüzde özel sektör katılımının ve devletle ortaklığının desentralizasyonla bir arada yürütüldüğü yeni bir “sosyal sektör hizmet sunumu” modeli hakimdir. Yardımseverlikten devlet tarafından gerçekleştirilen evrensel sosyal politika sunumlarına ve sonrasında bunun ikincil bir rol almasına doğru bir gelişim gösteren sosyal hizmet sunum sistemleri,

¹⁰⁷ Hermann Sautter ve Rolf Schinke, “The Social Dimension of the Latin American Reform Process”, **Stabilization and Reforms in Latin America: where do we stand?**, Edt: Hermann Sautter ve Rolf Schinke, Frankfurt am Main, Vervuert, 1996, s.10.

¹⁰⁸ Sautter ve Schinke, *a.g.m.*, s.11.

esasen her bir dönemin hakim siyasi, ideolojik ve ekonomik şartlarına bağlı olarak dönüşüm sergileyen yaklaşımları yansıtmaktadır.¹⁰⁹

Sosyal politikadaki bu farklı gelişim çizgilerine koşut olarak, Latin Amerika sosyoekonomik yapısındaki temel sorun ve uğraş alanlarının da benzer biçimde farklılaştığı görülmektedir. Ancak bu değişimler içinde son 25 yılda meydana gelenler, sonuçları nedeniyle özellikle önemlidir. Örneğin 1980’li yıllarda ekonomide istikrarsızlığı ortadan kaldırmak temel kaygı konusuyken, 1990’lı yılların başlarında temel amaç “daha fazla piyasa, daha az devlet” söylemi çerçevesinde reformlar gerçekleştirilerek, büyümeye kaldığı yerden devam etmek olmuştur. 1990’lı yılların ortalarına gelindiğinde ise bu sefer eşitlik eksenli ve yoksul yanlısı bir ekonomik büyümenin nasıl sağlanacağı sorusu temel mesele haline gelmiştir. Ayrıca, işgücünün verimliliğinin artırılması ve bu amaçla yoksul kesime yönelik şartlı nakit transferlerinde bulunulması da büyüme, yoksulluk ve eşitsizlik arasında bir bağ kurmada önemli görülmüş ve uygulanmıştır.¹¹⁰

Siyasi ve sosyoekonomik yapıda dönem dönem değişen bu anlayış ve uygulama farklılıklarına karşın, yavaş ve istikrarsız büyüme, sürekli yoksulluk, sosyal adaletsizlik, sosyal ve ekonomik açıdan kendini güvende hissedememe Latin Amerika’da uzun yıllardır süregelen en ciddi sosyoekonomik sorunlar olarak göze çarpmaktadır. Bu doğrultuda bölge ülkeleri 2000’li yıllara, toplam nüfusun üçte birinden fazlasına denk gelen 180 milyon kişinin yoksul olarak yaşadığı; bunların içinde azımsanmayacak bir bölümün ise mutlak yoksul olduğu bir tabloyla girmiştir.¹¹¹

Bu olumsuz tabloya rağmen, Latin Amerika’da şu anda mevcut sosyal politika sisteminin nüfusun en yoksul kesimlerinin ihtiyaçlarına cevap verme ve bunlara hizmet ve yardım sunma kapasitesinde önemli gelişmeler sağlandığı da bir gerçektir. Ancak hizmet ve yardımların kalitesinin yükseltilmesi ve fırsat eşitliği sağlanması

¹⁰⁹ ECLAC (e), *a.g.e.*, s.19.

¹¹⁰ Miguel Székely, “Pro-growth Social Policy”, **ECLAC Seminar 2005 on Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America**, Santiago/Chile, 1–2 September, s.4.

¹¹¹ Birdsall, Torre ve Menezes, *a.g.m.*, s.7.

konularında hâlâ önemli eksikler bulunmaktadır.¹¹² Bu nedenle sosyal sektör politika ve programlarının tasarlanması ve ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması konularında iyileştirme sağlamak üzere reformlara ihtiyaç vardır. Ayrıca bölgede sorunların kaynak yetersizliğinden çok, bunların eşitsiz dağılımından, yardımların sunumunda etkinliğin sağlanamamış olmasından ve geçmişte kurulan sistemlerin yanlış ve yetersiz işleyişinden kaynaklandığı gittikçe daha fazla kabul görmektedir.

1.4.1. Latin Amerika Refah Rejiminin Temel Özellikleri

Refah çalışmaları, refahın ana kaynakları olarak genellikle devlet, piyasa ve aile üçlüsünü gösterir. Refah politika ve programlarının bu üç kaynak arasında farklı düzeylerdeki rol paylaşımının, “tamamlayıcılık” ya da “ikamecilik” ilişkisinin bir sonucu olarak şekillendiği de açıktır. Latin Amerika konusunda da benzer bir değerlendirme yapmak mümkündür. Latin Amerika refah rejiminin mli bir özelliği, devlet, piyasa ve hanehalkı desteklerine dayanıyor olmasıdır. Ancak bunların sistem içindeki yerleri ve önem dereceleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin, Şili gibi liberal ideolojinin daha güçlü olduğu ülkelerde piyasa daha ağırlıklı bir role sahipken ve devletin rolü mümkün olduğunca ikame edilmişken, Uruguay, Küba gibi başka bölge ülkelerinde ise sahip olunan siyasi ve ekonomik ideolojinin de etkisiyle, devlet refah sunumunda asıl role sahip aktör görünümündedir ve diğer aktörler onun tamamlayıcısıdır.

Bu iki uç örnek arasında bir genelleme yapılacak olursa, kayıtlı çalışanlara istihdam koruması sunan sosyal sigortaların hemen hemen bütün ülkelerde 1980’li yıllara kadar sistemin en önemli ayağını oluşturduğu belirtilebilir. Belli işçi gruplarına belli risklere karşı kazançlarıyla ilişkilendirilmiş güvence ve destek sunan sosyal sigorta fonları özellikle 1960-1980 döneminde hem kapsanan işgücü miktarı hem de kapsanan riskler açısından genişlemiştir. Ancak sosyal sigorta sisteminin temel mantığının, kayıtlı sektör çalışanlarının istihdamlarının devamlılığını sağlamak olduğunu da belirtmek gerekir. Bu sistem esas olarak işveren finansmanına dayanmakla birlikte, sistemdeki haklar ve kapsam devlet tarafından belirlenmiştir. Ayrıca bölgede sosyal sigortalara ek olarak, istihdamı korumaya yönelik etkili

¹¹² ECLAC (e), *a.g.e.*, s.19.

düzenlemeler ve ücretsiz eğitim ve sağlık hizmetleri de bulunmakta; ancak bunların kalitesi ve kapsamı gelişmiş ülkelerin ortalamasından daha düşük olmakla birlikte, benzer gelişmişlik seviyesindeki diğer birçok bölgeden daha yüksek durumdadır. Bu ikisini tamamlaması düşünülen temel uygulama ise sosyal yardımlardır. Ancak sosyal yardımlar birkaç istisnai bölge ülkesi haricinde, başta yoksul ve diğer savunmasız gruplar olmak üzere, nüfusun geniş kesimlerini dışarıda bırakan, kısıtlı etkiye sahip uygulamalar olarak göze çarpmaktadır.¹¹³

Temelini sosyal sigortaların oluşturduğu bu refah sisteminin kapsamı, kayıtlı ve ücretli çalışan işgücü miktarına bağlı olarak ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu açıdan bakıldığında Latin Amerika'nın nispeten gelişmiş sosyal güvenlik ya da refah sistemine sahip ülkelerinin, sosyal sigortalarını nispeten daha erken kuran ülkeler olduğu görülmektedir. Bu ülkeler 1980'li yıllarda katkıya dayalı sosyal sigorta ve katkı ön koşulu bulunmayan sosyal yardım sistemlerinin birleşimi sayesinde, neredeyse evrensel kapsama ulaşmışlardır. Bu gruba giren ülkeler Arjantin, Şili ve Uruguay'dır. Bu ülkelerde kapsamın geniş olmasını kolaylaştıran başlıca etmenler ise kayıtlı sektörde ücretli statüde çalışan işgücünün fazla oluşu, nispeten daha küçük bir kayıtdışı sektörün bulunması, kırsal kesim nüfusunun nispeten daha az yoğun olması, komşu ülkelere göre daha düşük yoksulluk oranının bulunması ve Arjantin ile Uruguay'da zorunlu, Şili'de ise isteğe bağlı olarak, kendi hesabına çalışanların da kapsamasıdır. Bu ülkelerde, tüm bu nedenlere bağlı olarak, sosyal yardım ödemelerinin düşük olmasına rağmen, bütün yoksullar sosyal güvence altındadır.¹¹⁴

Latin Amerika ülkelerinin refah tiplerini sınıflandırmak için genellikle Esping-Andersen'in modellemesine başvurulmaktadır. Bu konuda Huber, Şili, Arjantin ve bir yere kadar Brezilya'nın muhafazakar ve korporatist refah devletleri tipine daha yakın olduğunu; Kosta Rika'nın ise henüz doğum aşamasındaki sosyal demokrat refah devleti olduğunu savunmaktadır.¹¹⁵ Ayrıca, özellikle son reform eğilimleri dikkate alındığında Brezilya'da ve Kosta Rika'da evrensel sosyal güvenlik modelinin

¹¹³ Barrientos, *a.g.m.*, s.124-138.

¹¹⁴ Mesa-Lago (a), *a.g.m.*, s.12.

¹¹⁵ Evelyne Huber, "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic", **Welfare States in Transition**, ed: G. Esping-Andersen, London: Sage, 1996, s.159.

denendiği, dolayısıyla Şili tipi liberal modelin tek reform yöntemi olmadığı da ileri sürülmektedir.¹¹⁶

Armando Barrientos ise özellikle son 25–30 yıl içinde Latin Amerika'nın “muhafazakar-enformel” refah rejiminden “liberal-enformel” refah rejimine doğru bir dönüşüm geçirdiğini savunmaktadır.¹¹⁷ İlk durumda ülkeler Esping-Andersen'in işaret ettiği Güney Avrupa tipi muhafazakar refah rejiminin birçok kilit özelliğiyle yakın benzerliklere sahip olmuştur. Bu anlamda, bölgedeki refah üretiminin özü, bir taraftan parçalı bir sosyal sigorta sistemine ve istihdam korumasına, diğer taraftan ise aile desteklerine ve özenli analık koruması uygulamalarına dayanmaktadır. Parçalı sosyal güvenlik sistemi ile kastedilen, sadece kayıtlı sektörde istihdam edilenlerin sosyal korumanın hedefi olduğu ve yardımların bunların meslekleriyle doğrudan ilişkilendirilmiş olduğudur. Kayıtdışı sektörde çalışanlar ise hastalık ve yaşlılık gibi risklere karşılık kendi gelirlerine ve aile desteklerine dayanmak zorunda kalmıştır. Aynı türden bir benzerlik, sağlık sigortasının ve sağlık bakımı hizmetlerinin parçalı yapısında ve refah sunumunda işverenlerin üstlendiği önemli rollerde de görülebilir. Hanehalkının dışında bunlar ana refah üretme kurumlarıdır ve refah karışımını esas olarak bunlar teşkil etmektedir. Bu alanlardaki yardım ve hizmetler de gelişmiş ülkelerdeki muhafazakar rejimlerin aksine, sadece kayıtlı sektör çalışanlarına uygulanmaktadır. Bununla birlikte, Latin Amerika'daki refah rejimi özellikle de son dönemlerde, Esping-Andersen'in liberal refah modeliyle daha fazla benzerlik göstermeye başlamıştır. Sosyal risklerin oldukça dar bir çerçevede tanımlanması ve devletin refah yardımlarında en son aşamada devreye girmesi, liberal modelle arasındaki en önemli benzerlikler olarak belirtilebilir. Farklı olan özelliği ise Latin Amerika ülkelerinde ihtiyaç tespitine dayalı gelişmiş sosyal yardım programlarının uygulanmamasıdır. Bu da Latin Amerika ülkelerini liberal refah rejimi modeline tam olarak dahil etmeye engel teşkil etmektedir.¹¹⁸

¹¹⁶ Koichi Usami (a), “Introduction: Comparative Study of Social Security Systems in Asia and Latin America –A Contribution to the Study of Emerging Welfare States-”, **The Developing Economies**, XLII–2, June 2004, s.133.

¹¹⁷ Barrientos, *a.g.m.*, s.167.

¹¹⁸ Juliana Martínez Franzoni, “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies”, **Latin American Politics and Society**, 50:2, 2008, s.70; Barrientos, *a.g.m.*, s.167.

Barrientos'un bu modellemesi kemikleşmiş kuralların ve kabullerin ötesine geçip, uygulamadaki mevcut duruma göre çıkarsamalarda bulunması bakımından beğenilmekle birlikte, tüm Latin Amerika ülkelerini tek bir refah rejimi grubuna dahil ederek aşırı bir genellemeye gitmesi açısından eleştirilmiştir. Halbuki bölge, özellikle de sosyal harcamalar konusunda son derece heterojen bir yapı göstermektedir. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)'ın 2004 yılında yayınladığı bir çalışmaya göre, 2000-2001 döneminde sadece merkez Amerika'da sosyal harcamalar geniş bir değişkenlik göstererek, Nikaragua'da 61, Honduras'ta 77, El Salvador'da 88 ve Kosta Rika'da 689 dolar düzeyinde gerçekleşmiştir.¹¹⁹

Esping-Andersen'in çalışmasını Latin Amerika'ya uyarlayan bir başka yazar da Fernando Filgueira'dır. Ona göre, bir ülkenin vatandaşlarının refahı için sadece ne kadar yatırım yaptığı değil, aynı zamanda bu yatırımların hangi kıstaslar göz önünde bulundurularak yapıldığı da önemlidir. Bu çerçevede Latin Amerika ülkelerini kapsam, yardım ve destek miktarları, ön koşullar ve parçalılık koşullarını dikkate alarak gruplandırmıştır. İlk grupta “tabakalı evrensellik (stratified universalism)” başlığı altında Uruguay ve Arjantin yer almaktadır. Bu ülkelerdeki yardım politikaları mesleklere göre parçalı bir görünüme sahiptir. Kosta Rika da bu gruba dahil edilebilir, ancak gruptaki diğer ülkelerden daha fazla bir evrensellik ve daha düşük bir parçalanmışlık gösterir.¹²⁰

İkinci grupta El Salvador ve Nikaragua gibi dışlamacı ülkeler yer alır. Residual* bir karakter taşıyan bu ülkelerde kaynakların kamusal yeniden dağıtımına neredeyse hiç rastlanmamaktadır. Brezilya ve Meksika gibi ülkelerin dahil olduğu üçüncü grup ülkeler ise “ikili” yapı ülkeleridir ve bunlar kent alanlarında uyguladıkları parçalı evrensellekle, kırsal alanlardaki dışlamacılığı bir araya getirmişlerdir. 1980'li yıllardaki ekonomik krizin ardından ülkelerin iki farklı parçalı evrensellik yolu izledikleri görülmektedir. Buna göre, Kosta Rika ve Uruguay'ın başı

¹¹⁹ ECLAC (f), **Social Panorama of Latin America 2004**, United Nations Publication, 2004, s.386.

¹²⁰ Franzoni, *a.g.m.*, s.69.

* Refah sunumlarının özel sektöre veya bireylerin bizzat kendisine bırakıldığı; devletin ise sadece bunlardan geriye kalan ya da bunların üstlenmediği veya üstlenemediği programları yerine getirmesi.

çektığı bazı ülkeler kamusal temelli; Arjantin ve Şili'nin de dahil olduğu diğer bazı ülkelerse piyasa temelli bir değişim sergilemiştir.¹²¹

Latin Amerika bölgesine yönelik bir başka refah rejimi çalışmasında ise bu kez kamu harcama tipleri temel alınmıştır. Buna göre sosyal politikalar, emeklilik gibi sosyal koruma amaçlı ya da sağlık ve eğitim gibi beşeri sermaye oluşturma amaçlı olabilmektedir. Bu bakış açısından hareket edilerek kapsam, harcama miktarı ve sosyal yatırımın dağıtımı gibi kıstaslar temelinde, Şili'nin yanı sıra 4 grup belirlenmiştir. Birinci grupta Arjantin, Uruguay ve Kosta Rika, ikinci grupta Brezilya ve Meksika, üçüncü grupta Bolivya, Ekvator, Peru, Kolombiya ve Venezüella, son grupta ise Guatemala, El Salvador, Honduras ve Nikaragua yer almaktadır. Bu ülkeler içinde Şili, Arjantin, Uruguay ve Kosta Rika'nın başarılı kabul edilebileceği, ancak bunların da kamu kaynaklarının dağıtımı konusunda kendi aralarında ciddi farklılıklar taşıdığı savunulmaktadır.¹²²

Latin Amerika refah rejiminin yapısını etkileyen diğer bir faktör ise sendikaların bu süreçte oynadığı roldür. Ülkelerin demokratik gelişmişlik düzeyi ile sendikaların etkinlik düzeyi birbirini besleyen iki olgudur ve bir ülkede demokrasi ne kadar yerleşikse, sendikaların çıkarlarına yönelik siyasal baskılarda bulunma gücü de o kadar fazladır. Bu açıdan bakıldığında, Latin Amerika'da sendikaların, Avrupa'nın aksine daha kısıtlı bir demokratik ortamda işgücünün nispeten daha küçük bir bölümünü temsil etmekte olduğu ve genellikle kırsal nüfusla ve kayıtdışı sektörle işbirliği geliştiremediği görülmektedir. Bu nedenle, refah harcamalarının genişlemesi için kararlı baskılar yapmış olmalarına ve çabalarını esas olarak sosyal güvenlik ve emeklilik programlarına yöneltmiş olmalarına karşın, temsil kabiliyetlerinin ve buna bağlı olarak siyasal baskı güçlerinin düşük olması nedeniyle, bu konuda çok etkili olamamışlardır.¹²³

Konuya sadece sendikalar açısından değil, genel olarak sivil toplum örgütleri açısından bakıldığında ise son dönemlerde sivil toplum örgütlerinin kamu programlarının pasif kullanıcıları olmaktan yavaş yavaş çıkarak, kamusal temelli

¹²¹ Franzoni, *a.g.m.*, s.69.

¹²² Franzoni, *a.g.m.*, s.69.

¹²³ Kaufman ve Haggard, s.2.

çözümleri belirleme, ulusal politika meselelerinde görüş bildirme ve uygulama sürecine katılma ve hatta yerel toplulukları güçlendirme yeteneğine ve sorumluluğuna sahip kurumlar haline gelmekte olduğu görülmektedir.¹²⁴ Sivil toplumun genelinde görülen bu etkinlik artışı, refah dönüşümlerinin gündemde olduğu ve bu dönüşümlerin yönünün ağırlıklı olarak liberal eğilimlerle belirlenme tehlikesinin bulunduğu bir dönemde, kuşkusuz olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak Latin Amerika refah modelinin hem muhafazakar hem de liberal özellikler taşıdığı ortadadır. Ancak asıl ayırt edici yanı, enformel niteliklerinin hâlâ çok belirgin olmasıdır. Resmi refah programlarından sadece kayıtlı işgücü ve bunların bakmakla yükümlü olduğu yakınlarının yararlanmakta oluşu, nüfusun büyük çoğunluğunun sosyal sigortaların ve istihdam koruma düzenlemelerinin dışında kalması, bu tarz bir yorumu haklı çıkarmaktadır. Dolayısıyla Latin Amerika'nın esas olarak enformel ağırlıklı refah rejimine sahip olmasından hareketle, bölgedeki refah rejimi tipini, Esping-Andersen'in tipolojisine göre adlandırmak çok kolay değildir. Ancak kısıtlı etki alanlarına rağmen, resmi refah programlarının düzeyinin ve kapsamının büyük ölçüde kayıtlı sektör mesleklerine bağlı olarak belirlenmesi nedeniyle muhafazakar modele daha yakın bir görünüm sergilediği; bununla birlikte, 1990'lı yıllardan sonra bölgede liberal politikaların gittikçe yaygınlaşmasıyla bölgenin refah rejimi tipinin liberal modele daha çok yakınlaştığı ve muhafazakar niteliklerin liberal modelle ikame edilmekte olduğu da dikkatlerden kaçırılmaması gereken gerçeklerdir.

1.4.2. Yasal Sosyal Koruma Sistemlerinin Ortaya Çıkışı

XIX. yüzyılın sonlarında Latin Amerika'nın geneli, nispeten hızlı bir büyüme döneminden henüz çıkmış olmasına karşın, ortalama yaşam süresinin sadece 30 yıl, okuryazarlık oranının ise ancak %20 civarında olduğu, ciddi sosyal sorunlar yaşayan bir bölge görüntüsü çizmiştir. Bu sorunlardan kaynaklanan hoşnutsuzluklar, ülkeleri yöneten seçkinler üzerindeki modernleşme baskılarıyla da birleşerek, sosyal koruma

¹²⁴ Mayra Buvinic ve Jacqueline Mazza, "Gender And Social Inclusion: Social Policy Perspectives From Latin America and The Caribbean", **Arusha Conference; "New Frontiers of Social Policy"**, December 12–15, 2005, s.18.

konusunda XX. yüzyıla girerken hükümetleri ciddi adımlar atmaya zorlamıştır. Bunun üzerine bölgenin nispeten “erken” gelişen ülkeleri olan Arjantin, Şili ve Uruguay eğitim ve sağlık alanlarında önemli düzenlemeleri hayata geçirmeye başlamıştır.¹²⁵ Bunun ardından bölgenin diğer ülkelerindeki hükümetler de sosyal koruma taahhütlerini aşama aşama genişletmiştir.

Bu bağlamda Latin Amerika ülkeleri, yasal sosyal koruma sistemlerini hayata geçirme dönemleri açısından öncü ülkeler, orta gruptaki ülkeler ve geriden gelenler olmak üzere üç gruba ayrılabilir. Özellikle de Güney Konisinden çıkan öncü ülkeler katkı temelli sosyal fonları 1920’li ve 1930’lu yıllarda ilk defa uygulamaya başlamışlar ve sonrasında sağlık ve eğitim alanındaki tedarikçileri kamu yönetimi altında bir araya getirmişlerdir. İkinci grup ülkeler ise öncü ülkelerin izinden giderek, 1940’lı ve 1950’li yıllarda evrensel eğitim ve sağlık bakım hizmetlerini kurmuş ve geliştirmişlerdir. Son grupta yer alan ülkeler ise sosyal politika programlarını ve kurumlarını 1960’lı yılların sonlarında ve 1970’li yıllarda geliştirmişlerdir.¹²⁶

Bölge ülkeleri ilk planlı sosyal koruma sistemlerini farklı dönemlerde başlatmakla birlikte, hemen hepsi başlangıç yıllarında benzer özellikler göstermiştir. Bu anlamda, ilk dönemlerde asıl olarak özellikle Avrupalı göçmenlerin yaygın olduğu bölgelerde işçi birlikleri tarafından örgütlenen topluluklar ve özel kurum/hayırsever yardımları sosyal koruma anlamında başrolü oynamış, henüz tam bir yaygınlık kazanamamış devlet destekleri ise bunlar kadar etkili olamamıştır. Ayrıca ilk dönemlerdeki yardım ve desteklerin büyük kısmı önemli kent merkezleriyle sınırlı kalmış, kırsal alanlardaki yoksullar ise ya kendi kaderlerine ya da büyük toprak sahiplerinin insafına terk edilmiştir.¹²⁷

Latin Amerika ülkelerinin genelinde görülen bir başka ortak özellik hastalık, iş sağlığı gibi kısa dönemli risklere ilişkin sigortaların kapsamının emekliliğe göre çok daha geniş olmasıdır. Bunun nedeni, kısa dönemli ve tekrarlama sıklığı nispeten daha az olan bu sigorta kollarının sigortalının ailesine yaygınlaştırılmasının nispeten daha

¹²⁵ Molyneux(a), *a.g.m.*, s.777.

¹²⁶ Armando Barrientos, Jasmine Gideon and Maxine Molyneux, “New Developments in Latin America’s Social Policy”, *Development and Change*, 39(5), 2008, s.763.

¹²⁷ Molyneux(a), *a.g.m.*, s.777.

kolay olmasıdır. Bunun sonucunda da, örneğin kırdaki yaşayanlar sağlık sigortasından daha fazla yararlanabilirken, emeklilik sisteminin büyük oranda dışında kalmışlardır.¹²⁸

Latin Amerika'daki sosyal koruma modeline ilişkin yapılan araştırmalardaki en yaygın görüş, II. Dünya Savaşından 1990'lı yıllardaki sosyal güvenlik reformlarına kadar geçen süre boyunca bu modellerin özünde sosyal sigorta anlayışının hep var olduğu şeklindedir. Asıl olarak II. Dünya Savaşından sonra detaylı bir şekilde geliştirilen bu sistem temel olarak mesleklerle ilişkilendirilmiş ve bazı kamu kurumlarında çalışanlarla silahlı kuvvetler mensupları her zaman ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuştur. Yeni sistemler kuruldukça, meslek temelli bu sigorta sistemi son derece karmaşık ve daha da katmanlı bir hal almış; sonrasında ise bunu mecburen bir bütünleştirme süreci izlemiştir. Sonuç itibarıyla, 1970'li yıllara gelindiğinde çoğu Latin Amerika ülkesinde bu meslek temelli sosyal sigorta sistemi resmi olarak tüm çalışanları kapsayacak şekilde genişletilerek, 1990'lı yıllardaki reformlara kadar sürdürülmüştür.¹²⁹

Latin Amerika'nın önde gelen ülkelerinde 1980'li yıllara kadarki sosyal güvenlik rejimlerinin şekillenmesinde doğrudan etkili bazı ortak siyasal faktörler bulunmaktadır. Bunlar arasında halkçı hükümetlerin başa geçmesi ve korporatizme doğru ciddi bir yönelmenin yaşanması ilk olarak sayılabilir. Ayrıca Latin Amerika'da ithal ikameci kalkınma stratejisi erken başlamış ve uzun bir süre devam etmiştir. Bu çerçevede, ekonomiye yoğun bir devlet müdahalesi gerçekleşmiş ve kamu sektörü genişlemiştir. Buna bağlı olarak, şehirli işçiler ve orta sınıf genişlemiş ve böylece sendikaların güçlenmesi ve askeri rejim zamanlarında bile doğrudan ya da dolaylı siyasi etkilerde bulunabilmeleri için uygun bir zemin oluşmuştur. Üçüncü olarak, başa geçen bütün hükümetler devletin temel aktör olduğu ithal ikameci kalkınmayı desteklemiştir. Doğu Asya'daki otoriter rejimlerin aksine, güçlü sendikalara ve korporatist yönelimli rejimlere bağlı olarak, kalkınma her zaman öncelikli konu

¹²⁸ Maria Amparo Cruz-Saco, "Labour Markets and Social Security Coverage: The Latin American Experience", **Extension of Social Security Series, ESS Paper 2**, Social Security Policy and Development Branch, 2002, International Labour Office, s.9.

¹²⁹ Koichi Usami(b), "Latin American Social Security Reform in 1980s", **The Journal of Social Science**, Institute of Social Science, University of Tokyo, 2003, vol.55, no.1, s.155; Usami(a), **a.g.m.**, s.138.

olmuş; ancak, kentlerdeki işçilere daha cömert sosyal güvenlik destekleri şeklinde belli karşılıklar verilmesi gerekmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak, örneğin Arjantin ve Brezilya’da sosyal sigortaların kapsamı 1970’li yıllara kadar yükselen Asya ekonomilerinden daha geniş olmuştur. Dördüncüsü ve sonuncusu, sosyal sigortalar askeri rejimler altında bile genişlemiş ve ikili bir karakter taşımıştır; bir tarafta teknokratlar otoriter rejimler altında sosyal politikaya ilişkin olarak kendilerinin rasyonel addettikleri bir modelle uyumlu politikalar geliştirmeye devam etmiş, diğer taraftan da sendikalarla uzlaşma içinde olunmuştur. Üstelik bazı askeri rejimler gerçekten korporatist yönelimli olmuştur.¹³⁰

Merkezinde sosyal sigortaların bulunduğu bu sosyal koruma sistemi, zaman içinde gittikçe daha çok residual bir niteliğe bürünmüştür. Daha açık bir ifadeyle, büyük Latin Amerika ülkelerinde II. Dünya Savaşından itibaren 1980’li yıllardaki ekonomik kriz dönemine kadar geçerli olan sosyal güvenlik modelinin özünün kayıtlı sektör çalışanlarını hedefleyen sosyal sigorta sistemine dayandığı, diğer taraftan da kamu harcamaları ile finanse edilen sosyal yardım mekanizmasının kayıtdışı sektör çalışanları da dahil olmak üzere geri kalan kesimi hedeflediği, bu nedenle de sistemin aslında residual bir karakter taşıdığı yönünde yaygın bir görüş bulunmaktadır.¹³¹ Buradan hareketle, Latin Amerika’nın sosyal sigorta kurumlarını ve istihdam korumasını kurarken, Güney Akdeniz ülkeleri örneğini takip ettiği ve çok nadir durumlarda resmi ve kayıtlı sektörde istihdam edilenlerin ötesine geçebilen bir yapı gösterdiği yorumları yapılmaktadır. Aslında eğitim ve sağlık başta olmak üzere temel kamu hizmetlerinin evrensel sunumu Latin Amerika ülkeleri için her zaman çok güçlü bir özlem ve hedef olmuş; ancak, gerçekte yaşananlar oldukça farklı bir yönde gelişmiştir. Sonuç olarak, Kosta Rika ve Güney Konisinin en gelişmiş ülkeleri haricinde, nüfusun büyük çoğunluğu hiçbir sosyal koruma kapsamına dahil edilememiş ve temel hizmetlere erişimleri bile son derece sınırlı düzeyde kalmıştır.¹³²

Latin Amerika genelinde sosyal sigortaların kayıtlı sektörle sınırlı kalmasının ve bu sektörün ötesine genişletilmesine ilişkin sistemli bir çaba gösterilmemesinin

¹³⁰ Usami(a), *a.g.m.*, s.139; Usami(b), *a.g.m.*, s.155.

¹³¹ Usami(a), *a.g.m.*, s.133.

¹³² Barrientos, Gideon and Molyneux, *a.g.m.*, s.760.

önemli gerekçelerinden biri, o dönemlerde uygulanan kalkınma politikasıyla açıklanabilir. Nitekim Latin Amerika ülkeleri tarafından 1980’li yılların başlarına kadar uygulanan ithal ikameci sanayileşme modeline dayalı kalkınma stratejisiyle, kayıtlı sektörün ithal ikameci sanayileşme sonucunda genişleyeceği tahmin edilmiştir. Bunun sonucunda da çalışan kesimin büyük bir çoğunluğunun kendiliğinden sosyal sigorta kapsamına gireceği hesaplanmıştır. Ancak, Meksika, Brezilya ve Arjantin gibi önde gelen bölge ülkelerinde ithal ikameci model uzun bir süre devam etmesine karşın, kayıtdışı sektör hiçbir zaman tamamen ortadan kaybolmamış ve dolayısıyla her zaman sosyal sigorta kapsamına girmeyen geniş bir kitle var olmuştur. Üstelik Meksika gibi kırsal alanların geleneksel olarak daha yaygın olduğu ülkelerde, sosyal sigortaların kapsamı çok daha düşük kalmıştır.¹³³

Sosyal sigorta kapsamı dışında olanlara yönelik sosyal yardımlar kamu harcamalarından karşılanmakta ve bu harcamalar içinde en büyük yeri sağlık yardımları almaktadır. Bu çerçevede, yoksullar kamu hastanelerine gitmektedirler. Buralarda ülkesine göre değişmekle birlikte, sunulan sağlık hizmeti karşılığında ya hiçbir bedel talep edilmemekte ya da çok düşük bir ödeme yapılmaktadır.¹³⁴ Ancak bu sistem, ihtiyaçları nicel ve nitel açılardan yeterince karşılamamaktadır. Sağlık hizmetinin yanı sıra, gıda yardımları da yoksul kesime yönelik sosyal yardımlar içinde önemli bir yer tutmuştur. Ancak bu programlar genellikle dönemin hükümetleri tarafından abartılmış; gerçekte ise yapılan harcamalar diğer sosyal harcama kalemlerinden çok daha düşük olmuştur. Öte yandan, bu sistemler hiçbir zaman bir sistematige sahip olmamış ve her dönemde siyasi kayırmacılığa açık olmuştur.¹³⁵

¹³³ Usami(a), *a.g.m.*, s.138.

¹³⁴ Usami(b), *a.g.m.*, s.157.

¹³⁵ Usami(a), *a.g.m.*, s.138; Usami(b), *a.g.m.*, s.156

Tablo 2. GSMH'ye Oran Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları

	Arjantin	Bolivya	Brezilya	Şili	Kosta Rika	Küba	Meksika	Uruguay	Venezüella
1995	10.3	1.4	10.3	6.8	5.1	8.4	1.2	14.1	2.4
1996	9.9	2.2	10.7	7.2	5.3	7.0	1.3	15.3	3
1997	9.5	3.3	10.5	7.0	6.1	6.9	1.7	15.3	2.9
1998	9.5	3.7	11.7	7.3	5.8	7.1	1.7	12.1	2.1
1999	10.2	4	11.6	7.8	5.5	6.8	2.1	13	2.8
2000	10.1	5.4	11.2	7.9	5.9	6.4	2.2	13.2	3
2001	10.4	5.8	11.0	7.8	6.2	6.5	2.2	14	4.3
2002	9.7	5.9	12.3	7.7	5.5	7	2.5	14.4	3.6
2003	9.6	5.5	11.5	7.3	5.4	7	2.1	12.7	4.4
2004	9.2	5.3	11.9	6.6	5.3	7.2	2.1	11.6	4.2
2005	9.1	5.1	12.2	6.4	5.2	9.1	2.1	11.7	3.9
2006	9.3	4.7	12.8	5.8	5.1	8.9	2.3	11.5	4.6
2007	10.8	4.6	12.7	5.6	5.2	8.3	2.3	12.4	---
2008	11	5.7	12.8	6.3	5.5	9.2	2.6	10.9	---
2009	12.8	---	14	7.5	6.4	9.1	2.9	11.5	---
2010	---	---	---	6.9	6.5	8.6	3.1	---	---

Kaynak: ECLAC'tan derlenmiştir. Erişim: 21/06/2011.

Aslında Latin Amerika'daki sosyal güvenlik harcamaları, yukarıdaki tablodan da görülebileceği gibi, çok da düşük değildir. Hatta Brezilya, Arjantin, Küba, Uruguay gibi bazı ülkelerde, gelişmiş ülkeler düzeyinde harcamalar yapılmaktadır. Ancak buna rağmen, yeterli bir sosyoekonomik gelişmenin ve korunma düzeyinin sağlanamaması, uygulamada ciddi sorunların olduğu ihtimalini güçlendirmektedir. Dolayısıyla sonuç olarak, Latin Amerika'nın dünyanın sosyal koruma politikalarını nispeten erken başlatan bölgelerinden biri olmasına rağmen, bunu yeterli bir sistematikte uygulayamadığı ve toplumun geneline yayamadığı belirtilebilir. Bu durum da kaçınılmaz olarak kayıtlı ve kayıtdışı çalışanlar arasında sosyal koruma farklılıkları yaratmıştır. Ancak sorun sadece bununla da sınırlı kalmamış; meslek temelli sosyal sigorta sistemi nedeniyle kayıtlı sektörün kendi içinde de ayrıcalıklı gruplar oluşmuştur.

1.5. Ekonomik Krizler ve Neoliberalizm

1970'li ve 1980'li yıllar Latin Amerika ülkeleri için oldukça sıkıntılı geçmiştir. Neredeyse tüm bölge ülkeleri bu dönem boyunca ciddi ekonomik krizler ve bu krizlerin neden olduğu sosyal ve siyasal çalkantılar yaşamıştır. Halbuki bölgenin genelinde II. Dünya Savaşından itibaren yoksullukta kayda değer gerilemeler

kaydedilmiştir. Bu bağlamda, 1950-1980 döneminde bölgede kişi başı gelir ortalaması yıllık %3 oranında artmış ve yoksulluk 1950 yılındaki %65’lik düzeyinden, 1980 yılında %25 dolaylarına gerilemiştir. Bu olumlu gidişi yaşanan borç krizi durdurmuş, hatta süreci tersine çevirmiştir. Bu konudaki değerlendirmelere göre, 1970’li yıllardaki yüklü borçlanmaların bir sonucu olarak 1980’li yıllarda yaşanan uluslararası borç krizleri, bu ülkelerin karşı karşıya kaldığı ekonomik krizlerin en önemli tetikleyicisi olmuştur. Yaşanan bu şiddetli krizlerin ardından bir ekonomik onarım dönemine girilmiş ve bu dönemde yapısal düzenlemeler ya da yeniden yapılanma programları adı altında piyasa yanlısı politikalara dönüşüm gerçekleştirilmiştir.¹³⁶

1.5.1. Yeniden Yapılanma Programlarının Refah Rejimi Üzerindeki Etkileri

Refah politikaları, sağlıklı bir toplum yapısının oluşması ve dengeli bir sosyoekonomik ilerlemenin sağlanması açısından son derece önemlidir. Zira bu politikalar, verimliliği artırarak, işçilerin sağlığını koruyarak, hastalık ve analık durumlarında bakım sağlayarak sosyal istikrarı sağlar. Aynı zamanda etkin emeklilik programlarıyla yaşlı işçilerin işgücünden ayrılışını kolaylaştırarak gençlerin istihdam edilmesine, analık ve bebek bakım hizmetleri sunarak da sağlıklı bir işgücünün sürekli yeniden yaratılmasına yardımcı olurlar. Ancak diğer taraftan bu refah politikaları, yüksek maliyetli oldukları, ekonomik büyümeyi yavaşlattıkları, tasarruf eğilimini düşürdükleri, uluslararası rekabet gücünü azalttıkları, istihdam artışını tehdit ettikleri ve işgücünden zamanından önce çekilmeyi kolaylaştırdıkları gibi gerekçelerle yoğun biçimde eleştirilmektedir. Refah politikalarında dönüşüm tartışmaları, genellikle bu eleştiriler etrafında şekillenmektedir.

Latin Amerika’da bu genel eleştirilere, kendine özgü toplumsal yapısından kaynaklanan bazı özel olumsuzlukları da eklemek gerekmektedir. Bunların başında “sosyal dışlanma” gelmektedir. Latin Amerika’da uzun yıllar nüfusun belli kesimleri toplumdan dışlanmış durumdadır. Bu dışlanma, sosyal politikalardan beklenen

¹³⁶ Albert Berry, “Poverty Policy in Latin America During the 1980s”, **Review of Income and Wealth**, Volume 43, Issue 1, March 1997, s.119.

sonuçların elde edilmesini güçleştirmektedir. Halbuki çağdaş bir sosyal politika, dışlanmayı kökten halletmek için ihtiyaç duyulan sosyal, siyasal ve ekonomik müdahalelerin tamamını bütünleştirebilmelidir. Bu anlamda, Latin Amerika’da bunu sağlayacak bir refah ve sosyal politika dönüşümüne ihtiyaç duyulmaktadır.¹³⁷

Sosyal politikalarındaki muhtemel bir dönüşüm hareketini daha da acil kılan bir başka gelişme, 1980’li yıllarda yaşanan ekonomik durgunluğun işsizlik artışına, istihdamda esnek bir yeniden yapılanmaya ve çalışma ilişkilerinde köklü değişikliklerin ortaya çıkmasına neden olması ve refah politikalarına yöneltilmiş tüm eleştirilerin çok daha fazla destek bulmaya başlamasıdır.¹³⁸

Tüm bu gelişmelerin ardından çoğu bölge ülkesi, esas olarak emek piyasasındaki bu değişikliklerin tetiklediği ve bölgede yaşayanların büyük çoğunluğunu doğrudan etkileyen refah reformlarını uygulamaya koymaya başlamıştır. Bu anlamda Şili ve Uruguay, refah devleti politikalarını kıtaya ilk getiren ülkeler olmalarının yanı sıra, refah devleti reformlarını da ilk uygulayan ülkeler olmuşlardır. Bu çerçevede, devletin ekonomideki rolünü ve ağırlığını azaltarak, piyasa merkezli politikaları hayata geçirmişler ve 1980’li yıllarda sosyal hizmetleri özelleştirmişlerdir. Şili, özellikle 1973-1990 yılları arasında yaşanan Pinochet rejimi altında, liberal piyasa modelini en yoğun ve en radikal biçimde uygulayan ülke olarak göze çarpmaktadır. Bu dönemde, devletin ekonomideki rolü ciddi boyutta azaltılmış, büyüme, istikrar ve özelleştirme uygulamaları aracılığıyla etkinlik sağlanmaya çalışılmış, buna karşılık sosyal politika diğer amaçlardan arta kalan kaynakların ayrıldığı bir çerçeveye sınırlanmıştır. Bu dengesizlik, 1990 sonrasında ardı ardına başa geçen ve devraldıkları ekonomik modelin özüne sadık kalmaya özen gösteren 3 demokratik hükümet tarafından, daha dengeli bir “sosyal piyasa ekonomisi” yaklaşımı altında zamanla giderilmiştir. Bu olumlu gelişmeye rağmen, ekonomide liberal anlayış ağırlığını sürdürmüş ve 1990’lı yıllarda diğer bölge ülkeleri de kısmen ya da tamamen Şili’nin izinden gitmiştir.¹³⁹

¹³⁷ Buvinic ve Mazza, *a.g.m.*, s.5.

¹³⁸ Barrientos, *a.g.m.*, s.155.

¹³⁹ Mesa-Lago (a), *a.g.m.*, s.2.

Dolayısıyla bölgede 1980'li yılların sonu ile 1990'lı yılların tamamını kapsayan ve mevcut refah karışımının yeniden tanımlandığı bir süreç yaşanmıştır. Bu süreç dahilinde istihdam güvencesine yönelik düzenlemeler azaltılmış veya esnetilmiş, kişisel tasarruflara dayanan ve özel sektör tarafından sunulan sigorta programları sosyal sigortaların yerini almış, eğitim ve sağlık hizmetleri daha desentralize hale gelmiş ve sosyal hizmet sunumunda özel sektör yardımları ile finansmanı teşvik edilmiştir.¹⁴⁰

Oysa refah politikalarında etkinliğin sağlanabilmesi, asıl olarak sosyal koruma ve diğer kısa dönemli tedbirler ile tüm sosyal hizmet ve insani gelişim alanlarına katılımı arttıracak daha geniş çaplı politikaların bütünleştirilmesini ve devletin mutlaka bu süreçte aktif olarak yer almasını gerektirmektedir. Ancak, Latin Amerika'da tam tersi bir eğilim söz konusudur; refah politikalarının yeniden yorumlanması, yalnız eleştiriler ekseninde gerçekleştirilmektedir. Sadece nispeten daha gelişmiş bölge ülkelerinde devletin aktif rolünü koruduğu dönüşüm hareketleri göze çarpmaktadır. Ama bu ülkeler etkin bir refah dönüşümü gerçekleştirmek açısından henüz başlangıç aşamasındadır.¹⁴¹

Buradan hareketle, Latin Amerika'da yükselmekte olan refah üretim modelinin tasarruflar ya da özel sigorta kurumları tarafından yönetilen sigorta araçları vasıtasıyla bireylerin ve hanelerin kendi ihtiyaçlarını kendilerinin karşılamasına, yani kısaca piyasaya, gittikçe daha çok dayandığı ileri sürülebilir. Bu nedenle, hizmetlerin sunumu desentralize kamu ve özel sektör birimlerinin rekabetine açılmış bulunmaktadır. Öte yandan, reformlar esasen çalışanları koruyucu hükümlerin ciddi derecede azaltılmasına ve emek piyasalarında esnekliğin ve seyyaliyetin mümkün olduğunca arttırılmasına yönelik gerçekleştirilmiş ve istihdam güvencesinin ciddi biçimde zedelenmesine yol açmıştır. Tüm bu değişimler Latin Amerika ekonomilerini muhafazakar refah rejimleriyle alakalı sosyal sigorta ve istihdam koruma kurumlarından uzaklaştırmış ve residual tarzda refah üretimine doğru götürmüştür.¹⁴²

¹⁴⁰ Barrientos, *a.g.m.*, s.167.

¹⁴¹ Buvinic ve Mazza, *a.g.m.*, s.12.

¹⁴² Barrientos, *a.g.m.*, s.146.

Uluslararası finans örgütlerinin reçetelerine uyarak hayata geçirilen ve esas olarak “serbest piyasa” koşullarını gerçekleştirmeyi hedefleyen bu ekonomik ve sosyal politikalar sonucunda yoksulluk ülkelerin ortalama gelir düzeylerine göre olması gereken seviyelerin çok üzerine çıkmış ve toplam nüfusun yaklaşık üçte biri sürekli ve kararlı bir yoksulluk sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Ayrıca, işgücü ve sosyal politika standartlarında da asgari düzeylere doğru bir gerileme yaşanmıştır.¹⁴³ Bütün bunlarla paralel biçimde ve kısmen bunların bir sonucu olarak, Latin Amerika’da zaten mevcut olan gelir dağılımı eşitsizliği daha da derinleşmiştir.¹⁴⁴

Latin Amerika ülkelerinin hemen tamamı refah reformları gerçekleştirmekle birlikte, bu ülkeler içinde sadece Arjantin, Kolombiya, Panama, Peru ve Guatemala emek piyasasına yönelik kapsamlı reformlar uygulamıştır. Bunun en önemli sebebi, bu ülkelerde çok yüksek bir kayıtdışı istihdamın bulunuyor olması, dolayısıyla emek piyasalarının son derece esnekleşmesi ve reformlardan beklenen faydaların elde edilmesinin son derece zor ve kısıtlı olmasıdır. Reformlar işverenlerin işçi çıkarma maliyetlerini azaltmış, sözleşmelerdeki yasal ceza ve yaptırımları hafifletmiş ve işverenlerin ücret dışı maliyetlerini düşürmüştür.¹⁴⁵ Kısaca bölgenin geneline bakıldığında, istihdamın ve emek piyasası kurumlarının korunması konusunda gözle görülür bir liberalizasyon yaşanmıştır.

Sağlık ve eğitim alanındaki reformlar ise hizmet sağlayıcıların operasyonel ve finansal yönetiminin desentralize edilmesini içermiş, özel sektörü teşvik etmiş ve hükümet katkısını azaltarak finansman karışımındaki oranları değiştirmiştir. Somut olarak bakıldığında, eğitim ve sağlık alanındaki kamu sunumları zorunlu ilk ve ortaokul eğitimi ile düşük gelirli ve herhangi bir sigortası bulunmayan gruplar ve yaşlılar için temel sağlık hizmeti alanlarıyla sınırlanmıştır. Bunun sonucunda da, evrensel kapsam ve yardım idealine sahip eğitim ve sağlık gibi temel sosyal hizmet alanlarında bile, yardımlara ulaşma ve yardımların kalitesi anlamında ciddi eşitsizlikler meydana gelmiştir. Sosyal sigortaların ve istihdamı koruma

¹⁴³ Araceli Damián ve Julio Boltvinik, “A Table to Eat On”, **Latin America after Neoliberalism**, Edt: Eric Hershberg ve Fred Rosen, 2006, New Press, s.144.

¹⁴⁴ Berry, *a.g.m.*, s.119.

¹⁴⁵ Barrientos, *a.g.m.*, s.144.

düzenlemelerinin asıl muhatapları olan kayıtlı çalışanlar yapısal reformlarla güç kaybetmiş ve refah karışımındaki değişime karşı koyma kapasiteleri azaltılmıştır.¹⁴⁶

Özetlemek gerekirse, sosyal sigortalardaki ve istihdamı koruma düzenlemelerindeki kısıtlamalar Latin Amerika'daki refah rejimi dönüşümünün temel karakteristikleri olarak öne çıkmaktadır. Düzenlemeler kapsamı genişletmek ve evrensel hale getirmek yerine, savunmasız çalışan gruplarını kapsam dışı bırakmak suretiyle, refah sunumlarındaki mevcut parçalanmışlığı ve bölünmüşlüğü daha da derinleştirmiştir. Ayrıca yeni refah düzeni dahilinde sosyal riskler daha dar tanımlanmaya başlamış, özel tasarruflar sosyal sigortanın yerini almış, sistem artık özel koruma programlarına daha fazla dayanır hale gelmiş ve güvenlik ağları oluşturmaya yönelik hiçbir girişimde bulunulmamıştır. Yükselen yeni refah rejiminin “liberal-enformel” olarak adlandırılmasının temelini de bu yeni eğilimler oluşturmuştur.

1.5.2. Latin Amerika'da Sosyal Güvenlik Reformu

Son 30 yıl içinde ülkelerin refah rejimlerini ve algılarını doğrudan etkileyen bir dizi sosyoekonomik, siyasi ve kültürel olay meydana gelmiştir. Küreselleşmenin ve teknolojik ilerlemelerin de kolaylaştırıcı etkileriyle sermaye ve üretim hızla ucuz emek bölgelerine kaydırılmış, her alanda bir alternatif teşkil eden Doğu Blok'u yıkılmış ve böylelikle uzlaşmacı endüstri ilişkilerine olan ihtiyaç eskiye göre daha azalmıştır. Dolayısıyla bu ihtiyaca göre tasarlanmış refah rejimleri de “reform” adı altında değiştirilmeye, yeniden tasarlanmaya başlamıştır. Bu değişim genellikle emek piyasasından ve sosyal güvenlik uygulamalarından başlamış ve yönü, önceki kazanımların aşındırılması şeklinde olmuştur.

Bir ülkede sosyal güvenliğin kapsamının ve düzeyinin, o ülkenin sosyal haklara verdiği önem ve ideolojik yapı, politik geçmiş ve yapılanma kadar, hatta belki de daha çok oranda, o ülkedeki işçi sınıfının sahip olduğu güç ve potansiyel tehdit oluşturma düzeyi tarafından belirlendiği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla refaha ilişkin alanlarda reforma gidilirken, ülkeler arasında fark yaratan önemli noktalardan

¹⁴⁶ Barrientos, *a.g.m.*, ss.148-160.

biri, işçi sınıfının nispeten güçlü olduğu ülkelerde, bu sınıfı ikna etmenin kritik önemde olması ve bu nedenle daha ılımlı adımlar atılması ile tersi durumlarda daha radikal politikaların uygulanabilmesidir.¹⁴⁷

Sosyal güvenlik alanındaki reformlar yapısal ve yapısal olmayan reformlar olarak iki kategoride incelenebilir. Yapısal olmayan reformlarda, mevcut sosyal güvenlik modeline bağlı kalınır, sosyal güvenlik sistemi finansal olarak güçlendirilmeye çalışılır ve hak kazanma koşulları sıkılaştırılır. Yapısal reformlar olarak adlandırılan ikinci tür reformlar ise mevcut sosyal güvenlik modelini tamamen tasfiye ederek ya da ona alternatif bir sistem oluşturarak veya özel sektöre dayalı bir sistemle tamamlayarak radikal bir dönüşüm gerçekleştirir.¹⁴⁸ Bu radikal dönüşümler özellikle neoliberalizm ile birlikte hızlanmıştır. Dünya Bankası bu süreçte ülkelere sunduğu teknik, idari ve finansal desteklerle yapısal reformların en önemli destekçisi konumundadır.

Yapısal reformlar, Dünya Bankasının da önerileri ışığında iki ya da üç ayakta oluşabilir. Birinci ayağında, sistem tarafından kapsanan herkese asgari bir düzeyde yaşlılık aylığı, malullük aylığı, ölüm aylığı gibi sosyal sigorta yardımları sağlayan bir kamu sosyal güvenlik rejimi bulunmaktadır. İkinci ayakta, geleneksel dayanışma ya da dağıtım sistemi yerine monte edilmiş, bireysel sorumluluğa ve tasarruflara dayanan zorunlu özel emeklilik programları bulunur. Son ayakta ise nüfusun gelir düzeyi nispeten yüksek kesimlerine yönelik gönüllü bireysel emeklilik programları yer alır.¹⁴⁹

Reform sürecinde Dünya Bankasının bu önerilerini de dikkate alan Latin Amerika'da sosyal güvenlik konusu birçok ilki barındırması bakımından önemlidir. Bu ilklerin başında emeklilik sisteminde gerçekleştirilen köklü dönüşüm gelmektedir. Reform öncesinde uygulanan dağıtım sistemi; prim ödemelerinden kaçınma, nüfusun yaşlanması, yetersiz belirlenmiş katkı tutarları, erken emeklilik,

¹⁴⁷ Meryem Kurtulmuş Kiroğlu, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları", **İktisat Dergisi**, Sayı: 478, Ekim 2006, s.18.

¹⁴⁸ Carmelo Mesa-Lago (c), "Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence", **World Development**, 2002, Vol. 30, No. 8, s.1310.

¹⁴⁹ World Bank, "Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, New York, Oxford University Press, 1994, s.234.

yetersiz yatırım politikaları, faydaların katkılara göre cömert ve eşitsiz dağıtılması, yüksek yönetim giderleri ve diğer yönetim sorunları gibi olumsuzluklar nedeniyle emeklilik sisteminin genel nakit dengesini bozduğu için eleştirilmiştir.¹⁵⁰ Bu nedenle reformun ana çatısı bireysel kapitalizasyon sisteminin getirilmesine dayanmıştır. Böylelikle hem sermaye piyasasının oluşumuna katkı sağlanması hem de sisteme yapılan katkılar ile sonuçta alınan emeklilik ödemeleri arasında bir dengenin kurulması amaçlanmıştır.

Reform çağrılarının artmasında doğrudan rol oynayan bir gelişme de bölgenin 1980'li yıllarda yaşadığı büyük ekonomik krizdir. Bu kriz sonucunda bölgenin büyük bölümünde zaten yüksek seviyelerde bulunan işsizlik ve kayıtdışı çalışma daha da yükselmiştir. Böylece Latin Amerika genelinde sosyal güvenlik sistemlerindeki sorunlar daha da ağırlaşmış, finansal ve aktüeryal dengesizlik daha da artmıştır. Sosyal güvenlik sistemlerindeki bu finansal zorluklar, sosyal güvenlik harcamalarının ekonomik büyümeyi engellediği iddialarının çok daha yüksek sesle dile getirilmesine yol açmıştır. Yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının daha düşük olduğu azgelişmiş ülkelerde bile yakın gelecekte benzer sorunların ortaya çıkacağı; bu nedenle devletlerin sosyal sigorta yerine zorunlu özel emeklilik programlarını bir an önce uygulamaya sokması gerektiği savunulmuştur.¹⁵¹ Ayrıca, 1950'li ve 1960'lı yıllardaki demokratik kalkınmacı hükümetlerin Avrupa tipi bir refah devleti yapısına ulaşmak amacıyla benimsedikleri politikaların artık geçerliliğini yitirdiği iddiası da sosyal güvenlik reformlarını meşru kılmak için öne sürülen temel gerekçe olmuştur.¹⁵² Bu çerçevede, birçok Latin Amerika ülkesi bireysel emeklilik hesaplarına dayanan yeni bir model uygulamaya başlamış ve bu model ya önceki klasik dağıtım sistemine dayanan emeklilik modelinin yerini almış ya da bazı ülke örneklerinde görüleceği üzere, onunla birlikte ve onu pekiştirecek şekilde uygulanmaya başlamıştır.

Aslında sosyal güvenlikteki bu değişiklikler, çok daha kapsamlı bir dönüşümün sadece bir ayağını oluşturmuştur. Latin Amerika'da radikal bir sistem dönüşümü gerçekleşmiş, bunun da kaçınılmaz olarak sosyal politika üzerine bazı yansımaları

¹⁵⁰ Usami(b), *a.g.m.*, s.160.

¹⁵¹ Kiroğlu, *a.g.m.*, s.26.

¹⁵² Barrientos, Gideon and Molyneux, *a.g.m.*, s.759; Molyneux(a), *a.g.m.*, s.775.

olmuştur. İlk olarak, II. Dünya Savaşından itibaren aralıksız sürdürülen ithal ikameci kalkınma stratejisinden vazgeçilerek, ihracat temelli kalkınma politikasına geçilmiştir. Buna paralel olarak, ithal ikameci dönem boyunca son derece katı olduğu ileri sürülen endüstri ilişkileri de reformlarla daha esnek bir hale getirilmiştir. Neoliberal politikalara doğru yaşanan bu keskin dönüşümde askeri ve otoriter yönetimler kilit rol oynamıştır. Doğal olarak sosyal politika, devletin içinin boşaltıldığı ve çok az bir işlevsel gücü kalmış residual kurumlara dönüştüğü bu süreçten doğrudan etkilenmiştir.¹⁵³ Ancak sosyal güvenlikteki bu dönüşümün uluslararası örgütlerin ülkeler üzerindeki etki derecelerine ve mevcut siyasi ortama göre ülkeler arasında değişkenlikler gösterdiği belirtilmelidir.

Sosyal politika reformunun asıl ilgi alanı sosyal sigorta kurumlarının yeniden yapılandırılması, prim ödemeye dayalı dayanışma esaslı sigorta fonlarının yerine bireysel tasarruf programlarının getirilmesi ve böylece özel şirketlerin kapsam ve etkinliğinin artırılması konularına yönelik olmuştur. Bu reformlar, sosyal korumanın güçlendirilmesi amacıyla çok, mali açıkları azaltma amacına göre tasarlanmıştır.¹⁵⁴

Latin Amerika'da sosyal güvenlik reformunu ilk uygulayan ülke, askeri idare altındaki Şili'dir. 1981 yılında başlatılan ve bireysel kapitalizasyon sistemine tam bir geçiş anlamını taşıyan reform süreci adeta bir devrim niteliğindedir ve insanların tüm dünyada emeklilik programlarına bakışını köklü biçimde değiştirmiştir. Liberal politikalara tam bir geçiş anlamındaki 1973 askeri darbesi öncesinde Şili'de işsizlik, iş kazası, aile yardımları, konut kredileri, yaşlılık, emeklilik ve sakatlık ile sağlık sigortasının dahil olduğu çok sayıda sosyal sigorta uygulanmıştır. Bu farklı sigorta kolları askeri rejim tarafından birleştirilerek, o dönemde neredeyse tamamen iflas etmiş durumda bulunan ulusal emeklilik sistemi, özel sektör tarafından idare edilen, fon takibi yapılan ve önceden belirlenmiş katkıların artık sadece çalışanlar tarafından ödenmesine dayanan tamamen farklı bir sisteme dönüştürülmüştür.¹⁵⁵ Prim ödeme yükümlülüğünün yalnızca çalışanlarca üstlenilmesi, yeni sistemin en sakıncalı tarafını teşkil etmiştir.

¹⁵³ Usami(a), *a.g.m.*, s.141.

¹⁵⁴ Barrientos, Gideon and Molyneux, *a.g.m.*, s.760.

¹⁵⁵ Olivia S. Mitchell, "Social Security Reform in Latin America", **Federal Reserve Bank of St. Louis Review**, March/April 1998, s.15.

Reformun ilk sonucu, sağlık sigortasının emeklilik yardımları ve diğerleri olarak ikiye bölünmesi olmuştur. Prim ödemeli emeklilik sistemleri bireysel kapitalizasyon yöntemi ile hayata geçirilmiş; sağlık sigortası da işçilerin gelirlerinin küçük bir parçasını bir kamu sağlık fonuna ya da bir dizi özel sağlık sigortası planına yatırdıkları bir yapı temelinde yeniden organize edilmiştir. Bunların dışındaki diğer programlar devletin sorumluluğunda kalmaya devam etmiştir.¹⁵⁶ Tekrar vurgulamak gerekirse, Şili sosyal sigorta reformu, özellikle de emeklilik reformu, diğer Latin Amerika ülkeleri için bir model olmuştur.

İki temel ayağı bulunan bu yeni sistemin, özel sektöre dayalı emeklilik programı çok daha fazla ilgi çekmiş ve daha çok tartışılmıştır. Yeni düzenlemeyle, kayıtlı sektörde çalışan herkesin kazancının %10'unun özel sektörün idaresindeki emeklilik fonlarına yatırılması zorunlu kılınmıştır. Buna ek olarak, dul ve yetim aylıkları ile sakatlık riskleri için de %2,5-%3,7 arasında bir oranda prim ödenmesi kararlaştırılmıştır. Bir başka yenilik olarak, sigortalılara emekli olduklarında alacakları emeklilik aylıklarını yükseltmek için %10'a kadar daha fazla prim ödeme imkanı sunulmuştur. Son olarak, çalışanlara sağlık, analık ve gebelik için de fazladan %7 prim yatırma yükümlülüğü getirilmiştir. Tüm bu düzenlemelerin ardından, özelleştirilmiş yeni sistemde çalışanların üzerindeki toplam zorunlu prim yükü oranı %19,5 ile %20,7 arasında değişen bir büyüklüğe ulaşmıştır. Hatta kamu sektöründe bu oran, %27 civarında olmuştur.¹⁵⁷ Dolayısıyla bu yeni sistemin sosyal güvenliği, toplumun genelini ilgilendiren bir mesele olmaktan çok, sadece çalışanlara ait bir sorun gibi gördüğü sonucu çıkarılabilir. Ayrıca bu sistemin, çağdaş sosyal devlet olmanın en temel özellikleri arasında sayılan, “toplumun refah ve huzurunu eşit oranda sağlama” ve “tüm bireylerin toplumsal mirastan eşit pay almalarını mümkün kılma” ilkeleriyle çeliştiği de belirtilebilir.

Şili ulusal sisteminin diğer ayağı olan ve daha az tartışılan düzenleme ise hükümet destekli yaşlılık sigortasıdır. Bu düzenleme, özel emeklilik fonu asgari bir

¹⁵⁶ Barrientos, *a.g.m.*, s.142.

¹⁵⁷ Mitchell, *a.g.m.*, s.15; Kiroğlu, *ag.m.*, s.27.

gelir yaratmak için çok yetersiz olan çalışanlara devlet tarafından ödenen bir taban niteliği taşımıştır.¹⁵⁸

Şili'nin ardından birçok bölge ülkesi de benzer reformları uygulamıştır. Ancak bölgenin büyük ekonomileri içinde sadece Meksika, sisteminin hemen hemen tamamını kapitalizasyon sistemine dönüştürmüştür. Nitekim aldığı radikal sosyal güvenlik önlemleri açısından, emeklilik sigortasının özelleştirilmesinden ve yoksullara yönelik uyguladığı sıkı programlardan da açıkça görülebileceği gibi Meksika, piyasa mekanizmasına dayalı reformlar konusunda Şili'den sonraki en istekli ülke olarak göze çarpmaktadır. Brezilya'da ise emeklilik sisteminin özel sektör çalışanlarının dahil olduğu bölümünde dağıtım sistemi aynen devam ettirilerek; kamu çalışanlarının dahil olduğu kısımda ise katkısız emeklilik sigortası katkılı bir hale dönüştürülerek bir reform gerçekleştirilmiş ve bunların yanı sıra, evrensel bir sağlık sistemi başlatılmıştır.¹⁵⁹ Bu kısa değerlendirmeler ışığında, Latin Amerika'daki ülkeler ikameci, karma ya da tamamlayıcı ve paralel reform yapanlar olarak üç gruba ayrılabilir. Bu grupların özellikleri şu şekilde açıklanabilir:

- **İkameci reform** kapsamında tam bir dönüşüm ve özelleştirme yaşanmış ve kamusal sistem yeni girişlere kapatılmıştır. Bu model temelde, tamamı kişinin kendisi tarafından finanse edilen ve yatırımlara yönlendirilmiş bireysel sigortalı hesaplarına dayanan ve özel sektör gibi işletilen (Meksika'da bu sistem kamusal ya da karma kurumlar tarafından da işletilebilmektedir) bir sisteme dayanmaktadır. Katılımın zorunlu tutulduğu bu sistem dahilinde yapılacak ödemeler ise bireysel hesaplarda saklanan ve emeklilik zamanında hesaplanacak olan toplama bağlı olduğundan, baştan tanımlanmamıştır. Bu sistemin en başta gelen uygulayıcıları Şili (1981), Bolivya (1987), Meksika (1997) ve El Salvador (1998)'dur.¹⁶⁰

Karma sistemde, kamusal sistem tamamen sona erdirilmemiş, ancak reforme edilmiştir ve yeni sosyal güvenlik sisteminin birleştirilmiş 2 zorunlu ayağından biri

¹⁵⁸ Kiroğlu, ag.m., s.27; Mitchell, *a.g.m.*, s.15.

¹⁵⁹ Usami(a), *a.g.m.*, s.138.

¹⁶⁰ John Turner, "Social Security Privatization in Latin America", **Economics Team AARP Public Policy Institute**, Fact Sheet: 107, March 2005, s.1.; Mesa-Lago (a), *a.g.m.*, s.8.

haline gelmiştir. Bu sistemde tüm çalışanlar zorunlu sosyal güvenlik programına ve zorunlu bireysel hesap programına katılmaktadır. Bu ikili zorunlu sistem içindeki kamu ayağı, primli sisteme dayanmakta ve temel bir emeklilik aylığı olarak önceden tanımlanmış ödemelerde bulunmaktadır. Sistemin diğer ayağını teşkil eden ve tamamen bireysel katkıya dayalı kısımda ise önceden tanımlanmamış yardımlar yer almakta ve hem sadece özel ya da sadece kamusal hem de karma biçimde yönetilmektedir. Bu yeni sistemin en önemli işlevi, tamamlayıcı emeklilik ödemesinde bulunmaktadır. Bu modelin en başta gelen uygulayıcıları Arjantin (1994) ve Uruguay (1996)'dır. Arjantin'deki model sisteme yapılan katkı miktarıyla ilişkilirken, Uruguay'daki model kazanç miktarıyla ilişkilendirilmiştir. Ayrıca Uruguay'da düşük gelirli kesim, geleneksel sisteme tabi olmaya devam etmiştir.¹⁶¹

Paralel reform modelinde de sistemin kamusal ayağına son verilmemekte; ancak Peru'daki gibi kısmen ya da Kolombiya'daki gibi tamamen reforma tabi tutulmakta ve kamusal sistemin tekeline son vermek üzere onunla rekabet edecek yeni bir bireysel kapitalizasyon sistemi oluşturulmaktadır. Çalışanlar biri hükümet tarafından diğeri ise özel sektör tarafından idare edilen sistemlerden hangisine katılacaklarını kendileri seçer. Bu modelin önde gelen uygulayıcıları arasında Peru (1993) ve Kolombiya (1994) en başta sayılabilir.¹⁶²

Sonuç olarak Latin Amerika'da sanılanın aksine, reformlar sonucunda oluşmuş ve bölgenin tamamında geçerli tek bir sosyal güvenlik modelinden bahsedilemez. Nitekim bazı bölge ülkeleri önceden belirlenmiş katkı esasına dayalı bireysel hesap modelini, finansal sorunlar yaşayan kamu emeklilik sisteminin yerine monte ederken, diğer ülkeler bu ikisinin bir arada uygulanmasından oluşan karma bir model izlemiş veya bireysel hesapları isteğe bağlı ve tamamlayıcı olarak sisteme dahil etmişlerdir. Dolayısıyla, Latin Amerika'daki bu model çeşitliliği karşısında bireysel emeklilik tasarruf hesaplarını değişen düzeylerde sisteme dahil eden çok sayıda emeklilik modeli bulunduğunu belirtmek daha isabetli olacaktır.

¹⁶¹ Mesa-Lago (a), *a.g.m.*, s.9; Turner, *a.g.m.*, 1.

¹⁶² Mesa-Lago (a), *a.g.m.*, s.9; Turner, *a.g.m.*, 1.

2. LATİN AMERİKA SOSYAL YAPISININ SORUNLARI

2.1. Sosyal Yapının Temel Sorun Alanları

Her ne kadar uzun yıllardır Latin Amerika denilince, akla ilk olarak yüksek yoksulluk ve işsizlik oranları, bozuk gelir dağılımı ve derin bir sosyal dışlanma sorunu geliyor olsa da Latin Amerika aslında dünyanın birçok yerinden daha zengin bir bölgedir. Bölge, 4044 dolarlık kişi başı gelir düzeyi ile Doğu Asya ortalamasının 3, Güney Asya ve Sahra-Altı Afrika ortalamasının ise 7 kat üzerinde bir gelir düzeyine sahiptir.¹⁶³ Dolayısıyla Latin Amerika'daki asıl sorun gelir ve kaynak yetersizliğinden çok, bunun doğru yönlendirilememesi ve dağıtılamamasıdır. Aslında çoğu Latin Amerika ülkesinde kamu harcamalarının büyük bir kısmını oluşturan kapsamlı sosyal politika program ve politikaları uygulanmaktadır.¹⁶⁴ Ancak buna rağmen, Latin Amerika hâlâ gelir dağılımı ve temel hizmetlere erişim açılarından derin bir eşitsizlik sorunuyla karşı karşıyadır. Kısaca, ortada ciddi bir çelişki bulunmaktadır.

Kaynakları doğru kanallarla doğru kesimlere yönlendirmedeki koordinasyonsuzluğun sonucu olarak, Latin Amerika genelinde sosyal koruma düzeyi oldukça düşük ve eşitsizdir. Bu düşük ve eşitsiz sosyal koruma düzeyini daha da derinleştiren birçok neden bulunmakla birlikte, az ve yetersiz gelişmişlik düzeyi, geniş kayıtdışı sektör, yüksek işsizlik ve eksik istihdam oranı, uzun yıllara yayılan siyasi istikrarsızlıklar, farklı dillere, etnik ve cinsiyet temeline dayalı eşitsizliklerin yoğunluğu, geniş bir kırsal nüfusun bulunması, kıt mali kaynaklar ve yetersiz vergilendirme kapasitesi öncelikle sayılabilir.¹⁶⁵

¹⁶³ Ann Helwege ve Melissa B.L. Birch, "Declining Poverty in Latin America? A Critical Analysis of New Estimates by International Institutions", **Global Development and Environment Institute**, Working Paper No. 07-02, s.5.

¹⁶⁴ Peter Lloyd-Sherlock(a), "Social Policy and Inequality in Latin America: A Review of Recent Trends", **Social Policy & Administration**, Vol. 43, No. 4, August 2009, s.347.

¹⁶⁵ Carmelo Mesa-Lago (b), "The Extension of Healthcare Coverage and Protection in Relation with the Labour Market: Problems and Policies in Latin America", **International Social Security Review**, 60: 1 (January-March 2007), s.9.

Ancak, bu temel sorunlara bağılı olarak yoksullukta ancak mütevazı gelişmeler sağlanmasının aksine, diğere sosyal gösterge ortalamalarında özellikle 1990'lı yıllarda gözle görülür ilerlemeler sağlanmış ve bu ilerlemeler Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının İnsani Gelişim Endeksine (İGE) ve Binyıl Kalkınma Hedeflerine (BKH) de yansımıştır. Bölgenin 2002 yılındaki İGE ortalaması olan 0,77 sadece bazı gelişmiş ülke ortalamaları tarafından geçilebilmiştir. Ayrıca, bu iki grup arasındaki mesafe, zaman içinde gittikçe daralmıştır. Benzer bir başarı birçok BKH göstergesinde de yaşanmıştır. Bunlar arasında ilk göze çarpanlar temel eğitim ve okula kayıta cinsiyet eşitliğidir. Daha az başarı yakalanmakla birlikte, yine de önemli bir mesafenin kat edildiği alanlar olarak bebek ölümleri, içilebilir su arzının genişletilmesi ile HIV/AIDS ve diğere bulaşıcı hastalıkların kontrolü konuları sayılabilir.¹⁶⁶ Ancak ne yazık ki BKH'nin ilk ve en önemli maddesi olan yoksulluğun yarıya düşürülmesi hedefinde başarılı olunamamıştır. Bu yüzden yoksulluk, Latin Ameirka'nın en ciddi sorunu olmaya devam etmektedir.

2.1.1. Yoksulluk

Yoksulluk en genel ifadeyle, insanların hakları olan ve toplumsal yaşamın her alanındaki fırsat eşitliğinden ve yeterli gelirden mahrum kalmasıdır. Aynı zamanda yoksulluk, üretken kaynaklara adaletsiz ve sınırlı bir katılımın yanı sıra, sosyal ve siyasi kurumlara da yetersiz dahil olmayla ilişkilidir. Sınırlı mülkiyet sahibi olmaktan, düşük gelir ve tüketim düzeylerinden, kısıtlı sosyal, siyasal ve mesleki fırsatlardan ve eğitim, sağlık, beslenme hizmetleri ile doğal kaynakların ve diğere gelişme alanlarının yetersiz kullanımından ve kontrolünden kaynaklanmaktadır.¹⁶⁷ Dolayısıyla yoksulluk, bir bireyin temel ihtiyaçlarını, başka bir ifadeyle ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını garanti altına alan saygın bir yaşam sürme hakkıyla doğrudan ilişkili bir kavramdır.

Konuya Latin Amerika özelinde bakıldığında, ironik bir biçimde yoksulluğun aslında zenginlikten kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Çünkü Latin Amerika o denli

¹⁶⁶ Cesar P. Bouillon ve Mayra Buvinic, "Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development", **Background document for EC/IADB Seminar on Social Cohesion in Latin America**, Brussels, June 5–6, 2003, s.3.

¹⁶⁷ Irma Arriagada, "Dimensions Of Poverty And Gender Policies", **CEPALREVIEW 85**, April 2005, s.100.

zengin yeraltı kaynaklarına, verimli topraklara, üretime son derece elverişli, ılıman bir iklime ve tropikal ormanlara sahiptir ki, tüm bu zenginlikler her zaman Batının ve Kuzeyin iştahını kabartmıştır. Gerçekten, Kübalılar için daha fazla şeker, Brezilyalılar için daha fazla altın, Kolombiyalılar için daha fazla kahve, Ekvatorlular ve Panamalılar için daha fazla muz ya da Bolivyalılar için daha fazla kalay üretmek, her zaman daha da yoksullaşmak anlamına gelmiştir. Bu anlamda, keşif ve sömürge dönemlerinde önce Avrupa'nın, bağımsızlıklar kazanıldıktan sonra ise kıtanın kuzeyinin sürekli müdahalesine ve sömürüsüne maruz kalmıştır. Kısaca, Latin Amerika'da sahip olunan zenginlik daima yoksulluğu doğururken, dış güçler ile onların ülke içindeki iktidar sahibi yerel temsilcilerinin refahı ise artmıştır.¹⁶⁸ Bu, yoksulluğun olduğu kadar; eşitsizliğin, ayrımcılığın ve gelir adaletsizliğinin de ortak nedenidir.

Yoksulluk, yoksulluktan kurtulamama ve ulusal kalkınmaya yardımcı olamama neticesinde ailelerin, bölgelerin ve ülkelerin bir kısır döngü içine girmesine neden olmakta ve böylece de Latin Amerika'da daha yüksek ve hızlı bir kalkınmaya engel olmaktadır. Kaynakların isabetli kullanılmaması ve dengeli dağıtılmaması ise ailelerin yoksulluğun nesiller arası aktarımına son verme potansiyeline sahip üretken alanlara, sağlığa ve eğitime yatırım yapmasını engellemektedir. Bu bağlamda, Latin Amerika'da kamu transferlerinin, isabetli ve dengeli uygulandıklarında, gelirin yeniden dağıtımı vasıtasıyla yoksulluğu ortadan kaldıracak ya da en azından ciddi boyutta azaltacak potansiyele sahip olduğu belirtilebilir.¹⁶⁹

Koloni dönemlerinden bu yana katlanarak gelen yoksulluk sorunu üzerinde, Latin Amerika ülkelerinin 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca yaşadığı ekonomik durgunluk ve büyüme dönemleri önemli etkilerde bulunmuştur. Ancak bu iki değişken arasında her dönemde geçerli ve tek bir doğrusal ilişki bulunmamaktadır; ekonomik büyümeyle yoksulluk oranı arasındaki ilişki bir on yıldan diğerine asimetric bir yapı arz etmektedir.¹⁷⁰ Bu bağlamda, örneğin 1990'lı yıllara

¹⁶⁸ Galeano, *a.g.e.*, s.15; Özbudun, *a.g.e.*, s.18.

¹⁶⁹ Kathy Lindert, Emmanuel Skoufias ve Joseph Shapiro, "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", **World Bank, Social Safety Nets Primer Series**, August 2006, s. 1.

¹⁷⁰ ECLAC (b), A Decade of Social Development in Latin America 1990–1999, Santiago, 2004 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/14801/lb77_In_ChapI.pdf, s.33, Erişim: 07/03/2008.

bakıldığında, ekonomik büyüme performansının yoksulluğun azaltılmasında, duraklatılmasında ya da tam tersine yükselmesinde doğrudan etkili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, ekonomik büyümenin yeniden başlamasına bağlı olarak, birçok ülkede 1990 ile 1997 yılları arasında yoksullukta bir azalma görülmüştür. İstatistiki veri elde edilebilen 19 bölge ülkesinde bu dönem içinde yoksulluk oranı %41'den %36'ya düşmüştür.¹⁷¹ Ancak 1990'lı yıllardaki büyümenin yoksulluk üzerinde yaptığı bu azaltıcı etki, 1980'li yıllardaki durgunluğun yaptığı olumsuz etkinin yanında oldukça mütevazı kalmaktadır. Başka bir ifadeyle, 1990'lı yıllardaki büyüme, önceki 10 yılda gerçekleşen yoksulluk artışını tam telafi edememiştir. Zira kişi başı gelir düzeyinin kayıp dönemden önceki eski seviyelerine yeniden çıkarılabildiği ülkelerde dahi, 1990'lı yıllardaki yoksulluk oranları krizin başlangıcındaki seviyelerinden daha yüksek ölçülmüştür. Bu olumsuz tablonun ortaya çıkmasında, liberal politikaların yanı sıra, uygulanan sosyal harcamaların hem dar bir hedef kitlesi olmasının hem de yavaş yavaş arttırılmasının önemli etkisi olmuştur.¹⁷²

Tablo 3. Yoksulluk Oranı (1990-2010)

	Venezüella		Brezilya		Şili		Meksika		Latin Amerika	
	Yoks.	Mutlak Yoks.	Yoks.	Mutlak Yoks.	Yoks.	Mutlak Yoks.	Yoks.	Mutlak Yoks.	Yoks.	Mutlak Yoks.
1990	39.8	14.4	48.0	23.4	26.3	9.9			48.3	22.5
1993			45.3	20.2						
1994	48.7	19.2			23.1	8.0	45.1	16.8	45.7	20.8
1996			35.8	13.9			52.9	22.0		
1997	48.0	20.5			22.5	7.8			43.5	19.0
1998							46.9	18.5		
1999	49.4	21.7	37.5	12.9	20.3	7.8			43.9	18.7
2000							41.1	15.2		
2001			37.5	13.2						
2002	48.6	22.2	37.8	12.6	20.3	8.2	39.4	12.6	44.0	19.4
2003			38.7	14.0						
2004	45.4	19.0	37.8	12.2	20.5	8.0	37.0	11.7		18.6
2005	37.1	15.9	36.4	10.7	21.1	7.0	35.5	11.7	39.8	15.4
2006	30.2	9.9	33.4	9.0	19.0	7.2	31.7	8.7	36.3	13.3
2007	28.5	8.5	30.2	8.6	18.6	5.3			34.1	12.6
2008	27.6	9.9	25.8	7.3	16.4	5.5	34.8	11.2	33.0	12.9
2009	27.1	9.8	24.9	7.0	18.9	6.9			33.1	13.3
2010	27.8	10.7					36.3	13.3	31.4	12.3

Kaynak: ECLAC'tan derlenmiştir. (25/05/2011)

¹⁷¹ ECLAC (c), "The Equity Gap: A Second Assessment", **Second Regional Conference In Follow-Up To The World Summit For Social Development**, Santiago/Chile, 15-17 May 2000, s. 12; De Janvry and Sadoulet, *a.g.m.*, s. 268.

¹⁷² Korzeniewicz and Smith, *a.g.m.*, s. 17.

Kısaca, ekonomik büyümenin yoksullukta ve eşitsizlikte önemli ve uzun süreli sayılabilecek iyileşmeleri kendiliğinden beraberinde getirdiğini söylemek her zaman mümkün değildir. Tam tersine, yerleşik ve inatçı bir yoksulluğun ve eşitsizliğin ekonomik büyüme ve kalkınma önündeki en temel engeller olduğu konusunda Latin Amerika en kesin kanıtları sunmaktadır.

1990'lı yılların sonlarına gelindiğinde, yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, bölgede Asya ve Rusya ekonomik krizlerinin olumsuz etkileri hissedilmiş ve bu krizler geniş halk kesimlerini, özellikle orta sınıfi derinden etkileyerek bölgede zaten ciddi bir sorun olan yoksulluğu daha da arttırmıştır. Ancak ilginç olan bir nokta, bu krizlerden bir grup Latin Amerika ülkesinin pozitif büyüme oranları ile çıkmayı başarabilmesine karşılık, geri kalan ülkelerin çok daha olumsuz etkilenmesidir.¹⁷³ Genel olarak bir saptama yapılacak olursa, 1980'li yılların başlarında nispeten daha düşük yoksulluk oranına sahip ülkelerde yoksulluk artışı daha yüksek; zaten yüksek yoksulluk oranına sahip ülkelerde ise nispeten daha düşük olmuştur.¹⁷⁴ Ancak sonuç olarak, bu dönemde bölgenin neredeyse tamamında ekonomik durgunluk ya da daralma görülmüş ve işsizlik yükselmiştir. Bu olumsuz gelişmeler doğal olarak, 1990'lı yıllar boyunca görülen yoksulluktaki azalma eğilimini durdurmuştur.

Ancak krizin etkilerinin aşılmağa başlamasıyla birlikte, göstergeler tekrar düzelme eğilimine girmiş ve hatta 2003–2006 yılları arasındaki dönem, son 25 yılda Latin Amerika'nın sosyal göstergeler açısından en başarılı performansı sergilediği dönem olmuştur. Bu bağlamda, ilgili tabloda da açıkça görüldüğü gibi, 2005 yılında yoksulluk oranı ilk defa 1980 yılındaki %40,5'lik seviyesinin altına inmiştir.¹⁷⁵

Latin Amerika'da yoksulluğun kadın ve erkekler üzerindeki yansımaları da birbirinden farklı olmaktadır. Bu çerçevede kadınlar, cinsiyet ayrımcılığı nedeniyle, yoksulluk sorununa daha şiddetli maruz kalmaktadır. Kadınların topluma ikincil ya da başkasına bağımlı katılımı, onların mülk sahibi olmalarını, ekonomik, sosyal ve

¹⁷³ ECLAC (c), *a.g.m.*, s. 26.

¹⁷⁴ Korzeniewicz and Smith, *a.g.m.*, s. 9.

¹⁷⁵ ECLAC (d), **Social Panorama of Latin America 2006**, United Nations Publication, February 2007, s.20.

siyasi kaynakları kontrol etmelerini sınırlamaktadır. Toplum içinde kadınların temel gelir kaynağı genellikle ücretli bir işte çalışmaktır. Ancak bu, günümüzün cinsiyet temelli bölünmüş emek piyasalarında kadınlara ev işi yapma, çocuk ve yaşlı bakımı rollerinin biçilmiş olması nedeniyle pek mümkün olamamakta ve ücretli işgücüne katılsalar bile, ücret ayrımcılığı, çalışma sürelerindeki ve koşullarındaki ayrımcılık gibi başka ayrımcılık şekillerine maruz kalmaktadırlar. Tüm bölge ülkelerinde geçerli olmasa da, Latin Amerika’da kadınların erkeklerle kıyaslandıklarında eşit işe eşit ücret aldıkları bir ülkenin olmadığı rahatlıkla söylenebilir; kadınlar, hem erkeklerle aynı iş ve mesleklere sahip olamama şeklindeki yatay hem de erkeklerle aynı kariyer çizgisine sahip olamama şeklindeki dikey ayrımcılıkla karşı karşıyadır.¹⁷⁶

Yoksulluğu en şiddetli hisseden diğer bir kesim de çocuklardır. Yetişkin nüfusun %27,7’sine, yaşlı nüfusun %28,6’sına kıyasla, toplam çocuk nüfusunun neredeyse %44’ü yoksul hanelerde yaşamaktadır. Düşük gelirli ailelerdeki yüksek doğurganlık oranı, düşük eğitim düzeyi ve ebeveynlerin, özellikle annelerin, gelir elde etmede yeterli imkana sahip olamaması, çocuk yoksulluğunun temel nedenini oluşturmakta ve yoksulluğun nesiller arasında aktarılmasında başrolü oynamaktadır. Ancak yoksulluk asıl olarak bekar anneleri ve bunların çocuklarını tehdit etmektedir. Kentlerde aile reisinin bekar anne olduğu hanelerde yoksulluk oranı %30,4 iken, aynı oran aile reisinin erkek olduğu durumda %25 gibi daha düşük bir değer almaktadır. Öte yandan, Latin Amerika’nın kendi toplumsal yapısına has olumsuz bir özellik olarak, yoksullukta etnik temelli bazı yoğunlaşmaların yaşandığı da göze çarpmaktadır. Bu bağlamda Bolivya’da, Brezilya’da, Guatemala’da ve Peru’da yoksulluk sorunu yerliler ve Afrikalılar arasında, nüfusun geri kalanının yaklaşık iki katı düzeyindedir.¹⁷⁷

Ayrıca yoksulluk coğrafi olarak kırsal alanlarda daha fazla yoğunlaşmış durumdadır. Kırsal kesimlerdeki %59,1’lik yoksulluk oranı, %26,1 dolayındaki şehir ve kasaba yoksulluk oranının iki katından fazladır. Ancak 1950’li yılların sonlarından itibaren artan kentleşme ve kırdan kente göç, kırsal kesimdeki ve

¹⁷⁶ Arriagada, *a.g.m.*, s.103.

¹⁷⁷ Bouillon ve Buvinic, *a.g.m.* s.2.

kentlerdeki yoksul sayılarının dengelenmesine yardımcı olmuştur. Nitekim bugün, kırsal alanlardaki yoksulluk oranı %49,6, kentlerdeki yoksulluk oranı ise yaklaşık %50,4 civarındadır. Öte yandan yoksulluk, özellikle aile reisinin tarım sektöründe ve şehirlerde ise finansal olmayan hizmetler sektöründe çalıştığı hanelerde yoğunlaşmıştır. Buna göre, kırsal kesimde tarımla uğraşan haneler toplam yoksulluğun %35,5'ini, kentlerde niteliksiz hizmet sektöründe çalışanlar ise toplam yoksulluğun %29,1'ini oluşturmaktadır.¹⁷⁸

Özellikle kentlerdeki güvencesiz istihdam ve bunun bir sonucu olan istikrarsız gelir düzeyleri yoksulluğun artmasına yol açan önemli nedenler arasındadır. 1990'lı yıllarda Latin Amerika'da reel kişi başı gelir düzeyinde küçük de olsa yükselmeler olmasına rağmen, bunlar tam bir refah artışına dönüştürülemedi. 1999 yılında yapılan bir memnuniyet anketine göre, anketi cevaplayanların üçte ikisi ebeveynlerinin kendilerinden daha iyi bir yaşam sürdüklerini düşünmektedir. Yarıdan azı da, benzer biçimde, çocuklarının kendilerinden daha iyi bir yaşam süreceğine inanmaktadır.¹⁷⁹ Bu kötümserlik muhtemelen insanların kendilerini sosyoekonomik açıdan güvencede hissetmemelerinin ve son 20 yıl içinde yoksulluğu azaltmada ciddi ilerlemeler sağlanamamış olmasının bir sonucudur.

Yine de bir genelleme yapılacak olursa, son 20 yıl içinde yoksulluğu azaltma konusunda en başarılı performans gösteren iki bölge ülkesinin Şili ve Uruguay olduğu görülmektedir. 1994-1998 yılları arasında yoksulluk Şili'de %23'ten %18'e; Uruguay'da 1990-1994 yılları arasında %12'den %6'ya gerilemiştir. Şili'nin başarısı esas olarak hızlı ekonomik büyümeden kaynaklanmış olmakla birlikte, gelir dağılımında çok da önemli bir değişiklik olmamıştır. Uruguay'da ise daha düşük bir ekonomik büyüme düzeyi yakalanmış; ancak, sadece yoksullukta değil, eşitsizlikte de bir gerileme sağlanmıştır.¹⁸⁰ Benzer başarılar başka bölge ülkeleri tarafından yakalanmış olsa da, Şili ve Uruguay'ı farklı kılan gelişme, bu iki ülkenin diğerlerine göre çok daha kısa sürede söz konusu başarıyı yakalamış olmasıdır.

¹⁷⁸ Bouillon ve Buvinic, *a.g.m.* s.2.

¹⁷⁹ Norman Hicks ve Quentin Wodon, "Economic Shocks, Safety Nets, and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America", **World Bank**, September 2000, s. 2.

¹⁸⁰ ECLAC (c), *a.g.m.*, s. 24.

Özetlemek gerekirse, 1980’li yılların başında yaşanan kriz sonrası iyileşme dönemine, birçok bölge ülkesinde ulaşılan ve yüksek sayılabilecek ekonomik büyüme oranlarına, toplam kamu harcamaları içinde sosyal harcamalara ve temel sosyal hizmetlere ayrılan payların büyüklüğüne rağmen, yoksullukta 1980’li yılların başlarından bu yana bölge genelinde yavaş bir gerileme meydana gelmiştir. Bu doğrultuda, 2000 yılı başında Latin Amerika genelinde yoksulluk %36 olarak ölçülmüştür. Bu oranın 1994 yılındaki düzeyiyle aynı; 1980 yılındaki %35’lik düzeyin ise üzerinde olduğu düşünüldüğünde, söz konusu 20 yılda bölgenin ciddi bir ilerleme sağlayamadığı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.¹⁸¹

Sonuç olarak, her ne kadar Latin Amerika ülkeleri bugün dünyanın en yoksul ülkeleri olmasalar ve yoksulluk ölçümleri arasında ciddi farklılıklar bulunuyor olsa da nüfusun beşte birinin hâlâ yoksul olduğu; hatta birçok ülkede de nüfusun yarısından fazlasının yoksul durumda bulunduğu belirtilebilir. Birkaç büyük bölge ülkesinde yoksulluğu azaltma konusunda önemli başarılar ve ilerlemeler kaydedilmiş olmakla birlikte, en yoksul bölge ülkeleri hâlâ ciddi bir yoksulluk sorunu yaşamakta; hatta bazı durumlarda, ekonomik büyümenin tek başına yoksullukta anlamlı gerilemeler sağlanmasına yetmediği anlaşılmaktadır.

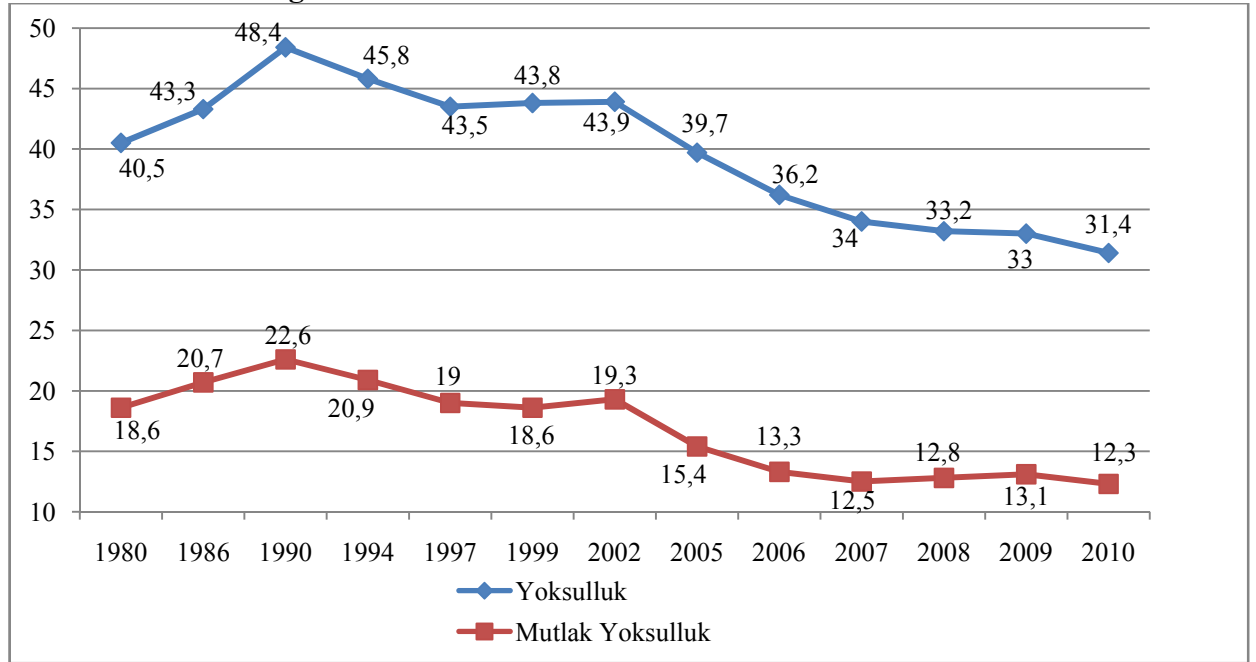
2.1.1.1. Latin Amerika’da Yoksulluğun Ölçülmesi Sorunu

Latin Amerika’da doğru ve tutarlı yoksulluk ve gelir dağılımı verilerine erişim konusunda her zaman ciddi sıkıntılar yaşanmıştır. Bunun en başta gelen nedeni, hükümetlerin yanı sıra başka kuruluşların da yoksulluk ölçümü yapmasıdır. Bu doğrultuda, en önde gelen iki uluslararası yoksulluk ölçümü World Development Indicators (WDI) aracılığıyla Dünya Bankasından ve ECLAC (ya da İspanyolca olarak CEPAL) aracılığıyla Birleşmiş Milletler tarafından yapılmaktadır. Ancak bu iki kuruluş aynı verileri birbirinden oldukça farklı şekillerde yorumlayabilmektedir. Üçüncü bir araştırma örgütü olan Center for Distributive, Labor and Social Studies (CEDLAS) ise Dünya Bankasının Latin America and Caribbean (LAC) Poverty Group adlı farklı bir kolu ile işbirliği yaparak, bu verilere ilişkin kendi bağımsız yorumlarını yayımlamaktadır.

¹⁸¹ ECLAC (c), *a.g.m.*, s. 26.

Bunlar içinde Dünya Bankasının verilerine uluslararası kıyaslamalarda diğerlerinden daha fazla başvurulduğu belirtilebilir. Bu veriler mutlak yoksulluk için günlük 1 dolar sınırını, ortalama yoksulluk içinse günlük 2 dolar sınırını almaktadır. Latin Amerika geneline bu açılardan bakılacak olursa, 1990 yılından 2004 yılına gelene kadar ortalama yoksulluk %26'dan %22'ye; mutlak yoksulluk ise aynı dönem için %10'dan %9'a gerilemiştir. Ancak bölge genelinde homojen bir dağılım bulunmamaktadır. Bu çerçevede, Merkez Amerika ile Meksika'da %30, Ant Bölgesinde %31 olmak üzere daha yüksek yoksulluk oranları bulunmaktadır. Güney Konisi ülkelerinde ise nüfuslarına oranlanınca daha fazla sayıda yoksul bulunmakla birlikte, yoksulluk oran olarak %19 ile daha düşük düzeyde ölçülmüştür.¹⁸² Ayrıca bölgedeki tüm yoksulların %70'i en büyük orta gelirli 5 ülkede toplanmıştır. Bu ülkeler sırasıyla Brezilya, Meksika, Kolombiya, Peru ve Arjantin'dir.¹⁸³

Grafik 1. ECLAC'a göre Latin Amerika'da Yoksulluk Oranları



Kaynak: ECLAC'tan derlenmiştir. 25/03/2012

CEPAL ise muhtemel temel gıda sepeti maliyetlerine dayalı ve ülkeye özgü yoksulluk sınırları geliştirmiştir. Bu uygulamayla, yoksullar arasında bölgenin farklı bölümlerinde birbirinden kesin çizgilerle ayrılan farklı yaşama standartlarını ve maliyetlerini etkisiz hale getirerek, daha sağlıklı analizler yapmak amaçlanmıştır.

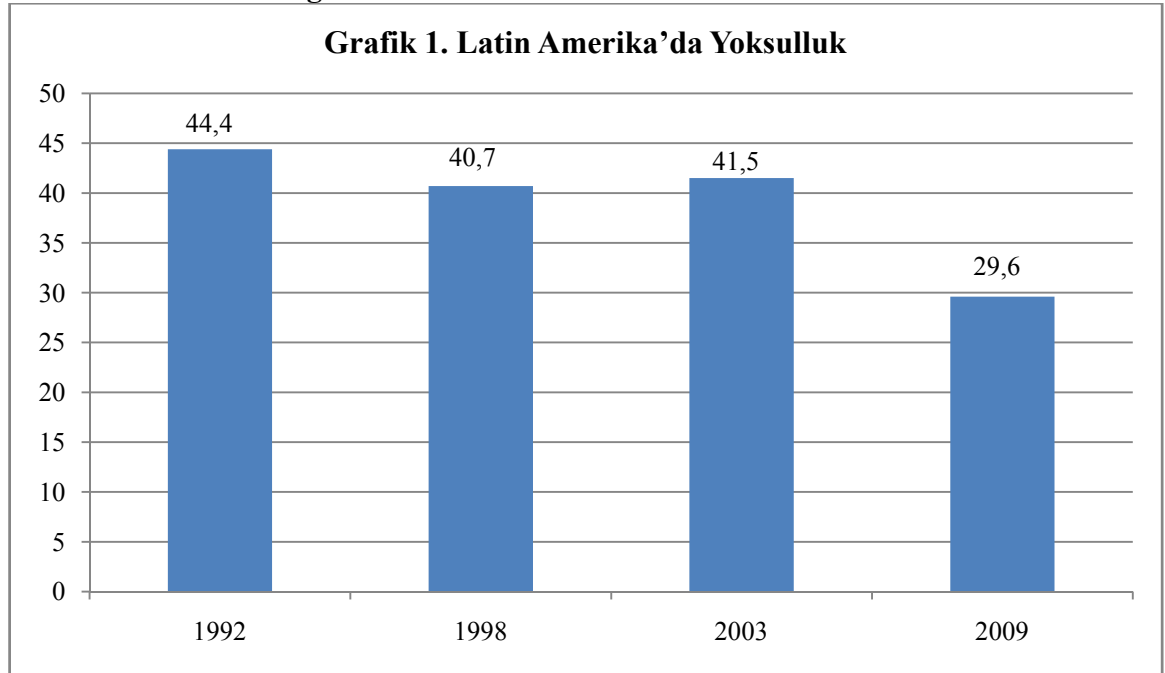
¹⁸² Lindert, Skoufias ve Shapiro, *a.g.e.*, s. 1.

¹⁸³ Bouillon ve Buvinic, *a.g.m.* s.2.

CEPAL'in yoksulluk oranları genellikle Dünya Bankasının ölçümlerinden daha yüksek çıkmakla birlikte, bunlar yoksullukta daha ileri bir gerilemeye işaret etmektedir. Buna göre, yukarıdaki Grafik 1'den de anlaşıldığı gibi, bölgedeki ortalama yoksulluk 1990 yılından 2010 yılına kadar %48,4'ten %31,4'e; mutlak yoksulluk ise %22,6'dan %12,3'e gerilemiştir.¹⁸⁴

Latin Amerika ve Karayip bölgesine ilişkin yoksulluk verileri yayınlayan bir başka kuruluş da CEDLAS'tır. CEDLAS, hanehalkı anketlerinden elde edilen mikro verilere dayalı ampirik teknikler aracılığıyla bölüşüm ve işgücü göstergeleriyle diğer sosyal meseleler üzerine çalışmalar yapan bir araştırma merkezidir ve aşağıdaki Grafik 2'den görüldüğü gibi, genellikle CEPAL'den daha düşük yoksulluk oranları açıklamaktadır.

Grafik 2. CEDLAS'a göre Latin Amerika'da Yoksulluk



Kaynak: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank), Erişim: 28/05/2011

Yoksulluk verilerindeki bu derin farklılıklar, bölge ülkelerinin bugün karşılaştığı en önemli sorundur. Bu nedenle, yoksulluğu azaltmak için politikalar ve programlar geliştirilirken CEPAL'in ölçümünün mü, yoksa Dünya Bankasının sonuçlarının mı kabul edileceği ciddi bir soru işaretidir. Ayrıca, her ne kadar bu

¹⁸⁴ ECLAC (g), Social Indicators and Statistics Database (BADEINSO), <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1>, Erişim: 28/05/2011.

kuruluşlar yoksullukta zaman içinde bir gerileme olduğu konusunda hemfikir olsa da, bu gerilemelerin derecesi çok farklı olduğu için, uygulanan politikaların gerçek başarıları konusunda kafalarda şüpheler uyanmaktadır.

Latin Amerika'da yoksulluğun ölçülmesinde karşılaşılan bir diğer sorun da Brezilya ve Meksika'nın nispeten daha büyük ekonomileriyle ve daha kalabalık nüfuslarıyla bölge geneline ilişkin yoksulluk ortalamalarını manipüle etmesidir. Nitekim CEPAL verilerine göre Meksika'da 1989'dan bu yana ortalama yoksulluk %48'den %37'ye, mutlak yoksulluk %19'dan %12'ye gerilemiştir. Brezilya'da ise ortalama yoksulluk 1990 yılından 2004 yılına kadar Dünya Bankasına göre %32'den %20'ye, CEPAL'e göre ise %48'den %38'e doğru bir azalma göstermiştir. Aynı dönemde mutlak yoksulluk Dünya Bankasına göre %14'ten %8'e, CEPAL'e göre %23'ten %12'ye gerilemiştir.¹⁸⁵

Bu iki büyük bölge ekonomisi genel manzaranın dışına çıkarıldığında ise Latin Amerika için yapılacak yoksulluk değerlendirmeleri bir anda olumsuzla dönmektedir. Bu çerçevede, Dünya Bankasının verilerine dayanarak yapılacak bir değerlendirme sonucunda, ortalama yoksulluğun bölge genelinde %21'den %27'ye, mutlak yoksulluğun da %7'den %11'e yükseldiği anlaşılmaktadır.¹⁸⁶

2.1.1.2. Ekonomik Büyüme ile ve Yoksulluğun Birlikteliği: “Yoksul Büyüme”

Ekonomik büyüme ve yoksulluğun ortadan kaldırılması arasında ne kadar güçlü bir ilişki bulunduğu konusu öteden beri araştırılmakta ve ciddi alan çalışmalarına konu olmaktadır. Latin Amerika söz konusu olunca, bu tür bir ilişkinin var olup olmadığı ve eğer varsa, ne kadar güçlü olduğu konusuna olan ilgi daha da artmaktadır. Bilindiği gibi, Latin Amerika hem dünyanın en yüksek yoksulluk ve eşitsizlik oranlarının görüldüğü hem özellikle son 20–25 yıllık dönemde son derece kapsamlı ekonomik reformların hayata geçirildiği ve hem de bazı bölge ülkeleri başta

¹⁸⁵ CEPAL, <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=362&idioma=i>, Erişim: 28/05/2011;

World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/BR?display=graph>, Erişim: 28/05/2011.

¹⁸⁶ Helwege ve Birch, *a.g.m.*, s.3.

olmak üzere, oldukça yüksek büyüme oranlarının yaşandığı bir bölgedir.¹⁸⁷ Bu bağlamda, Latin Amerika'ya ilişkin bir çalışma neticesinde ekonomik büyüme-yoksulluk arasındaki ilişkiye dair somut bulgulara ulaşılabileceği düşünülebilir.

Büyüme ve yoksulluk arasındaki ilişki konusunda hâlâ tam açıklığa kavuşturulamamış bazı noktalar vardır. İlk olarak, büyümenin yoksulların gelirlerini hangi kanallar aracılığıyla etkilediği meselesi hâlâ tartışmalıdır.¹⁸⁸ Bu konuda ileri sürülen bir görüşe göre büyüme, sosyal programları ve pozitif müdahaleleri destekleyen, ancak bunu yaparken özel sektörü ve yatırımları dışlamayan, daha bol kaynağa sahip bir kamu sektörü yaratabilir ve bu sayede yoksullukta bir gerileme meydana gelmesi beklenebilir.¹⁸⁹ İkinci olarak, özellikle küreselleşmenin etkilerinin iyiden iyiye arttığı günümüzde ekonomik büyümenin ülkedeki yoksullara doğrudan bir fayda sağlamadan gerçekleşmesinin ihtimal dahilinde olduğu ve dolayısıyla ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltma ile doğrudan ilişkili olamayabileceği iddiası ışığında, yoksulluğu azaltma yöntemi olarak ekonomik büyümeye tek başına güvenmenin yeterli olmayabileceği ve yeniden dağıtıcı politikalarla desteklenmesi gerektiği ileri sürülmektedir.¹⁹⁰

Bu açıdan bakıldığında, büyümenin yoksulluğu genellikle *emek piyasası* ve *hükümetin sosyal harcamaları* şeklindeki iki temel mekanizma vasıtasıyla etkilediği ileri sürülebilir. Kesin olan, büyüme sonucunda ekonomik faaliyetlerin arttığı ve bunun da işgücü talebinin artmasına yol açtığıdır. İşgücü talebinin artması da ücretlerde bir yükselme meydana getirir ve sonuç olarak, yoksulların durumlarında bir iyileşme sağlanır. Ne var ki, insanların işgücüne bu aktarım mekanizmasını haklı çıkaracak şekilde dahil olmaları için bazı koşulların gerçekleşmesi gereklidir. Bu koşullar arasında, eğitim ve vasıf düzeyinin yüksek olması ile sağlıklı bir bedene

¹⁸⁷ Leonardo Gasparini, Federico Gutierrez ve Leopoldo Tornarolli, "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys", **CEDLAS(Center for Distributional, Labor and Social Studies)**, No: 30, Aralık 2005, s. 2.

¹⁸⁸ Charalambos G. Tsangarides, Dhaneshwar Ghura ve Carlos A. Leite, "Is Growth Enough? Macroeconomic Policy and Poverty Reduction", **IMF Working Paper No. 02/118**, 2000, s. 2.

¹⁸⁹ Ecuador Poverty Report: Volume I, Components of a Poverty Reduction Strategy, **Document of the World Bank**, Report No: 14533-EC, Washington DC, November 27, 1995, s. iii.

¹⁹⁰ De Janvry and Sadoulet, *a.g.m.*, s. 268; Tsangarides, Ghura and Leite, *a.g.m.*, 2; Gasparini, Gutierrez ve Tornarolli, *a.g.m.*, s. 15.

sahip olunması öncelikle sayılabilir.¹⁹¹ Dolayısıyla ekonomik büyümenin mutlaka, istihdam artışını mümkün kılan beşeri sermaye birikimini arttıracak sistematik sosyal politikalarla desteklenmesi gerekmektedir.

Burada kritik olan, yoksullukla mücadelede büyümenin istihdam artırıcı düzenlemelerle desteklenmesi politikasının önemli olmakla birlikte, sosyal programların tamamı için bir ikame olamayacağıdır. Daha açık bir ifadeyle, büyümenin yanı sıra sadece istihdam ilişkilerine odaklanmak, diğer sosyal programlara olan ihtiyacı kesinlikle ortadan kaldırmamakta ya da bunları önemsiz veya gereksiz kılmamaktadır.¹⁹² Çünkü bu programlar mutlak yoksulların sağlıkları ve beslenmeleri için hayati öneme sahiptir ve bunun da ötesinde, yeni fırsatlardan yararlanma ihtimali en düşük olan grupların eğitim, vasıf ve mobilite kapasitelerini arttırmaları açısından da önemlidir.

Bu açıklamalar ışığında konu Latin Amerika açısından değerlendirildiğinde, son 20 yıldaki ekonomik performansın, nüfusun tamamının refah düzeyini arttırmaya yetmediği anlaşılmaktadır. Zaman zaman yüksek büyüme oranları yakalanmış olmasına rağmen, yoksulluk bölge genelinde hâlâ yüksek düzeylerde seyretmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, büyümenin ve elde edilen kazanımların sürekli olamamasıdır. Diğer bir ifadeyle, büyümenin ücret gelirleri ve dolayısıyla yoksulluk ve eşitsizlik üzerindeki olumlu etkileri kalıcı değildir.¹⁹³ Halbuki başlangıçta, makroekonomik istikrar politikalarının ve yapısal uyum programlarının ticari sektörlerde sağlayacağı büyümenin daha az rekabetçi sektörlerdeki iş kayıplarını ve ücretlerdeki azalmayı telafi edeceği ve bu istihdam fırsatlarının da, artan verimlilikle birlikte, sonuç olarak daha yüksek ücretler doğuracağı savunulmuştur.¹⁹⁴

Ne var ki gerçekte bunun tam tersi yaşanmış; söz konusu liberal politikalar neticesinde ulaşılan yetersiz ve istikrarlı olmayan büyüme oranları, sosyal

¹⁹¹ Mauricio Olavarria-Gambi, "Poverty Reduction in Chile: Has Economic Growth Been Enough?", **Journal of Human Development**, Vol. 4, No. 1, 2003, s. 104; John Sheahan, "Effects of Liberalization Programs on Poverty and Inequality: Chile, Mexico, and Peru", **Latin American Research Review**, Vol. 32, No. 3, 1997, s.9.

¹⁹² Sheahan, *a.g.m.*, s. 10.

¹⁹³ De Janvry and Sadoulet, *a.g.m.*, s. 269.

¹⁹⁴ Korzeniewicz and Smith, *a.g.m.*, s. 17.

bütünleşmeyi geliştirmede ve yoksullukla mücadele etmede en etkili mekanizma olan “ekonomide yeni kayıtlı iş yaratma yeteneğini” zayıflatmıştır. Tatmin edici performans sergileyemeyen bölge ekonomileri, kamu harcamalarında tam bir istikrar sağlayamamış; böylece sosyal politikalar kendilerinden beklenen etkileri sergileyememiş ve bireylerin sosyoekonomik açıdan kendilerini güvende hissetmeleri sağlanamamıştır.¹⁹⁵ Tüm bunlar Latin Amerika’da bugün neden yetersiz bir sosyal içerme düzeyi bulunduğunu da kısmen açıklamaktadır.

Aslına bakılacak olursa, Latin Amerika’daki sorun, sosyal harcamaların hiç arttırılmamış olması değildir. Asıl sorun, bunların koordineli ve etkin bir biçimde yönlendirilmemiş olmasıdır. Örneğin, 1990 ve 1995 yılları arasında Latin Amerika genelinde sosyal harcamaların %27 oranında artmasına karşın, bunun çok azı yoksulların doğrudan faydalandıkları sektörlere ya da programlara aktarılabilmıştır.¹⁹⁶ Dolayısıyla sosyal harcamaları arttırarak insanların yoksulluktan kurtulmaları ve büyümenin yoksulluğun azaltılması sürecine katkı sağlaması isteniyorsa, hükümetler mutlaka yoksulları doğrudan hedeflemelidir.

Öte yandan ekonomik büyüme, her ne oranda gerçekleşirse gerçekleşsin, gelir dağılımı eşitsizliğinin Latin Amerika gibi başlangıçta yüksek olduğu ülkelerde, büyümeye daha adil bir gelir dağılımı düzeyinden başlayan ülkelere nazaran, yoksulluk üzerinde daha az etkili olmaktadır. Bu nedenle de yoksulluğu azaltmak için Latin Amerika’nın ya çok yüksek büyüme oranlarına ya da büyümeden oransal olarak en çok yoksulların faydandırılmasına ihtiyacı vardır. Nitekim 1990’lı yıllardaki büyüme yoksulluk üzerinde sadece çok küçük bir fark yaratmıştır. Çünkü bu büyüme yoksulluğu gidermeye başlama anlamında çok yetersiz kalmıştır ve bu büyümeden yoksullar sadece paylarına düşen küçük miktarlarda faydalanabilmişlerdir; özel bir dağıtım programı uygulanmamıştır.¹⁹⁷ Bunun sonucunda da, bölgede zaten son derece bozuk olan gelir dağılımı daha da bozulmuş

¹⁹⁵ ECLAC (a), “Social Cohesion: Inclusion And A Sense Of Belonging In Latin America And The Caribbean”, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/29030/Chapter1_SocialCohesion.pdf, s. 20, Erişim: 04/02/2008.

¹⁹⁶ Mauricio Olivarría-Gambi, “Poverty Reduction in Chile: Has Economic Growth Been Enough?”, **Journal of Human Development**, 2003, Vol. 4, No. 1, s. 104.

¹⁹⁷ Birdsall, Torre ve Menezes, *a.g.m.*, s.11.

ve bölge dünyanın en eşitsiz gelir dağılımına sahip bölgelerinden biri durumuna gelmiştir.

Bu yüksek eşitsizlik düzeyinin Latin Amerika’da, büyümenin yoksulluğun azaltılmasına yönelik faydalarını azaltıcı etkisi büyüktür. Çünkü gelir eşitsizliğinin yüksek olduğu yerlerde yoksullar toplam gelirden nispeten küçük paylar alır. Ravallion bir çalışmasında, yüksek eşitsizliğin yoksulluğun gelir esnekliğini düşürdüğü sonucuna varmıştır. Yüksek eşitsizlik nedeniyle yoksullar sadece toplam gelirden daha az pay almakla kalmaz, büyüme yoluyla oluşan gelir artışları da daha az olur.¹⁹⁸ Birdsall ve Londono ise daha net olarak, toprak ve eğitim eşitsizliğinin yoksulların gelirlerinin düşmesine yol açan asıl faktörler olduğunu bulmuştur.¹⁹⁹

Bu çerçevede, gelir dağılımı eşitsizliğinin bugünkü yüksek düzeyini sürdürmesi halinde, Latin Amerika’da 2015 yılına kadar yoksulluğun yarı yarıya azaltılması şeklindeki Binyıl Kalkınma Hedefinin gerçekleşmesi için, yıllık ortalama %4’lük bir büyüme hızına ulaşılması gerektiği hesaplanmaktadır. Bu oranda bir büyüme ise bölgenin 1990’lı yıllar boyunca ulaştığı büyüme ortalamasının iki katından yüksektir. Üstelik daha yüksek yoksulluk oranına sahip olan ülkelerin daha yüksek bir büyüme hızına ulaşması gerekmektedir. Dolayısıyla gelir eşitsizliğinin azaltılmasının, ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltıcı etkilerini güçlendirdiği kesindir. Hatta Gini katsayısındaki %2’lik ya da 3’lük küçük gerilemeler, kişi başı gelirdeki %60 ya da %70’lik artışların yoksulluk üzerinde neden olduğu azalmaya denk bir etki yapmaktadır.²⁰⁰

Oysa 1995 yılında Latin Amerika’da Gini katsayısı, bölgenin kişi başı gelir düzeyine göre olması beklenenden 25 kat daha yüksek çıkmıştır. Latin Amerika’da gelişmişlik düzeyiyle uyumlu bir gelir dağılımı bulunması halinde, yoksulluğun bugünkü düzeyinin yarısı kadar olacağı ileri sürülmektedir.²⁰¹ 1990’lı yıllar boyunca

¹⁹⁸ Martin Ravallion, “Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty”, **World Bank Policy Research Working Paper 1775**, June 1997, s. 4.

¹⁹⁹ Nancy Birdsall ve Juan Luis Londono, “Asset Inequality Dose Matter: Lessons from Latin America”, **Inter American Development Bank**, OCE Working Paper, March 1997, s. 25.

²⁰⁰ Bouillon ve Buvinic, *a.g.m.* s. 5.

²⁰¹ Juan Luis Londono ve Miguel Székely, “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970–1995”, **Journal of Applied Economics**, 2000, Volume: 3, No. 1, s. 107.

yüksek eşitsizlik ve sosyal dışlanma, büyümenin yoksulluğun azaltılmasına yönelik faydalarını sınırlandırmıştır. Hatta bazı bölge ülkelerinde, normal şartlarda gelir artışının yoksullukta neden olması gereken gerilemeler, gelir eşitsizliğindeki artışların yol açtığı yoksulluk artışlarıyla etkisiz hale getirilmiştir.²⁰²

Dolayısıyla ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltmada çok önemli bir yeri olmasına karşın, bu konuda izlenmesi gereken en az onun kadar önemli ve gerekli başka politikaların da bulunduğu kesindir. Çünkü ekonomik büyüme yoksulluğun azaltılmasında temel olmakla birlikte yeterli değildir; hatta o ülkede yüksek bir eşitsizlik düzeyi de bulunuyorsa, beşeri sermayeye (okul eğitimi, işyerinde eğitim ya da diğer mesleki eğitimler ve sağlık) de yatırımlarda bulunmak kesinlikle gereklidir. Ayrıca buna ek olarak, toprak reformu aracılığıyla yoksulların mülkiyetini arttırmak, konut edindirme programları geliştirmek, ayrımcı politikaları ortadan kaldırmak ve yoksulları gerektiğinde tersine döngülü sosyal programlar uygulayarak krizlerin ters etkilerine karşı korumak yoksulluğu azaltmada ekonomik büyümeyi destekleyici diğer politikalardır.²⁰³ Çünkü ekonomik büyüme tek başına ancak başlangıçtaki yoksulluk oranının çok yüksek olmadığı, buna karşılık okula kayıtlılık oranının ise yüksek olduğu durumlarda yeterli olabilmektedir; eşitsizlik, büyümenin tüm olumlu etkilerini ortadan kaldıracak bir güce sahiptir.

Bir başka ilginç nokta da son dönemlerde yapılan bazı çalışmalarda, üretim yapısındaki geniş kapsamlı dönüşümlerin büyümenin eşitsizliği azaltma potansiyelini engelleyebileceği, yani ters etki yapabileceği sonucuna ulaşılmış olmasıdır. Örneğin ECLAC bir çalışmasında, piyasa reformlarının ve ticari liberalizasyonun en fazla istihdam fırsatını, düşük verimliliğe sahip sektörlerde yarattığını ve dolayısıyla da kazananlar -*vasıflı ve eğitilmiş işçiler*- ile kaybedenler -*vasıfsız ve kayıtdışı çalışan işçiler*- arasındaki mevcut ücret farklılığını daha da derinleştirdiğini bulmuştur. Bu yaklaşıma göre, bölge ekonomilerinin küresel güçlere açılması yüksek eğitilmiş çalışanlar için daha fazla getiri sağlarken, daha az eğitimli olanlar ise

²⁰² Bouillon ve Buvinic, *a.g.m.* s. 5.

²⁰³ Gert Rosenthal, "On Poverty and Inequality in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 2/3, Special Double, Summer – Autumn, 1996, s. 27; De Janvry and Sadoulet, *a.g.m.*, s. 268; Korzeniewicz and Smith, *a.g.m.*, s. 27.

cezalandırmaktadır.²⁰⁴ Bu da doğal olarak, bölgede zaten yoğun olan ayrımcılığı ve eşitsizliği daha da arttırmaktadır.

Ekonomik büyümenin yoksulluğu ve eşitsizliği kendiliğinden ortadan kaldıramayacağına en güzel iki örnek Arjantin ve Şili'dir. Nitekim Arjantin'de, 1990'lı yıllarda yıllık ortalama %7'nin üzerindeki hızlı ekonomik büyümeye karşın, 1990 yılında %6,3 olan kent işsizlik oranı, 1995 yılında %18,4'e yükselmiştir. Meksika finansal krizinin ardından büyümeye kaldığı yerden devam edilmiş olsa da, işsizlik ancak aşama aşama gerileyebilmiş ve 1998 yılında %13,2 olabilmıştır.²⁰⁵ Hızlı büyüme ile yüksek işsizlik oranının bu alışılmadık birlikteliği, kaçınılmaz olarak yoksulluk oranını da etkilemiştir. Buenos Aires bölgesinde yoksulluk oranları 1989 – 1990 hiperenflasyon döneminde hızla yükselmiş; ancak istikrar çabalarının ilk dönemlerinde çok sınırlı bir gerileme göstermiştir.²⁰⁶

Öte yandan, bölgenin bir başka önemli ekonomisi olan Şili ise, Kosta Rika ve Uruguay'la birlikte bugün için en başarılı sosyal kalkınma istatistiklerine sahip Latin Amerika ülkesidir. Nitekim Şili'nin bu başarısı CEPAL ve Birleşmiş Milletler tarafından da sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu anlamda Şili, hem İnsani Gelişim Endeksinde hem de İnsani Yoksulluk Endeksinde Latin Amerika ülkeleri içinde en üst sıralarda yer almaktadır.²⁰⁷

Halbuki Şili, XX. yüzyılın tamamına bakıldığında, aslında %3,3'lük çok da abartılmaması gereken bir büyüme performansı sergilemiştir. Ancak bu düzeyde bir büyüme oranına karşın Şili, yukarıda da ifade edildiği gibi, sosyal göstergeler açısından bölgenin en başarılı ülkelerinden biridir. Bunun en önemli sebebi, kuşkusuz, eğitime ve sağlığa yatırım yapmaya yönelik güçlü bir geleneğinin olması, benzer gelişmişlik düzeyine sahip ülkelere kıyasla bu politikaları daha erken tarihlerde başlatması ve sonuç olarak Latin Amerika'nın geri kalanına kıyasla daha

²⁰⁴ ECLAC (d), *a.g.e.*, s. 56.

²⁰⁵ Economic Report, **MESOP(Ministerio de Economía Y Obras Y Servicios Públicos)**, First Quarter, 1998, Buenos Aires, s. 55.

²⁰⁶ Nora Lustig ve Ruthanne Deutsch, "The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview", **Inter American Development Bank**, May 1998, No. POV-101-R, s. 2.

²⁰⁷ Olivarria-Gambi, *a.g.m.*, s. 108.

başarılı ve yüksek bir beşeri sermaye birikimine sahip olmasıdır.²⁰⁸ Kısaca, Şili’de hem ekonomik büyüme hem de yüksek bir beşeri sermaye birikimi birlikte gerçekleşmiştir.

Arjantin ve Şili örnekleri, ekonomik büyümenin sosyal gelişme için gerekli, ancak tek başına yetersiz olduğunu; bu nedenle, güçlü bir sosyal politika programıyla mutlaka desteklenmesi gerektiğini ve asıl önemlisi, sosyal politikanın da yoksullukta ve diğer sosyal göstergelerde gelişmenin sağlanması açısından en az ekonomik büyüme kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, hızlı bir ekonomik büyüme performansının ve yüksek bir beşeri sermaye birikiminin, yoksulluğun ortadan kaldırılması çabalarının en önemli iki ayağı olduğu açıktır. Çünkü ekonomik büyüme yoksulluğun azaltılmasında yeni fırsatlar yaratmakta ve bu fırsatlardan ancak yüksek ve yeterli bir beşeri sermaye birikiminin mevcut olması durumunda faydalanılabilmektedir.

2.1.2. Eşitsizlik ve Gelir Dağılımı

Eşitsizlik de, aynen yoksulluk gibi, Latin Amerika’da oldukça ciddi bir sorundur. Hatta Latin Amerika’nın son derece eşitsiz ve katı gelir dağılımı yapısı, öteden beri bölgenin en göze çarpan karakteristiği olmuştur. Bu anlamda, Latin Amerika’daki eşitsizlik sadece dünyanın geri kalan bölgelerindekinden daha derin olmakla kalmamış; aynı zamanda 1990’lı yıllar süresince hiç değişmemiş ve 2000’li yılların başından bu yana da sadece son derece sınırlı bir iyileşme göstermiştir.²⁰⁹ Öyle ki, bölgenin en az eşitsizlik düzeyine sahip ülkesinde (Uruguay) bile bu oran, Batı Avrupa’nın veya OECD ülkelerinin çok ilerisindedir. Bu bağlamda, Latin Amerika’da nüfusun en zengin %10’luk kesimi toplam gelirin %40-47’sini alırken; en yoksul %20’lik kesim ancak %2-4’ünü alabilmektedir.²¹⁰

ECLAC tarafından 2007 yılında yayınlanan bir rapor, bölge ülkelerindeki mevcut eşitsizliğin boyutlarını açıkça gözler önüne sermektedir. Raporda Gini

²⁰⁸ Olivaria-Gambi, *a.g.m.*, s. 105.

²⁰⁹ ECLAC (d), *a.g.r.*, s. 84.

²¹⁰ Lindert, Skoufias ve Shapiro, *a.g.m.*, s.1.

endeksi kullanılarak, bölge ülkeleri gelir eşitsizliği düzeylerine göre düşük, orta, yüksek ve çok yüksek gelir eşitsizliği gruplarına ayrılmıştır.

Tablo 4. 18 Latin Amerika Ülkesinin Gelir Dağılımı Adaleti Bakımından Gini Katsayısı Kullanılarak Sınıflandırılması

Eşitsizlik Düzeyi	1998–1999		2000–2002		2003–2005		2006-2010	
Çok Yüksek 0.580–1	Brezilya	0.64	Brezilya	0.63	Brezilya	0.61	Guatemala (2006)	0.58
	Bolivya	0.58	Bolivya	0.61	Bolivya (2004)	0.56		
	Nikaragua	0.58	Honduras	0.58	Honduras Kolombiya	0.58 0.58		
Yüksek 0.520–0.579	Kolombiya	0.57	Nikaragua	0.57	Nikaragua (2005)	0.53	Brezilya (2009)	0.57
	Paraguay	0.56	Arjantin	0.57	Dominik Cum.	0.55	Bolivya (2007)	0.56
	Honduras	0.56	Paraguay	0.57	Şili	0.52	Şili (2009)	0.52
	Şili	0.56	Kolombiya	0.56	Guatemala (2002)	0.54	Kolombiya (2010)	0.57
	Guatemala	0.56	Şili	0.55	Paraguay	0.53	Honduras (2010)	0.56
	Dominik Cum.	0.55	Dominik Cum.	0.54	Meksika	0.52	Paraguay (2010)	0.53
	Peru	0.54	Guatemala	0.54	Arjantin	0.52	Dominik Cum. (2010)	0.55
	Arjantin	0.53	El Salvador	0.52				
	Meksika	0.53	Peru	0.52				
	Ekvator	0.52	Panama	0.51				
Orta 0.470–0.519	El Salvador	0.51	Meksika	0.51	Ekvator	0.51	Kosta Rika (2010)	0.49
	Panama	0.51	Ekvator	0.51	Peru	0.50	Ekvator (2010)	0.49
	Venezüella (Bol. Cum.)	0.49	Venezüella (Bol. Cum.)	0.50	Panama	0.50	Meksika (2010)	0.48
	Kosta Rica	0.47	Kosta Rica	0.48	El Salvador	0.49	Panama (2010)	0.51
					Venezüella (Bol. Cum.)	0.49		
Düşük 0–0.469	Uruguay	0.44	Uruguay	0.45	Uruguay	0.45	Uruguay (2010)	0.42
							El Salvador (2010)	0.45
							Peru (2010)	0.45
							Venezüella (Bol. Cum.)	0.39

Kaynak: Social Panorama of Latin America 2006'dan ve <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=5&idTema=35&idioma=i> sayfasından derlenmiştir. (Erişim:02/04/2012)

Yukarıdaki Tablo 4'e göre, düşük gelir eşitsizliği grubunda, 0,451'lik Gini değeriyle Uruguay tek başına bulunmaktadır. Orta grupta Gini değerleri 0,470 ile 0,519 arasında değişen Venezüella Bolivarıcı Cumhuriyeti, Kosta Rika, Ekvator, El

Salvador, Panama ve Peru yer almaktadır. 0,520 ile 0,579 Gini değeri arasında kapsayan yüksek eşitsizlik grubu ülkeleri Nikaragua, Paraguay, Şili, Guatemala, Dominik Cumhuriyeti, Arjantin ve Meksika'dır. 0,580 ve üstü Gini değerine sahip ülkelerin dahil olduğu en yüksek gelir eşitsizliği grubunda ise Bolivya, Brezilya, Honduras ve Kolombiya bulunmaktadır.

Bölgedeki mevcut yüksek eşitsizlik düzeyinin anlamı, son derece kalabalık bir nüfus kitlesinin geri kalan insanların sahip olduğunun çok altında gelire sahip olmasıdır. Bu olumsuzluk, hem en temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek kaynaklardan bile yoksun bırakmak suretiyle bu insanların refahını düşürmekte hem de toplumda kutuplaşmalara ve parçalanmalara neden olmaktadır. Aynı zamanda, bu denli yüksek eşitsizlikler, ülkelerin ekonomik büyüme potansiyellerini de sınırlamaktadır.

Kökleri XIX. yüzyıla, hatta koloni dönemlerine kadar geri götürülebilecek olan bu eşitsizlikleri gidermek amacıyla yoğun biçimde yapılan devlet müdahaleleri de yetersiz kalmış; hatta zaman zaman eşitsizlik düzeyini daha da arttırmıştır. Daha açık bir ifadeyle, Latin Amerika'da sosyal politikalar öteden beri zengin kesimlere bazı ayrıcalıklar sunmakta ve kaynakları yoksul kesimden uzaklaştırmaktadır.²¹¹

Bölge genelinde eşitsizlik düzeyinin bu denli yüksek olmasında, 1980'li yıllardaki ekonomik krizlerin doğrudan etkileri olduğu ileri sürülebilir. Bu dönemde eşitsizlik en fazla Meksika'da görülmüş; ancak Arjantin, Guatemala, Panama, Peru ve Venezüella da küçümsenmeyecek artışlar yaşamıştır. Kosta Rika'da ve Brezilya'da nispeten daha düşük yükselmeler olmakla birlikte, sadece Kolombiya, Paraguay ve Uruguay eşitsizlikte düşmeler yaşayarak bu olumsuz trendi kırabilmiştir. Bunun nedeni, Kolombiya ve Paraguay'ın borç krizlerinden daha az etkilenmesi; Uruguay'ın ise daha önceki yıllarda yaşadığı şiddetli ekonomik durgunlukların ardından kontrollü bir iyileşme dönemi geçirdiği olmasıdır.²¹²

²¹¹ Lloyd-Sherlock(a), *a.g.m.*, s. 348.

²¹² Korzeniewicz and Smith, *a.g.m.*, s. 9.

Öte yandan, Latin Amerika'nın en ciddi iki sosyoekonomik sorunu olan yoksulluk ve eşitsizlik birlikte değerlendirildiğinde, bu ikisi arasında uzun süredir devam eden bir ilişki olduğu görülmektedir. Ancak bu ilişki son yıllarda düzensiz bir değişim göstermiştir. Nitekim yoksul birey oranında belli bir düşüşün yaşandığı dönemlerde, bölgesel gelir açısından eşitsizlik varlığını korumuştur. Gini katsayısı yardımıyla yapılan analizler, Latin Amerika'da 1990–2002 yılları arasında gelirin büyük kısmının yüksek gelir grubuna dahil kesimler tarafından kullanılması nedeniyle, gelir dağılımındaki eşitsizliğin arttığını göstermektedir.²¹³ Ayrıca, sosyal politikaya yönelik yaklaşımların ve verilen önemin zamanla değişmesine karşın, bölgede hakim olan derin sosyal eşitsizliğin ortadan kaldırılmasında tam anlamıyla başarılı olunamamıştır. Ekonomik büyüme dönemlerinde bile bölgedeki birçok ülkede Gini katsayısı 0.45 ile 0.60 arasında seyretmiş; yoksullukta ve eşitsizlikte ciddi bir gerileme olmamıştır.²¹⁴

1999 yılındaki Gini katsayı oranlarıyla karşılaştırıldığında, 4 ülkede daha adil bir gelir dağılımı yolunda gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Bu ülkeler El Salvador, Paraguay, Peru ve Brezilya'dır. Honduras ise Gini katsayısının yükseldiği, yani eşitsizliğin arttığı, tek örnektir.²¹⁵

Son dönemlerde Latin Amerika genelinde gelir dağılımında sınırlı düzelmeler meydana gelmiş olsa da, bunlar yeterli değildir ve bölgede hâlâ son derece dengesiz bir gelir dağılımı gözlenmektedir. Az sayıda istisnai örnekleri bulunmakla birlikte, yüksek ekonomik büyüme oranları yakalamış ülkelerde dahi eşitsizlik hâlâ 1990'lı yıllardaki seviyesini korumaktadır. Dolayısıyla, gelir dağılımı eşitsizliğinde son dönemlerde yaşanan sınırlı gelişmeler, ancak 2002 yılına kadar yaşanan ve ülkelerin daha derin gelir dağılımı eşitsizliklerine doğru yönelmiş bulunduğu olumsuz trendin kırılmasına yaramıştır; sorunu ortadan kaldıracak yeterlilikte bir gelişme yaşanmamıştır.

Bunun kuşkusuz en önemli nedeni, büyüme süreçlerinin hızlı ve kesintisiz olmaması ve dolayısıyla da gelir dağılımı eşitsizliklerini tam anlamıyla

²¹³ Arriagada, *a.g.m.*, s.103.

²¹⁴ ECLAC (e), *a.g.r.*, s.19.

²¹⁵ ECLAC (d), *a.g.e.*, s. 92.

azaltamamalarıdır. Bu nedenle de bölge, küresel piyasalarda daha dinamik bir ekonomi olabilmek ve aynı zamanda eşitlik ve dışlanma açısından mevcut bulunan dengesizlikleri gidermek yolunda iki kat engelle karşı karşıya kalmıştır ve bu olumsuzluk bugün de devam etmektedir.²¹⁶

Gelir dağılımındaki düzelmelerin sınırlı karakteri, 1990-2005 arası gibi daha uzun bir dönem ele alındığında da açıkça gözlenmektedir. Zira son 20-25 yıllık dönemde meydana gelen olaylar Latin Amerika'nın son derece eşitsiz gelir dağılımı yapısının sürdüğünü ve hâlâ ne kadar katı olduğunu net biçimde ortaya koymaktadır. Bu son derece kararlı katı yapı, bölgenin mutlak yoksulluğu azaltma ve Binyıl Kalkınma Hedeflerine ulaşma şansını zora sokmaktadır.²¹⁷

Latin Amerika'nın genelinde görülen bu yüksek eşitsizlik düzeyinin maliyetleri de oldukça yüksektir. Öncelikle, eşitsizlik bir ülkede yoksullukla mücadele çabalarını yavaşlatabilir; zayıf kurumsal yapılarla da birleştiğinde gelişme sürecini ve ekonomik kalkınmayı tamamen sekteye uğratabilir.

Bu açıdan bakıldığında ve bölge içindeki yoksulluğun ve eşitsizliğin günümüzde 1980'li yıllardan bile daha derin olduğu düşünüldüğünde, tehlikenin ciddiyeti daha net anlaşılmaktadır. Bu olumsuz tabloya cevap olarak liberal politika, "ikinci nesil" yapısal ve kurumsal reformlarla dikkatini ve vurgusunu sosyal politikaya gittikçe daha kararlı biçimde yöneltmektedir. Ancak ne var ki gösterişsiz ekonomik büyüme oranlarına, makro-ekonomik istikrara ve artan yabancı sermaye girişlerine karşın ekonomik yapısal uyum programları, siyasi istikrarsızlıkları ve sosyal rahatsızlıkları arttırarak bölgeyi gittikçe daha çok tehdit eden yoksulluğu ve eşitsizliği çözmede başarısız olmuştur.²¹⁸

Öte yandan, bölgede ekonomik büyümeyle yoksulluk arasında her dönem geçerli olan ve olumlu ya da olumsuz yönde anlamlı bir ilişki bulunmamasına karşın, büyümeyle gelir dağılımı arasında, ters yönlü de olsa, bu tür bir ilişki vardır. Bu

²¹⁶ ECLAC (h), **The Millenium Development Goals; A Latin American and Caribbean Perspective**, United Nations Publications, Santiago/Chile, August 2005, s.9.

²¹⁷ ECLAC (h), *a.g.e.*, s.8.

²¹⁸ Simon Ticehurst, "Social Policy Reform And Participation In Latin America: The Bolivian Experiment", **Development in Practice**, Volume 8, Number 3, August 1998, s. 357.

görüşü destekleyen en önemli gelişme, 1990'lı yıllarda üretim düzeylerindeki iyileşmenin ve yeni bir büyüme dönemine girilmiş olmasının gelir dağılımında 1980'li yıllarda meydana gelen bozulmayı telafi edeceği yönündeki beklentilerin gerçekleşmemiş olmasıdır.²¹⁹ Daha net ifadeyle, 1990'lı yılların ilk yarısında bazı ülkelerde neredeyse tam istihdama yakın düzeyde gerçekleşen ekonomik dinamizm, gelir dağılımı bozukluğunu düzeltmemiştir.

Söz konusu ters yönlü ilişkiyi doğrular biçimde, 1990'lı yıllar süresince yıllık %5 ve üzeri bir GSYİH artış ortalaması yakalayan ülkelere Arjantin ve Kosta Rika'da gelir dağılımındaki adaletsizlik daha da artmış, Şili ve Panama'da ise dönemin başındaki yüksek eşitsizlik aynen devam etmiştir. Sadece Uruguay gelir dağılımında bir düzelmeye sağlayabilmiştir. Nispeten daha düşük büyüme ortalaması yakalamış ülkeler arasında ise Bolivya, Honduras ve Meksika'da gelir adaletsizliği azalma göstermiş; Kolombiya, Paraguay ve Venezüella'da ise artmıştır. Brezilya'da ise hem en yoksul %40'lık kesimin hem de en zengin %10'luk kesimin paylarında bir artış yaşanmıştır.²²⁰

Büyümeyle gelir dağılımı arasındaki ters yönlü ilişkinin bir başka örneğini, bölgenin diğer bir önemli ekonomisi olan Şili'de de görmek mümkündür. Şili, en erken ve en radikal yapısal reformları uygulaması ve en istikrarlı büyüme dönemine sahip olması nedeniyle bölge içinde ayrı bir yere sahiptir. Aynı zamanda, son yıllarda nispeten yüksek ve zaman içinde artış gösteren bir sosyal harcama düzeyi de yakalamıştır. Ancak 1990'lı yıllardaki yüksek ve istikrarlı büyüme performansına rağmen Şili, gelir dağılımında aynı türden bir başarı sağlayamamıştır. Gelir dağılımının en altında yer alan %40'lık dilimin gelirinde bir iyileşme yakalanamazken, daha üst dilimlerdeki grupların gelirlerinde bir yükselme olmuştur.²²¹

Sonuç itibariyle, bölgenin son 20 yıl içinde gelir dağılımı açısından başarısız bir performans sergilediği belirtilmelidir. Bu başarısızlığın hemen hemen tüm bölge ülkelerinde 1990'lı yıllarda ekonominin yeniden düzelmeye başlamasına rağmen

²¹⁹ ECLAC (c), *a.g.m.*, s. 26.

²²⁰ ECLAC (c), *a.g.m.*, s. 54.

²²¹ ECLAC (c), *a.g.m.*, s. 58.

meydana geldiği düşünülürken, sorun daha da ciddi bir hal almaktadır. Yoksulluk göstergelerinde yetersiz de olsa genel bir gerileme yaşanırken, aynı türden olumlu bir gelişmenin gelir dağılımında görülmemesinin arkasında birçok neden düşünülebilir. Öncelikle, yüksek işsizlik oranları bölge genelinde kararlılık göstermekte ve yoksullukla mücadele etmede gerekli olan en az düzeyin üzerinde bir ücret ve verimlilik oranına sahip yeni işler yaratmada yetersiz kalınmaktadır. Ayrıca, bölge genelinde yeniden dağıtım politikaları ya hiç uygulanmamakta ya da uygulanmakla birlikte, doğru hedefleme yapılamamaktadır. Bu anlamda, yeniden dağıtım politikaları gelir dağılımının en alt basamağında bulunan asıl ihtiyaç sahiplerine değil, nispeten daha fazla bir sosyal korumaya sahip daha üst gelir gruplarına ulaşmaktadır.

Son olarak, toprak, sermaye, eğitim ve teknoloji gibi faktörler son derece dengesiz dağılmıştır ve bunlara erişim de adil değildir. Son yıllarda makul ve istikrarlı bir büyüme içindeki birçok Asya ülkesinde, ekonomik büyüme gelirin ve bazı ülke örneklerinde görülebileceği üzere, fiziki mülkiyetin başarılı bir yeniden dağıtımının ardından gerçekleşmiş ve eğitime katılımdaki genişlemeyle bütünleştirilmiştir. Bu sosyal tedbirler, yalnızca ekonomik büyümeyi kolaylaştırmakla kalmamış; aynı zamanda yoksullukta da ciddi bir gerileme sağlamıştır. Latin Amerika'da ise mülkiyetin yeniden dağıtımında başarısız olunmasının yanı sıra, ekonomilerin yavaş ve istikrarsız büyüme performansları nüfusun en kırılgan gruplarının durumlarının daha da kötüleşmesini teşvik eden faktörlerden biri haline gelmiştir.²²²

2000'li yıllara girildiğinde ise Latin Amerika ekonomileri gelir dağılımındaki mevcut adaletsizlikleri temelden giderecek köklü değişiklikleri tam olarak hayata geçirememiş olmakla birlikte, daha adil bir gelir dağılımına yönelik önemli, ancak kırılgan, adımlar da atmışlardır. Özellikle 2000-2005 döneminde, en yoksul grupların gelir düzeylerinde birçok bölge ülkesinde az da olsa bir artış ve buna karşılık yüksek gelir gruplarının gelir düzeylerinde ise bir gerileme meydana gelmiştir. Bu sayede bölge içindeki derin gelir dağılımı uçurumu belli düzeyde azalmıştır. Dolayısıyla, Latin Amerika'da hâlâ ciddi bir eşitsizlik sorunu bulunuyor olsa da, gelir

²²² ECLAC (h), *a.g.e.*, s.8

dağılımındaki daha da bozulma eğilimi en azından günümüz itibariyle durmuş görünmektedir.²²³ Bu sınırlı iyileşmenin bir başka önemi de önceki yıllarda görülen “değişime karşı direnç” şeklindeki olumsuzluğun ortadan kalkmaya başlamış olmasıdır.

Söz konusu sınırlı iyileşme, 1999 yılındaki gelir dağılımı verileri ile 2005 yılındaki veriler karşılaştırıldığında da görülmektedir. Bu anlamda, en yoksul ilk 4 dilimin gelirinde bölge genelinde bir artış eğilimi vardır. Verilerine ulaşılabilen 15 ülke ile Brezilya, El Salvador, Paraguay ve Peru’da bu göstergede en az %1,5’lik bir artış gerçekleşmiştir. Buna karşılık en yüksek gelir grubunda bir gelir azalışı eğilimi bulunmaktadır. Bunun en açık örneği, söz konusu yüksek gelir grubunun gelirinin %36,5’ten %32,6’ya gerilediği Peru’dur. Ayrıca Brezilya, El Salvador ve Ekvator’da da en azından %2’lik bir azalma olmuştur. İncelenen ülkeler içinde sadece Honduras’ta genelin tam tersi bir gelişim görülmüştür. 2002 ile 2005 yılları arasındaki dönem dikkate alındığında da gelir dağılımındaki bu düzelmeye devam ettiği görülmektedir..²²⁴

2.1.3. Emek Piyasasından Kaynaklanan Sorunlar

Latin Amerika’da 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca belli dönemler haricinde sağlanan ekonomik büyümeye rağmen, sosyal göstergelerde tatmin edici gelişmeler sağlanamamasındaki en önemli nedenlerin başında kuşkusuz, emek piyasasındaki yapısal sorunlar ve bunları gidermede etkili önlemlerin alınamamış olması gelmektedir. Bölge bugün, kaynaklara ve üretim sistemine katılmada tarihsel eşitsizliği yansıtan ve bölge içinde çok uzun yıllardır devam eden yapısal bölünmüşlüğe ek olarak, büyüyen işsizlik, artan ücret eşitsizliği, gittikçe derinleşen kayıtdışı istihdam ve güvencesizliğin çeşitli biçimleri gibi istihdam merkezli önemli olumsuzluklarla karşı karşıya bulunmaktadır.

Latin Amerika ülkelerinde, özellikle son 20-30 yıllık dönemde emek piyasası reformları ve ekonomideki uzun dönemli eğilimler tarafından etkilenmiştir. Ayrıca bu dönemde bir demografik geçiş süreci de yaşanmıştır. Bu süreçte, aktif nüfusun yıllık

²²³ ECLAC (d), *a.g.e.*, s.84.

²²⁴ ECLAC (d), *a.g.e.*, s.88.

artış oranı düşmüş ve emek piyasası üzerinde bir baskı oluşmuştur. Kentleşmenin artması, eğitim sisteminin gelişmesi ve emeklilik sisteminin kapsamının genişlemesi katılım oranlarını düşüren diğer önemli etmenler arasındadır. Bunların emek piyasaları üzerindeki doğrudan etkileri, insanların işgücüne geç katılmaları, ancak erken emekli olmalarıdır. Sonuç olarak, kadın istihdam oranının bölge genelinde artmasının işgücüne katılım oranı üzerinde küçük de olsa olumlu bir etki yapmasına rağmen, 1990'lı yıllar süresince istihdama katılım oranı Latin Amerika genelinde yıllık sadece %0,2 düzeyinde, küçük bir artış göstermiştir.²²⁵

1990'lı yıllarda ekonomik büyümenin esas olarak istihdam yoğun bir büyüme olmaması da önemlidir. Düşük büyüme, yoksul kesime ulaşması en muhtemel temel eğitim ve sağlık gibi kamu harcamalarına az kaynak ayrılmasına ve bunun sonucu olarak da uzun vadede eşitsizliğin azalmamasına yol açmıştır.²²⁶ Ayrıca, bilindiği gibi ekonomik büyüme yoksulluğu ve eşitsizliği esas olarak istihdam etkisi aracılığıyla azaltmaktadır. Ancak, Latin Amerika'da hem yeterli büyüme oranlarına ulaşamamış hem de bu yetersiz büyüme oranları modern sektörlerde yeterli yeni iş yaratamamıştır. Bu olumsuz tabloya borç krizi ve bunu izleyen ekonomik durgunluk da eklenince, işsizlik daha da yükselmiştir. Üstelik emek piyasasındaki tek olumsuzluk işsizliğin yükselmesiyle sınırlı kalmamış, yeni iş imkanlarının azlığı, ücretlerdeki aşınma ve hem kayıtlı ve kayıtdışı sektörde çalışanlar hem de eğitilmiş ve eğitimsiz işçiler arasında gittikçe daha da büyüyen ücret farklılığı da yaygınlaşmıştır.²²⁷

Böyle bir arka plan ışığında 1980 yılında demografik açıdan Latin Amerika geneline bakıldığında, pasif nüfusun çoğunlukta olduğu görülmektedir. Bu durum hem çözülmesi güç sosyal sorunlar yaratmış hem de ekonomileri çalışma çağına gelen ve hızla artmaya devam eden geniş genç nüfusa yönelik yeni istihdam alanları yaratmaya mecbur bırakmıştır. Bu bağlamda, 1980 yılında Latin Amerika'da yüksek

²²⁵ Barbara Stallings ve Jürgen Weller, "Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy", ECLAC, Santiago/Chile. July 2001, s.11.

²²⁶ Birdsall, Torre ve Menezes, *a.g.m.*, s.11.

²²⁷ Rosenthal, *a.g.m.*, s. 25.

işsizlik ve kayıtdışı sektörün yoğun olmasıyla ilişkili eksik istihdam yüzünden, işgücünün %20'sinden tam faydalanılamamıştır.²²⁸

Tablo 5. Savaş Sonrası Dönemde 10 Yıllık İstihdam Artış Ortalamaları

Dönem	GSYİH Artışı	İstihdam Artışı
1950'li Yıllar	5,1	1,9
1960'lı Yıllar	5,7	2,3
1970'li Yıllar	5,6	3,8
1980'li Yıllar	1,2	2,9
1990'lı Yıllar	3,2	2,2
1950–99	4,2	2,6

Kaynak: Barbara Stallings ve Jürgen Weller, “Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy”, ECLAC, Santiago/Chile. July 2001, s.13.

Yoksulluğu istihdam aracılığıyla giderme konusunda Latin Amerika'nın başarılı olamamasındaki bir diğer neden, yoksul nüfusun çok büyük bir kısmını oluşturan yerlilerin ve azınlık gruplarının asıl değil, *rezerv işgücü* durumunda bulunuyor olmalarıdır. Yoksulluk, düşük hayat standardı, beklentilerin düşük olması ile iş hukuku ve sahip olunan haklar konusunda tam ve yeterli bilgi sahibi olmama; bu insanların emeklerini çok ucuza sunmaya ve güvencesiz, istikrarsız işlerde çalışmaya razı olmalarının önemli nedenleri arasındadır. Ayrıca birçok örnekte de görüldüğü üzere, yerli halk ve azınlık gruplar evlerine ve ailelerine dönme istekleri nedeniyle, geri dönüşlerini kolaylaştırmak için ayrımcılığa ve düşük ücretlere daha kolay katlanabilmektedirler.²²⁹

Dünyanın her yerinde olduğu gibi, Latin Amerika'da da emek piyasası aslında bu sosyal riskleri azaltmak için anahtar bir role sahiptir. Ancak buradaki sorun, sosyal programların esas olarak kayıtlı sektörde istihdam edilenler ile ailelerinin üzerine odaklanmış olmasıdır. Nitekim XX. yüzyılın ilk yarısındaki refah programları işçilere iş kazası, emeklilik, hastalık gibi durumlara karşı sigorta sağlayan sosyal güvenlik kurumları etrafında geliştirilmişler ve sonraki dönemlerde

²²⁸ Sautter ve Schinke, *a.g.m.*, s.10.

²²⁹ Terry Lynn Karl, “Dilemmas of Democratization in Latin America”, *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 1, (Oct., 1990), ss.1-29.

de kayıtlı emek piyasasının ötesine geçmede fazla başarılı olamamışlardır. Sonuçta, nüfusun düşük gelirli kesimlerinin önemli bir bölümü kapsam dışı kalmıştır.²³⁰ Bu olumsuz durum 1990'lı yıllarda, emek piyasası koşullarının kötüleşmesine bağlı olarak daha da bozulmuştur. Çünkü bu 10 yıllık dönem boyunca daha çok düşük kaliteli iş yaratılmıştır. Bu doğrultuda, kayıtdışı sektör istihdamının hızla artmasına bağlı olarak, birçok ülkede sağlık ve emeklilik güvencesi bulunmayan çalışan sayısı artmıştır. Ayrıca, işe giriş-çıkış oranı ile ifade edilen mikroekonomik istikrarsızlık, küresel piyasalarda rekabet edebilmek için gereken esneklik ihtiyacının bir parçası olarak çoğu ülkede yükselmiştir.²³¹ Kısaca, bölgedeki birçok sosyal politika, sadece kayıtlı sektörlere yönelik cömert destekler sunarken, kayıtdışı sektörlere artan ve sistemli olmayan yetersiz bazı yardımlarda bulunmaktadır. Dolayısıyla, emek piyasasına kayıtlı katılım, gelir elde etmenin yanı sıra, iş kazası, hastalık ve sakatlık gibi bir dizi sosyal riske karşı güvence imkanı da sunmaktadır.

Sosyal koruma programlarının kapsamına ilişkin bu sorunlu yapının aksine, Latin Amerika ülkelerinin genelinde gözlenebilecek olumlu bir özellik, iş güvencesine dair ayrıntılı yasal düzenlemelerin bulunmasıdır. Bu düzenlemeler arasında atipik iş sözleşmelerine sınırlamalar getiren, işten çıkarma sebeplerini sınırlayan ve ihbar süreleri ile kıdem tazminatına ilişkin kuralları belirleyen düzenlemeler öncelikle sayılabilir. Ayrıca, istihdam korumasının kapsamına analık izni ve yardımları da dahildir. Ancak analık izni ve yardımı ile aile ödemelerinin, benzerlerine sosyal demokrat refah rejimlerinde rastlanan kadınların sürekli istihdam durumlarını koruma amaçlı olmaktan çok, muhafazakar refah rejimlerinde görülen hane bireylerine refah sunumlarında bulunma amacını taşıdığını da belirtmek gereklidir.²³²

Latin Amerika'daki istihdamın korunmasına yönelik bu ayrıntılı mevzuat, gelişmiş ülkelerdeki gelirin sürdürülmesine yönelik sosyal koruma programlarına en yakın düzenleme olmakla birlikte, aralarında çok net iki farkın bulunduğu belirtilmelidir. Birincisi, tıpkı sosyal sigorta programlarında olduğu gibi, bunlar da

²³⁰ Barrientos, *a.g.m.*, s. 152; ECLAC (a), *a.g.m.*, s.36.

²³¹ Jaime Saavedra, "Labor Markets During the 1990s", **After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America**, Edt: P.P Kuczynski and J. Williamson, Washington, DC: Institute for International Economics. 2000, s.216.

²³² Barrientos, *a.g.m.*, s.133.

sadece kayıtlı sektörde istihdam edilen çalışanları kapsamakta; ikinci olarak, istihdamı koruma kuralları çalışanlardan çok, işleri ve üretimin devamlılığını korumayı hedeflemektedir.

Bu algı farklılığına bağlı olarak, Latin Amerika emek piyasalarında sosyal koruma kapsamına giren birbirinden oldukça farklı gruplar ortaya çıkmıştır. Bu konuyla ilişkili olarak, UÇÖ 2003 yılında Latin Amerika işgücü piyasasındaki sosyal koruma düzeyini belirlemek için, 1992–2002 yılları arasında 7 ülkede yürütülen bir yöntem geliştirmiştir. Bu yedi ülke Arjantin, Şili, Bolivya, Ekvator, Peru, Guatemala ve Nikaragua'dır. Bu çalışmayla güvencesizlik düzeyi ile sosyal koruma arasındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır. Güvencesizlik düzeyi ise bireyin işgücü piyasasındaki durumuna bağlı olarak belirlenmiş ve bunun için üç muhtemel senaryo saptanmıştır: *İşteki statü* (işveren, ücretli, kendi hesabına çalışan, ücretsiz aile işçisi ve işsiz), *çalışılan işyerinin veya sektörün türü* (büyük, küçük ölçekli veya kamu sektörü) ve son olarak da *vasıf* (profesyonel olan veya olmayan). Bu çalışma sonucunda, sosyal koruma düzeyiyle güvencesizlik düzeyi arasında ters yönlü bir ilişki bulunduğu sonucuna varılmıştır. Buna göre, en fazla sosyal koruma düzeyine sahip olanlardan en az korumaya sahip olanlara doğru yedi grup belirlenmiştir. Düşük güvencesizlik düzeyine sahip olmakla birlikte, yüksek sosyal koruma düzeyine sahip olan dört grup işverenler, büyük ölçekli işletmelerde ücretli çalışanlar, kamu kesiminde çalışanlar ve vasıflı kendi hesabına çalışanlardır. Buna karşılık, yüksek güvencesizlik düzeyine sahip olup, düşük sosyal koruma düzeyine sahip olan üç grup ise ev içi hizmetlilerinin de dahil olduğu küçük ölçekli işletmelerde ücretli çalışanlardan, vasıfsız kendi hesabına çalışanlardan, sürekli bir ücreti bulunmayan işçilerden ve işsizlerden oluşmaktadır.²³³

Sonuç olarak Latin Amerika'da sosyal koruma kapsamı açısından isabetli bir hedefleme yapılamadığı anlaşılmaktadır. Bu anlamda, zaten nispeten güvenceli bir durumda bulunan gruplar, devletin merkezi sosyal koruma programlarından da yararlanmakta; buna karşılık, bu programlara asıl ihtiyaç duyan kesimler ise yeterince yararlanamamaktadır.

²³³ Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.3.

2.1.3.1. İşsizlik

İşsizlik, dünyanın birçok bölgesinde olduğu gibi, Latin Amerika'da da her zaman ciddi bir sorun olmuş ve hatta 1980'li yılların başlarından itibaren, yapısal bir sorun haline gelmiştir. Bu nedenle, bölgedeki yoksulluk, gelir dağılımı eşitsizliği, ayrımcılık ve dışlanma gibi başka toplumsal sorunların temelinde de işsizlik önemli bir yer tutmaktadır. Bölgede kararlı bir işsizlik sorununun bulunmasının en önemli nedeni, ekonomik büyümenin işsizlik üzerindeki etkilerinin sınırlı oluşudur. Daha açık bir ifadeyle, Latin Amerika'da işsizlik, büyümenin sosyal yapıda iyileştirici özellikler göstermeye başladığı 2003 yılından sonra ancak gerileyebilmiştir. Daha önceki büyüme dönemlerinde, işsizlikte kayda değer bir gerileme yaşanmamıştır²³⁴.

Tablo 6. Latin Amerika'da İşsizlik Oranları

	Arjantin	Brezilya	Şili	Meksika	Venezüella	LAK
1990	7.4	4.3	7.8	2.7	10.4	...
1991	6.5	4.8	8.2	2.7	9.5	7.9
1992	7	5.8	6.7	2.8	7.8	8.5
1993	9.6	5.4	6.5	3.4	6.6	8.6
1994	11.5	5.1	7.8	3.7	8.7	8.7
1995	17.5	4.6	7.4	6.2	10.3	10
1996	17.2	5.4	6.4	5.5	11.8	10.6
1997	14.9	5.7	6.1	5.4	11.4	9.3
1998	12.9	7.6	6.4	4.7	11.3	10.3
1999	14.3	7.6	10.1	3.7	15	11
2000	15.1	7.1	9.7	3.4	13.9	10.4
2001	17.4	6.2	9.9	3.6	13.3	10.2
2002	19.7	11.7	9.8	3.9	15.8	11.1
2003	17.3	12.3	9.5	4.6	18	11
2004	13.6	11.5	10	5.3	15.3	10.3
2005	11.6	9.8	9.2	4.7	12.4	9.1
2006	10.2	10	7.7	4.6	10	8.6
2007	8.5	9.3	7.1	4.8	8.4	7.9
2008	7.9	7.9	7.8	4.9	7.3	7.3
2009	8.7	8.1	9.7	6.7	7.8	8.2
2010	7.7	6.7	8.2	6.4	8.7	7.3
2011	7.2	6	7.1	6	8.3	6.7

Kaynak: ECLAC'tan derlenmiştir. 31/08/2012

Latin Amerika'da işsizliğin, 1990'lı yıllarda bir önceki 10 yıla göre daha yüksek büyüme oranları sağlanmış olmasına rağmen yükselmiş olması, bu yorumu

²³⁴ Stallings and Weller, *a.g.m.*, s.15.

haklı çıkarmaktadır. Nitekim 1980-1990 arasındaki işsizlik ortalaması %6,6'dan, 1991-2000 arasında %7,2'ye yükselmiştir. 1990'lı yılların sonlarında Güney Amerika GSYİH artış oranlarındaki genel düşme sonucunda, işsizlik bölge tarihindeki en yüksek seviyelerden birine ulaşmış ve 1980'li yılların başlarında yaşanan borç krizi dönemindeki düzeyini bile geride bırakmıştır. İşsizlik, 1999 yılına gelindiğinde, Tablo 6'dan da görülebileceği gibi, birçok bölge ülkesinde çift hanelere ulaşmıştır.²³⁵

İşsizliğin karakterine bakıldığında ise farklı nüfus grupları arasında, oransal olarak homojen olmayan bir dağılım göze çarpmaktadır. Bu bağlamda, gençler ve yaşlılar arasında işsizlik daha yoğundur. Hatta genç işsizliği bölgenin tüm ülkelerinde, genel işsizlik ortalamasından çok daha yüksektir. Örneğin, 2010 yılında 15-24 yaş arası gençler için işsizlik oranı Arjantin'de %19,4, Brezilya'da 19,7, Şili'de 25,5, Meksika'da 12,8 ve Venezüella'da 17,3 olarak ölçülmüştür.²³⁶ Bu yüksek oranlara 25-34 yaş grubu da eklenince, bölge ülkelerindeki toplam işsizlerin yaklaşık yarısının gençlerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Bu olumsuz tablo 1990'lı yıllar süresince yaratılan her 10 yeni işten 7'sinin kayıtdışı sektörde olmasının etkisiyle daha da kötü bir hal almış ve bugün bölgedeki işsizlik ortalaması, 10 yıl önceki seviyesinden daha yüksek bir düzeye çıkmıştır.²³⁷ Tüm bunların anlamı ise iş bulmanın artık çok daha zor ve bulunan yeni işlerin birçoğunun ise düşük kaliteli, istikrarsız, güvencesiz ve düşük ücretli olduğudur.

Bu olumsuz tablonun sosyoekonomik yapı üzerine yansımalarının olması da doğal olarak kaçınılmazdır. Öncelikle ülkeler, yüksek işsizlik nedeniyle, üretim potansiyellerini arttırmak için ihtiyaç duydukları insan kaynakları avantajlarından tam olarak faydalanamamaktadır. Ayrıca bu olumsuz yapı, yoksulluğun nesiller arası geçişini de kolaylaştırmaktadır. Öte yandan, nüfus içindeki eğitim farklılıklarının ve geniş kesimlerin daha az istihdam olanağına sahip olmasının bir sonucu olarak, bireyler yasa dışı kanallardan gelir sağlama yoluna ve huzuru bozucu davranışlara daha çok yönelmekte ve bu nedenle, kamusal güvenliği ve sosyal dayanışmayı

²³⁵ Stallings and Weller, *a.g.m.*, s.15.

²³⁶ CEPALSTAT,

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=23&idTema=266&idioma=i>,

Erişim: 31/08/2012

²³⁷ Hopenhayn, *a.g.m.*, s.1.

aşındıracak temel toplumsal değerler kaybedilmektedir. Bu süreçte, çözümü kolay olmayan siyasal çatışmaların tetiklenmesi potansiyeli de artmaktadır. Sonuç olarak tüm bu olumsuzluklar, Latin Amerika ülkelerinin genelinin bugün içinde bulunduğu durumun bir özetini sunmaktadır.

Dolayısıyla istihdam artışı, sadece ekonomik değil, sosyal açıdan da önemli ve gereklidir. Bu anlamda, istihdam artışıyla birlikte Latin Amerika'nın öteden beri en ciddi sorunlarından biri olan gelir dağılımı eşitsizliğinin giderilmesi konusunda da önemli bir adım atılmış olacaktır. Çünkü yaratılacak yeni işlerle sadece vasıflı işçilere değil, orta ve az vasıflı işsizlere yönelik talep de artacaktır. Aynı zamanda vasıfsız işçi talebinin artması, hâlihazırda çalışmakta olanların nispi ücretlerinde de olumlu bir etkiye neden olabilir.²³⁸ Böylelikle de, vasıflı ve vasıfsız işçiler arasındaki ücret farklılığı daralması ve dolayısıyla gelir dağılımı eşitsizliğinin gerilemesi mümkün kılınabilir.

2.1.3.2. Ayrımcılık

Latin Amerika'da eşitsizlik ve dışlanma, kökleri uzun yıllar öncesine dayanan bir mirastır. XV. yüzyılda İspanyol ve Portekizli koloniciler, geniş toprak sahipliğine ve verimli tarım arazilerinin ve değerli madenlerin sömürülmesi için insanların zorla çalıştırılmasına dayanan bir ekonomik sistemi yerli toplumlara dayatarak, eşitsizliğin temellerini atmıştır.²³⁹ Toplumsal ayrışma bu eşitsiz ekonomik düzenden doğmuş ve ortaya ırk, etnisite ve cinsiyet gibi temellere dayalı sosyal dışlanma sorunu çıkmıştır.

Sistemi ve sistemden elde edilen kazançları kontrol eden seçkinler, demokrasiye ve beşeri sermayeye yatırım yapılmasına karşı durarak, eşitsizliklerin derinleşerek devam etmesini sağlamıştır. Nitekim yoksul çoğunluk bu nedenle siyasi olarak aktifleşememiş ve kazançların yeniden paylaşılmasını talep edememiştir. Yaklaşık beş yüzyıl sonra, XX. yüzyılın başlarına gelindiğinde düşük gelirli ailelerde yaşanan doğurganlık patlamasıyla, bu olumsuz sosyoekonomik düzen daha da bozulmuştur. Söz konusu doğurganlık patlaması, bir taraftan büyük bir vasıfsız işçi

²³⁸ Stallings and Weller, *a.g.m.*, s.17.

²³⁹ Terry Lynn Karl, "Economic Inequality and Democratic Instability", *Journal of Democracy*, 2000, Volume 11, No.1, s.152.

stoku meydana getirmiş, diğer taraftan da sahip olunan dezavantajların nesiller boyunca aktarılmasına yol açmıştır.²⁴⁰ Bu süreç sonunda, doğal olarak eşitsizlik ve dışlanma artmıştır.

Konuya günümüz itibariyle bakıldığında genellikle yerlilerin, etnik azınlıkların ve farklı dilleri konuşan toplulukların, toplumun geneline ve “asıl” vatandaşlar olarak kabul edilen gruplara göre daha olumsuz sosyal ve ekonomik koşullar altında yaşadığı ve hemen her alanda belli düzeyde ayrımcılığa maruz kaldığı görülmektedir. Bu durum kaçınılmaz olarak, Latin Amerika’da yoksulluğun ve eşitsizliğin azınlıklar ve yerliler üzerinde yoğunlaşmasına yol açmaktadır.

2000 yılında gerçekleştirilmiş nüfus sayımlarından elde edilen bulgulara göre, Latin Amerika genelinde yaklaşık 30 milyon dolayında yerli halk yaşamaktadır. Ancak yerli halkın yoğunluğu, ülkeler arasında eşit bir dağılım göstermemektedir. Bolivya, Guatemala, Meksika ve Peru 4,6 milyon ile 8,5 milyon arasında değişen yerli sayısı ile, yerli nüfusun en yoğun olduğu ülkelerdir. Yerli nüfusun 500 bin ile 1 milyon arasında olduğu Venezüella Bolivarçı Cumhuriyeti, Brezilya, Şili, Kolombiya ve Ekvator en yoğun yerli nüfusuna sahip ikinci grup ülkeleri oluşturmaktadır. Son olarak, Arjantin, Kosta Rika, El Salvador, Honduras, Nikaragua, Panama, Paraguay ve Uruguay 500 binden az yerli nüfusa sahip ülkeler olarak sıralanmaktadır. Bolivya, Guatemala ve Peru haricinde hiçbir Latin Amerika ülkesinde yerli nüfusun toplam nüfusa oranı %10’u geçmemektedir.²⁴¹

Bu nüfus yapısına bakarak, Latin Amerika’da bir kast sisteminin bulunduğu ileri sürülebilir. İspanya doğumlu İspanyollar, genellikle memur, yönetici ve asker gibi mevkilerde bulunarak, belirleyici ve ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuştur. “Criole” olarak adlandırılan Güney Amerika doğumlular ise, ticaret ve tarımla uğraşan tüccar ve toprak ağalarının yanında toplumun entelektüel kesimini oluşturmuştur. “Mestizo” ismi verilen ve toplumun en alt tabakasını oluşturan melezlerse, tarımda çalıştırılmışlardır.²⁴²

²⁴⁰ Bouillon ve Buvinic, *a.g.m.* s. 8.

²⁴¹ ECLAC (d), *a.g.e.*, s. 42.

²⁴² Volkan Yaraşır, **Sokakta Politika**, Gendaş Kültür Yayınevi, İstanbul, s. 152.

Dolayısıyla, Latin Amerika’da diğerlerinin de var olduğunu inkar etme geleneği aslında, eksik vatandaşlığın uzun yıllardır süregelen bir işaretidir. Latin Amerika’da keşif, koloni ve gelişme süreçleri ırksal, etnik ya da kültürel farklılıklarla damgalanmış gruplara tam vatandaşlık haklarının tanınmasının kararlı bir reddi ile iç içe geçmiştir. Yerli halk ile birlikte Afrika kökenliler ve diğer sosyal gruplar, ayrımcılığın ve dışlanmanın çeşitli biçimleriyle sürekli karşı karşıya kalmışlardır.²⁴³ Bunlar siyasal şiddete uğramış, toprak sahibi olma hakları kısıtlanmış, yargı önünde ayrımcılıkla karşılaşmış ve hatta polis bile bu insanlara daha az koruma ve güvence sağlayıp, daha şiddetli cezalar uygulamıştır.²⁴⁴ Bu olumsuz tablo günümüzde de, ağırlığı nispeten azalmakla birlikte, devam etmektedir.

Buna rağmen, Latin Amerika’da ayrımcılığın türlerine ve boyutlarına yönelik çok az istatistiki veri bulunmakta ve ulaşılabilen kısıtlı kaynaklar bile sosyal ve siyasal katılım, eğitim, emek piyasası ve hatta sağlık gibi günlük yaşamın hemen her alanında, ciddi boyutlarda bir ayrımcılığın mevcut bulunduğunu göstermektedir.²⁴⁵ Ayrımcılığın resmi kayıtlara çok yansımaması, ülkelerin adeta farklılıklarını inkar ve tek tip toplum yaratma çabası içinde olduğu fikrini akıllara getirmektedir. Bu nedenle, yerli halklar tanımlanırken ülkeler kendi koşullarına ve gerçeklerine en uygun tanımlamayı tercih etmekte ve bu doğrultuda farklı dil konuşma, kişinin kendini yerli olarak görmesi ve belli bir coğrafyada bulunma şeklinde üç temel tanımlama kullanmaktadır. Ancak yapılan araştırmalar tanımlamaların farklı olmasının sonucu değiştirmediğini; hangi tanım kıstas alınırsa alınsın, sonuç olarak bölgede yoksulluğun en fazla yerli halk arasında yaygın ve şiddetli olduğunu ortaya koymaktadır.²⁴⁶

Ayrımcılığın en yoğun biçimde görüldüğü alanlardan biri de emek piyasasıdır. Zira Afrika kökenli Latin Amerikalıların çok az bir istihdam güvencesine sahip olduğu ve hatta bazı bölge ülkelerinde hiç sahip olmadığı çeşitli araştırmalarla

²⁴³ ECLAC (a), *a.g.m.*, s. 21.

²⁴⁴ Ariel E. Dulitzky, “A Region in Denial: Racial Discrimination and Racism in Latin America”, <http://web2.cc.utexas.edu/law/academics/centers/humanrights/adjudicating/papers/Deniallastversion.pdf>, s.5.

²⁴⁵ Dulitzky, *a.g.m.*, s.5, Erişim: 25/02/2012.

²⁴⁶ Harry Anthony Patrinos, “The Cost of Discrimination in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, Summer 2000, s.8.

kanıtlanmıştır.²⁴⁷ Ayrıca emek piyasasında görülen ayrımcılık, yerli kadınlar için çok daha şiddetlidir ve ikili bir yapı arz etmektedir. Yerli kadınlar, emek piyasasında hem yerli olan ya da olmayan erkeklere karşı hem de yerli halktan olmayan kadınlara karşı dezavantajlı durumdadır ve ayrımcılığa uğramaktadır. Yoksulluğa maruz kalma ve yoksulluktan kurtulamama riski de bu kadınlar için erkeklere nazaran çok daha yüksektir. Bölge geneline bakıldığında, belli bazı istisnalar olmakla birlikte, yerli kadınlar en düşük gelir düzeyine sahiptir. Onları yerli erkekler izlemektedir. Ancak ilginç bir nokta, bu yerli erkeklerin gelirlerinin yerli olmayan kadınlardan bile daha düşük olduğudur.²⁴⁸ Kısaca, bölgede cinsiyet ayrımcılığı, ırk ayrımcılığından sonra gelmektedir. Gelir dağılımı piramidinin en üstünde ise, genellikle yerli halktan olmayan erkekler yer almaktadır.

Öte yandan, kadınlar genellikle kayıtdışı istihdam gibi sosyal sigortaların hiç kapsamadığı alanlarda istihdam edildikleri için, erkek çalışanlara göre çok daha düşük seviyelerde sosyal güvenlik kapsamına alınmaktadır. Olumlu bir durum ise bölge genelinde gözlenmeyen ve nispeten daha gelişmiş bölge ülkeleriyle sınırlı olan evrensel sağlık sistemlerinin, kadınlara erkeklerle aynı hakları ve ödemeleri sunmakta oluşu, bu nedenle de ayrımcılığı azaltmada küçük de olsa bir rol oynadığıdır. Ancak örneğin Şili'deki ISAPRES gibi özel sağlık hizmeti sağlayıcıları, kadınların daha fazla sağlık bakımı ihtiyacı ve masrafı (analık gibi) olduğu için, kadınlar aleyhine açık bir ayrımcılığa giderek, onlardan daha yüksek primler talep etmektedir.²⁴⁹

İşgücü piyasasında yerli halka yönelik bir başka ayrımcılık da bazı meslek gruplarının sadece belli gruplara açık olmasından kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede, yerliler genellikle daha düşük ücret ödenmesi ve daha düşük terfi imkanlarının sunulması yoluyla bazı mesleklerden dışlanmaktadır. Bu durum şüphesiz, yerlilerin sadece çalışırken değil, bunun öncesinde de ayrımcılığa uğradığının bir işaretidir. Zira yerli halk hem okul hem de mesleki eğitim almada ve ardından işe girişte ciddi bir ayrımcılığa maruz kalmaktadır.²⁵⁰

²⁴⁷ Dulitzky, *a.g.m.*, s. 21.

²⁴⁸ ECLAC (a), *a.g.m.*, s. 22.

²⁴⁹ Mesa-Lago (a), *a.g.m.*, s.16.

²⁵⁰ Patrinos, *a.g.m.*, s.7.

Ancak tüm bunlara rağmen, resmi kayıtlarda ve açıklamalarda her zaman için ayrımcılığın reddedilmesi ya da sorumluluktan kaçınılması eğilimi hakimdir. Hatta toplum içindeki ayrımcılığın nedeninin doğrudan doğruya kökleşmiş toplumsal uygulama ve gelenekler olduğu fikri sıklıkla ileri sürülmüştür. Ayrıca bölge hükümetleri ırkçı ve ayrımcı sayılabilecek davranış ve tutumların sistematik, rutin ve benzer davranış kalıplarının sürekli tekrarlama şeklinde meydana gelmediğini, bunların münferit ve sadece tek bir bireyin ya da küçük bir grubun marifeti olduğunu da savunmaktadır.²⁵¹

Kısıtlı da olsa ekonomik ve sosyal göstergelerin ırklar arasındaki geniş uçurumları ortaya koymasına bağlı olarak, ayrımcılığı belli bir seviyeye kadar kabul eden bölge ülkeleri ise bu uçurum ve eşitsizliklerin ırk ayrımcılığından daha farklı nedenlerden kaynaklandığını ileri sürmüştür. Gerçekten zamanla yerliler, zenciler ve beyazlar arasındaki söz konusu uçurumları açıklamak için çok çeşitli argümanlar geliştirilmiş ve bu eşitsizlikler, ırkçılık veya ırk ayrımcılığından çok daha az aşağılayıcı ifadelerle gerekçelendirilmeye çalışılmıştır. Bunların başında ise insanların yerli ya da zenci oldukları için değil, aslında yoksul ailelerden geldikleri ve bu nedenle de beşeri sermayelerinin yeterince gelişemediği için yoksul oldukları iddiası gelmektedir.²⁵² Bu iddiaya göre, sahip olunan sosyoekonomik statüyü ve refah düzeyini asıl belirleyen faktör kişinin etnik kimliği ya da yerli ırktan olup olmaması değil, ailesel geçmişidir. Dolayısıyla, kişinin ebeveynlerinin eğitimi ve geliri, o kişinin yeterli eğitim alarak kişisel gelişimini tamamlamasını ve dolayısıyla da gelecekteki sosyoekonomik durumunu belirleyen temel unsur konumundadır.²⁵³ Bu durumda da ortaya hem *yoksulluktan kurtulamama* şeklinde bir kısır döngü çıkmakta hem de toplumun farklı grupları arasındaki derin farklılıkların, ayrımcılığın bir sonucu olmaktan ziyade, iktisadi güçlerin kendi doğal işleyişlerinin bir sonucu olduğu iddiası ortaya atılmaktadır. Ancak mevcut eşitsizliklerin ve ayrımcılıkların sadece yoksulluk, sosyal statü ve eğitim gibi sosyoekonomik faktörlerden kaynaklandığı yönündeki böyle bir iddia, sadece tek bir ırkın bulunduğu ülkeler ya

²⁵¹ Dulitzky, *a.g.m.*, s. 15.

²⁵² Dulitzky, *a.g.m.*, s. 21.

²⁵³ Patrinos, *a.g.m.*, s.9.

da bölgeler için geçerli olabilir. Zira Latin Amerika gibi çeşitli ırkların bir arada bulunduğu coğrafyalarda, yoksulluğun ve dışlanmanın belirgin olarak sadece yerliler ve Afrika kökenliler üzerinde yoğunlaşması, bu açıklamanın meşruluğunu zayıflatmaktadır.

2.1.3.3. Tabakalı Emek Piyasaları ve Kayıtdışı İstihdam

Emek piyasalarının tabakalı bir yapıya sahip olduğu ekonomilerde, mesleki ve sosyal riskler işçiler arasında heterojen bir yapı gösterir. İşsizlik, meslek hastalığı ya da iş kazası gibi risklerin meslek grupları arasında farklı yoğunlukta dağıldığı durumlarda, sosyal sigortaların başarılı olma şansı daha azdır. Tabakalı emek piyasası yapısının hakim olduğu yerlerde, sosyal sigortalara yönelik talepler en az bu çok parçalı yapı kadar çeşitlilik gösterir. Bu tip özellikler gösteren piyasalarda, sosyal sigortaların kapsamı genellikle sadece belli işçi gruplarıyla sınırlandırılarak, vasıfsız, geçici ya da kendi hesabına çalışanlar gibi yüksek risk grubuna dahil kesimler kapsam dışı bırakılırlar.

Latin Amerika emek piyasası ve dolayısıyla sosyal sigorta sistemi de benzer bir yapı göstermektedir. Sosyal koruma programları kamu sektörü çalışanları, özel sektörde beyaz yakalı çalışanlar ve örneğin ithal ikameci stratejinin uygulandığı ekonomilerde koruma altındaki sektörlerin orta ve büyük ölçekli işletmelerinde çalışan işçiler öncelikli olmak üzere, tüm çalışanların sadece %50'sini kapsamaktadır. Bu, oldukça düşük bir orandır ve bölgedeki emek piyasalarının ikili yapısıyla açıklanabilir.²⁵⁴ Sonuç olarak, Latin Amerika'da sosyal koruma sistemleri çalışanların yarısına yeterli bir istihdam güvencesi sunamamakta ve sosyal güvenlik ağlarına etkin erişimlerini güvence altına alamamaktadır. Dolayısıyla insanlar hastalandıklarında, işlerini kaybettiklerinde veya emekli olduklarında neredeyse tamamen korunmasız kalmaktadır.

Kapsama alınan bireyler aynı zamanda sendikalaşma ve siyasi nüfuz sahibi olma eğilimi en yüksek olan çalışan gruplarıdır. Emeklilik ve sağlık sigortası programları bu çalışan grupları için oldukça ayrıntılı düzenlenmiştir. Ayrıca birkaç

²⁵⁴ “Latin American Economic Outlook 2011: How Middle Class Is Latin America?”, OECD Publishing, 2010, s.83.

bölge ülkesi işsizlik sigortası düzenlemeleri de yapmıştır. Aslında, istihdamı koruma düzenlemeleri ve işten ayrılma tazminatı işsizler için en önemli desteği sağlamaktadır. Arjantin ve Brezilya haricindeki birçok Latin Amerika ülkesinde sosyal sigortalar açıkça işgücünün yüksek risk gruplarını kapsam dışında tutmuştur. Buna karşılık, Arjantin’de kendi hesabına çalışanlar için sosyal sigorta bulunmaktadır. Brezilya’da ise kırsal kesimde çalışan işçiler açıkça kapsama dahil edilmişlerdir.²⁵⁵ Buradan da anlaşılacağı üzere, refah yardımlarındaki çok parçalılık, emek piyasasındaki çok parçalı durumun bir yansımasıdır.

Gelir, çalışma koşulları, sosyal statü ve mobilité, teknolojik rekabet edebilirlik ve iş tatmini açısından daha yüksek eğitim almış bireyler daha elverişli bir istihdam durumuna sahiptir. Küba ve bir dereceye kadar Uruguay haricinde Latin Amerika’nın tamamında, alınan eğitimin süresiyle ailenin gelir düzeyi arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Bu nedenle, günümüzdeki yeni ekonomi koşullarında, özellikle gençler için istihdama erişme anlamında bir kutuplaşma ortaya çıkmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, Latin Amerika ülkelerindeki emek piyasalarında bir yanda sahip olduğu bilişim becerileri sayesinde hızlı bir yükselme göstererek kısa zamanda meslek sahibi olmuş profesyoneller ve bilgi toplumu koşullarında gereksinim duyulan vasıflarla başarılı olmuş genç girişimciler; diğer tarafta ise güvencesiz, kayıtdışı sektörde düşük düzeyli ya da kayıtlı sektörde olsa bile düşük vasıf gerektiren basit işlerde istihdam edilen ve ilk gruptakilerden çok daha düşük bir ücretle çalışan çok daha kalabalık bir grup bulunmaktadır.²⁵⁶

Latin Amerika’da emek piyasasından kaynaklanan ve etkin bir sosyal koruma sisteminin gelişmesini engelleyen olumsuzluklardan biri de kayıtdışı çalışmanın yaygın olmasıdır. Ancak, tıpkı yoksulluk ve diğer sosyoekonomik sorun alanlarında olduğu gibi, kayıtdışı sektör konusunda da Latin Amerika’da tutarlı ve sistematik verilere ulaşmak mümkün değildir. Bunun iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi, kayıtdışı sektörün tanımı tartışmalıdır ve bir araştırmacıdan diğerine, araştırmacıların ilgi alanlarına ya da bakış açılarına göre değişmektedir. İkinci olarak, konuya ilişkin

²⁵⁵ Barrientos, *a.g.m.*, s.153.

²⁵⁶ Hopenhayn, *a.g.m.*, s.2.

veri kaynakları, tanımın gerektirdiği bilgileri her zaman sunmamaktadır.²⁵⁷ Sonuç olarak, bölgedeki kayıtdışı sektörün boyutları ve içeriği, zaman içinde değişmeyen ve genel bir tespitten yoksundur. Bu da özellikle ülkeler arasında karşılaştırmalar yapmayı güçleştiren bir sorundur. Bu nedenle, bir ülke için önerilen bir yöntemin ya da tedbirin bir diğer ülke için faydalı olmayabileceği ihtimali her zaman geçerlidir.

Kaynaklar arasındaki tutarsızlığa ilişkin olarak, UÇÖ ve CEPAL'in Bolıvyaya ilişkin yayınladığı veriler örnek gösterilebilir. Bu çerçevede, UÇÖ 1990 ile 1995 arasında Bolıvyada kayıtdışı sektörde %40'tan, %58'e doğru bir artış meydana geldiğini belirtmektedir. CEPAL ise aynı ülke için 1989 ve 1997 yıllarında kayıtdışı sektör oranının değişmeyerek, %59 düzeyinde sabitlendiğini savunmaktadır. Bu tutarsızlık, kuruluşların kayıtdışı sektör tanımlarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Nitekim CEPAL'in verileri beş ya da daha az işçinin çalıştığı işyerlerini, ev hizmetlerini ve meslek sahibi olmayan kendi hesabına çalışanları kapsarken, UÇÖ'nün verileri ise 10 kişiye kadar işçi çalıştıran işyerlerini, kendi hesabına çalışanları kapsamakta ve ev hizmetlerinde çalışanları ise dışarıda bırakmaktadır.²⁵⁸

Her ne kadar kurumların istatistikleri arasında farklılıklar olsa da bazı ortak eğilimlere de rastlanılmaktadır. Örneğin, bütün istatistiklerde özellikle son dönemlerde Latin Amerika'da kayıtdışı çalışmanın dikkate değer bir yükseliş içinde olduğu görülmektedir. Kayıtdışı sektör oranı 1990–1997 yılları arasında 14 Latin Amerika ülkesinde %51,8'den, %57,7'ye yükselmiştir.²⁵⁹ Ancak, bu sadece son 20-30 yılın bir sorunu değildir. Bu bağlamda, sorunun temeli 1950'li yıllardaki ithal ikameci kalkınma dönemine kadar götürülebilir. Bu dönem boyunca Latin Amerika'da sanayileşme sadece belli birkaç şehirde toplanmış ve buralara kırsal alanlardan ciddi bir göç baskısı meydana gelmiştir.²⁶⁰ Sonuç olarak, şehirlerde yoğun

²⁵⁷ Samuel Freije, "Informal Employment in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences and Policy Recommendations", **Inter-American Development Bank**, Labor Markets Policy Briefs Series, s.3.

²⁵⁸ Freije, *a.g.m.*, s.5.

²⁵⁹ Rossana Galli ve David Kucera, "Latin Amerika'da Çalışma Standartları ve Kayıtdışı İstihdam", **İşgücü Piyasası Kurallarının Savunusu**, Edt: Janine Berg ve David Kucera, Efil Yayınevi, Ankara, Mart 2010, s.184.

²⁶⁰ Galli ve Kucera, *a.g.m.*, s.184.

göçü karşılayacak yeterlilikte yeni iş yaratılamamış ve kayıtdışı çalışma hızla artmıştır.

Yüksek kayıtdışı çalışma oranı, Latin Amerika'da bir kısır döngü yaratma konusunda prim katkılı sosyal güvenlik sistemiyle bir etkileşim halindedir. Bir taraftan bu sistemler kayıtdışı çalışan ve sisteme doğrudan bir katkısı olmayan bu geniş kitle nedeniyle ciddi bir kayba uğramakta, diğer taraftan da bu insanlar ihtiyaç duydukları zamanlarda gerekli desteğe sahip olamamaktadır.²⁶¹ Her ne kadar bölge ülkelerinin tamamında yüksek bir kayıtdışılık olsa da bu oran ülkeden ülkeye ciddi farklılıklar göstermektedir. Kayıtdışı sektörün %29-%43 aralığında bulunduğu ve göreceli olarak düşük kabul edilen bölge ülkeleri sırasıyla Şili, Kosta Rika, Panama, Arjantin, Brezilya ve Uruguay'dır. Kayıtdışılığın %50-%63 aralığında olduğu ülkeler ise Ekvator, Guatemala, Paraguay, Venezüella, Honduras, Nikaragua, Peru ve Bolivya'dır.²⁶²

Kayıtdışı çalışmanın yol açtığı en ciddi olumsuzluklar, kötü işyeri koşulları ve düşük çalışma standartlarıdır. Ancak kayıtdışı çalışmanın yol açtığı sorunlar, bunlarla sınırlı değildir. Aynı zamanda sosyal sigorta sistemi üzerinde hem kapsamın genişlemesi konusunda baskı yapmakta hem de mevcut haliyle sistemin sürdürülmesini neredeyse imkansız hale getirmektedir. Çünkü kayıtdışı çalışanlar sistemin ya tamamen dışında kalmaktadır ya da son derece yetersiz bir çerçevede faydalanabilmektedir. Kayıtdışı sektör kendi başına çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışanlar ve mikro ölçekli işyerlerinde çalışanlar gibi düşük üretkenliğe sahip vasıfsız insan gücünü içermektedir. Kentlerdeki kayıtdışı sektör 1990–2002 arasında toplam istihdamın %43'ünden, %47'sine sıçramıştır. Bunun en başta gelen nedenleri kayıtlı kamu istihdamının azalması, büyük ölçekli işletmelerdeki istihdamın işgücünün artış hızından daha yavaş bir şekilde artması, mikro ölçekli işyerleri ile ev içi hizmetlerinde işlerin artması, kendi başına çalışmanın yaygınlaşması ve özellikle de altışverenlik, kısmi zamanlı çalışma veya sözleşmesiz çalışma gibi yetersiz sosyal koruma sunan esnekleşme hareketlerinin hızlanmasıdır.²⁶³

²⁶¹ OECD, *a.g.m.*, s.84.

²⁶² Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.2.

²⁶³ Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.2

Kayıtdışı çalışma çok farklı biçimlerde görülmekle birlikte, Latin Amerika'da en yaygın kayıtdışı çalışma biçimi %31'lik oranla kendi başına çalışmaya aittir. Kendine has bazı özelliklerinden dolayı kendi başına çalışmanın kapsama alınması kolay değildir. Bu özellikler bir işverenin bulunmaması, istikrarsız ve düşük gelirli işler olmaları, ücretli çalışanların ve işverenlerinin tüm sigorta ve hizmet kolları için ödediği birleştirilmiş primlere denk bir katkı zorunluluğunun bulunması ve son olarak, bu katkıların kendi başına çalışanlara tahakkuk ettirilmesinin ve toplanmasının güçlüğüdür. Ev içi hizmetlerinde çalışanlar ise genel kayıtdışılık içinde çok daha düşük bir orana sahiptir. Mikro ölçekli işyerlerinde çalışanların çoğunluğu kayıtdışı olduğu ve bunların tespit edilip, denetlenmesi çok zor ve masraflı olduğu için, bunlara ilişkin sağlıklı veriler bulunmamaktadır. Bu gibi nedenlere bağlı olarak, sosyal sigorta genellikle orta ve büyük ölçekli işletmelerden katkı toplamakta ve küçük ölçeklileri ihmal etmektedir.²⁶⁴

Öte yandan, kayıtdışılık hemen her ülkede kadınlar arasında daha yaygındır. Bu durum üç temel nedene bağlanmaktadır. Birincisi, kadınların okula kayıtlılık oranlarının ve ortalama eğitim sürelerinin yükselmesine bağlı olarak, kadın emek arzında bir artış meydana gelmiştir. Buna rağmen, tüm bölge ülkelerinde küçük ölçekli işletmelerdeki kadın ücretlilerin payı, aynı durumdaki erkeklere göre daha küçüktür. Çünkü kadınlar istihdama katılmada geleneksel bazı engellerle karşılaşmaya devam etmektedir. İkincisi, hane gelirinde ekonomik krizlere bağlı olarak azalmaların görülmesi de kadın emek arzında bir artışa yol açmıştır. Üçüncü olarak, birçok bölge ülkesinde kadınların emek piyasasına artan oranlarda girişleri bir ekonomik durgunluk dönemine denk geldiği için, kadınların kayıtlı ve yüksek verimlilikli iş bulma olanakları sınırlıdır.²⁶⁵

Bütün bu durumlara bağlı olarak kadınlar kendi hesabına ya da ev hizmetlerinde çalışmaya yönelmektedir. Ayrıca bazı ülkelerde kadınların ev hizmetlerindeki ve kendi hesabına çalışanlar arasındaki daha büyük oranları, o ülkelerdeki kültürel faktörlerle ve bu aktivitelerin çalışan annelere sağladığı esneklikle de açıklanabilmektedir. Bu da Dominik Cumhuriyeti haricindeki tüm

²⁶⁴ Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.2.

²⁶⁵ Freije, *a.g.m.*, s.5.

ülkelerde kayıtdışı çalışmanın kadınlar arasında erkeklerden daha yüksek olması sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca, kayıtdışı çalışanların ortalama gelirleri ulusal ortalamaların her zaman daha altında ölçülmüştür. Ancak gelir konusunda kayıtdışı çalışanların kendi aralarında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bu çerçevede, hemen hemen bütün ülkelerde kendi hesabına çalışanlar ücretli çalışanlardan; ücretli çalışanlar da ev hizmetlerinde çalışanlardan daha yüksek ortalama gelire sahiptir.²⁶⁶

2.2. Latin Amerika’da Sosyal Harcamalar

Sosyal harcamalar yüksek ve düşük gelir grupları arasındaki eşitsizliği azaltarak, gelir dağılımını düzeltici bir etkide bulunur. Ancak önemli olan sadece bu harcamaların miktarı değildir; hangi alanlara ve nüfusun hangi kesimlerine yönelik yapıldığı da en az miktarı kadar önemlidir. Bu anlamda, Latin Amerika’da kayda değer bir sosyal harcama ortalamasına ulaşılmış olmasına rağmen, bölge ülkeleri Avrupa’nın ve Asya’nın daha düşük sosyal harcama ortalamasına sahip birçok düşük ve bazı orta gelirli ülkesinden daha bozuk bir gelir dağılımına sahiptir.²⁶⁷

Gerçekten de Latin Amerika genelinde hiç de azımsanmayacak bir sosyal harcama düzeyi mevcuttur. Hatta 1990’lı yıllar bazı yazarlar tarafından Latin Amerika için sosyal gelişmede bir “altın çağ” olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda, IMF’nin 23 ülkenin yer aldığı veri setlerine göre, Latin Amerika’da 1970 yılında GSYİH’in %7,7’si kadar olan sosyal harcamalar 1999’da %12,3’e yükselmiştir. ECLAC’ın 17 ülkelik veri setine göre ise 1990 yılında GSYİH’in %10,4’ü kadar olan sosyal harcama miktarı, 1999 yılında %13,1’e yükselmiştir. Bu 10 yıllık dönemde kişi başına düşen sosyal harcama miktarı IMF veri setine göre %50, ECLAC veri setine göre ise %56 kadar yükselmiştir.²⁶⁸

Latin Amerika’nın sosyal politikalar ve harcamalar konusundaki bu olumlu yapısı, benzer gelişmişlik düzeyine sahip bölgelerle kıyaslandığında daha net belli olmaktadır. Bu çerçevede, örneğin 2004 yılında Latin Amerika’daki sosyal

²⁶⁶ Freije, *a.g.m.*, s.6.

²⁶⁷ Barbara Stallings ve Wilson Peres, “Growth, Employment, And Equity: The Impact Of The Economic Reforms In Latin America And The Caribbean”, ECLAC, Spring 2000, s.36.

²⁶⁸ Bouillon ve Buvinic, *a.g.m.* s. 17.

harcamaların milli gelire oranı %13 civarında ölçülmüşken, aynı oran Orta Doğu/Kuzey Afrika bölgesinde %9, yükselen Asya ekonomilerinde ise %8 dolayında ölçülmüştür.²⁶⁹ Daha da ilginç olan nokta, Latin Amerika'nın neoliberal politikalara genel bağlılığına karşın, resmi veriler milli gelirin oranı olarak sosyal harcamaların son 15 yıl içinde gözle görülür biçimde yükseldiğini göstermektedir. Bu yaygın ve kararlı sosyal harcama performansı, Latin Amerika'da devletin sosyal refaha müdahalesi konusunda sağlam bir miras bulunduğu şeklinde yorumlanabilir. Hatta bu miras dolayısıyla Latin Amerika'nın sosyal refah konusundaki performansını genel hatlarıyla Esping-Andersen'in sosyal demokrat refah devleti modeliyle ilişkilendiren yazarlar dahi bulunmaktadır.²⁷⁰ Ancak bu performansı sadece geçmişten gelen güçlü mirasa bağlamak yerine, buna ek olarak başta sendikalar olmak üzere sivil toplum örgütlerinin başarılı baskı politikaları yürütmelerine ve neoliberal yeniden yapılanma sürecinin bazı politika önerilerine direnç gösterebilmelerine bağlamak daha isabetli olabilir.

Latin Amerika'daki bu yüksek sosyal harcamaların bir başka özelliği de ülkeler arasında homojen bir özellik göstermemesidir. Çünkü bölge ülkeleri içinde daha gelişmiş olanlar, GSYİH'e oran olarak, daha yüksek kamu sosyal harcaması yapmaktadır. Bu çerçevede, Kuzey Konisi ülkeleri ekonomik yavaşlamadan daha fazla etkilenen Güney ülkelerine nazaran kişi başı sosyal harcamaları daha fazla arttırmıştır. Bu genel kuralın Kuzey tarafındaki iki istisna ülkesi El Salvador ve Nikaragua iken; Güneydeki istisna ülkeler ise Brezilya ve Şili'dir.²⁷¹ Ayrıca sosyal harcamaların niteliği ve doğurduğu sonuçlar da ülkeden ülkeye değişmektedir. Bir genelleme yapılacak olursa, sosyal güvenlik harcamaları daha zengin bölge ülkelerinde, daha geniş bir kayıtlı işgücü olmasına ve emeklilik programlarının daha kapsamlı olmasına bağlı olarak daha hızlı artmışken; düşük gelirli bölge ülkelerinde ise sağlık ve eğitim harcamaları daha hızlı artmıştır.²⁷²

²⁶⁹ Benedict Clements, Christopher Faircloth ve Marijn Verhoeven, "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues", *IMF Working Paper WP/07/21*, February 2007, s.21.

²⁷⁰ Lloyd-Sherlock(a), *a.g.m.*, s.348.

²⁷¹ ECLAC (i), *Social Panorama of Latin America 2002–2003*, United Nations Publications, Chile, 2004, s. 181.

²⁷² Bouillon ve Buvinic, *a.g.m.* s. 18.

Ülkelerin sosyal harcama düzeylerini şekillendiren birçok faktör bulunmaktadır. Bunlar içinde en başta sayılması gerekenlerden biri, ekonomik konjonktürdür. Nitekim kriz yılları olarak bilinen 1980’li yıllar boyunca sosyal harcamalarda ciddi gerilemeler yaşanmış; ancak, 1990’lı yıllarla birlikte hızlı bir yükselme başlamış ve bu yukarı doğru eğilim, 2000’li yılların başlarında da devam etmiştir. Bu dönemde yüksek sosyal harcama düzeyi açısından dikkat çeken başlıca ülkeler Panama, Uruguay, Arjantin, Brezilya, Kosta Rika ve Bolivya olmuş ve bunlar GSYİH içinde sosyal sektörlere ayrılan payı %18 ile %26 seviyelerine yükseltmişlerdir. Sosyal harcamalardaki bu ciddi artışların temel kaynakları ise daha büyük ve hızlı GSYİH artışı, GSYİH’in içinde kamu harcama payının artması ve toplam kamu harcamaları içinde sosyal harcamaların payındaki artış şeklinde sıralanabilir.²⁷³

Benzer gelişmişlik ve refah düzeyindeki bölgelere göre daha yüksek seviyedeki bu sosyal harcamalar sayesinde Latin Amerika’da sosyal eşitliğin gelişeceği ve güçleneceği beklenebilir. Hatta bölgenin önemli ülkelerinden Küba incelendiğinde bu yorumun doğru olduğu anlaşılmaktadır.* Ancak geri kalan ülkeler açısından manzara tamamen değişmektedir; servet, güç ve kaynaklara erişim konularındaki derin eşitsizlikler açıkça görülmektedir. Dünya Bankasının bu konuda yayınladığı bir raporda, bölgenin en adil gelir dağılımı ortalamasına sahip ülkesi olan Uruguay’da (Küba karşılaştırılabilir verilere sahip olmadığı için genellikle analizlerin dışında kalmaktadır) bile bu oranın, OECD veya Doğu Avrupa ülkeleri içinde en eşitsiz gelir dağılımına sahip ülkelere bile daha geride olduğu açıkça ortaya konmaktadır.²⁷⁴

Yüksek sosyal harcama oranlarına karşın, bölgede hâlâ derin sosyal sorunların görülüyor olması karşısında uygulanabilecek üç alternatiften söz edilebilir:

- Mevcut kaynakların daha etkin kullanımı.
- Toplam kamu harcamalarının arttırılması. Bu alternatif, toplam gelir seviyesinde bir artış gerektirmektedir.

²⁷³ Stallings and Weller, *a.g.m.*, s.29; ECLAC (i), *a.g.e.*, s. 180.

* Ayrıntılı bilgi için; Carmelo Mesa-Lago, “Social and Economic Problems in Cuba During the Crisis and

Subsequent Recovery”, CEPAL Review, 2005, 86, 2: 177–99, incelenebilir.

²⁷⁴ Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History, **World Bank**, 2003, Washington, s.1.

- Özel sektörün sisteme daha fazla katılımının sağlanması.

Mevcut sosyal eşitsizlikleri gidermeye yönelik bu alternatifler içinde ilk akla gelebilecek olan “sosyal harcamaları arttırmak ve niteliğini geliştirmek”, eğer bir kriz anında kesilecekse işe yaramayacaktır. Bu, Latin Amerika’da 1980’li yıllarda yaşanan durumu aynen yansıtmaktadır; sosyal harcamalar ekonominin durumuna aşırı endeksli olduğu için, krizlerden ya da daralmalardan sonraki dönemlerde bile sosyal harcamalardaki gerilemeler devam etmiştir.²⁷⁵ Bu nedenle de hükümetlerin sosyal harcamaların zor dönemler geldiğinde de devam edeceğine dair garanti vermesi gereklidir. Dolayısıyla bu üç alternatifin her biri kendine özgü sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu yüzden de hangi alternatifin en iyi çözüm olduğu ülkeden ülkeye ve yerel şartlar ile kamu tercihlerine göre belirlenmelidir.

2.2.1. Sağlık

Latin Amerika geneline bakıldığında sosyal harcamalar içinde en büyük payı eğitim ve sağlık harcamalarının aldığı anlaşılmaktadır. Sadece sağlık harcamalarına bakıldığında, Tablo 7’den de açıkça görülebildiği gibi, bölge ülkeleri arasında ciddi bir değişkenlik göze çarpmaktadır. Ancak tüm bölge için ortak olan bir nokta, Latin Amerika’da temel eğitim ve sağlık hizmetlerine giriş hakkının, yasal ve hatta bazı durumlarda anayasal güvence altında oluşudur. Öte yandan, sağlık harcamaları konusunda bölgeyi farklı kılan ve öne çıkaran bir diğer özellik de Latin Amerika’da sağlık sigortası ve bakım yardımlarının diğer gelişmekte olan bölgelerle kıyaslandığında daha erken başlamış olmasıdır. Nitekim 1950 yılında, LAK bölgesinin %47’si sağlık ve analık sosyal sigorta programlarını kurmuş durumdayken; bu oran Afrika’da %5, Asya ve Orta Doğu’da ise ancak %16 dolaylarında kalmıştır.²⁷⁶

²⁷⁵ Stallings ve Peres, *a.g.m.*, s.47.

²⁷⁶ Barrientos, *a.g.m.*, s.135.

Tablo 7. Sağlık Harcamalarının GSMH'ye Oranı

	Arjantin	Bolivya	Brezilya	Şili	Kosta Rika	Küba	Meksika	Uruguay
1990	4.3	...	3.5	1.7	4.9	4.5	2.7	2.8
1991	4.3	...	2.9	1.9	4.8	5.4	3.1	2.9
1992	4.5	...	2.3	2	4.4	6	3.2	2.9
1993	4.6	...	2.4	2.2	4.5	7.2	3.4	3.0
1994	4.8	...	3.6	2.3	4.7	5.7	2.4	3.4
1995	4.9	3.1	4.4	2.2	4.5	5.4	2.2	3.4
1996	4.6	3.3	3.6	2.4	4.8	4.7	2.0	2.5
1997	4.5	3.3	3.9	2.4	4.6	4.9	2.2	2.4
1998	4.6	3.2	3.7	2.6	4.7	5.2	2.2	3.1
1999	5.1	3.3	3.8	2.7	4.7	5.4	2.3	3.3
2000	4.9	2.9	3.9	2.8	5.0	5.5	2.2	3.3
2001	5.1	3.1	4.2	2.9	5.3	5.6	2.3	3.5
2002	4.4	2.9	3.7	2.9	5.6	5.7	2.1	3.5
2003	4.3	3.2	4.1	2.9	5.7	5.6	2.5	3.3
2004	4.3	2.8	4.3	2.8	5.0	5.4	2.3	3.2
2005	4.6	3.4	4.3	2.7	4.8	7.4	2.6	3.3
2006	4.7	3.1	4.5	2.7	4.8	7.0	2.7	3.7
2007	5.0	...	4.7	2.9	5.0	9.8	2.8	3.8
2008	4.9	3.3	5.8	11.8	2.8	4.4

Kaynak: ECLAC'tan derlenmiştir. 25/05/2011.

Sağlık harcamaları konusunda bölgenin bir başka önemli özelliği de, özel sağlık harcamalarının kamu sağlık harcamalarından iki kat daha fazla olmasıdır. Ancak kapsam olarak bunun tam tersi bir durum vardır; nüfusun çoğunluğu kamu sektörü tarafından kapsamaktayken, özel sağlık sektörü nüfusun çok küçük bir kısmını kapsamakta ve buna rağmen, toplam sağlık harcamaları içinde en büyük paya sahip görünmektedir. Dolayısıyla, sağlık sigortası ve bakım hizmetlerinde parçalı bir yapı göze çarpmakta ve bu yapı esas olarak üç alt sisteme ayrılmaktadır. Genel hatlarıyla bugün de geçerli olan bu yapıda, yüksek gelir grubundan bireyler ilk alt sisteme dahil olup, genellikle özel sağlık hizmetlerinden faydalanırken, ikinci alt sistem kayıtlı çalışanları ve bunların bakmakla yükümlü oldukları yakınlarını kapsamaktadır. Üçüncü alt sistem ise sağlık sigortası tarafından nadiren kapsanan ve temel sağlık hizmetlerine bile nadiren dahil olabilen düşük gelir grubundaki bireyleri içermektedir.²⁷⁷ Bu üçlü yapının Latin Amerika'daki iki istisna ülkesi, sağlık alanında sadece iki alt sisteme sahip olan Brezilya ve Şili'dir. Bu çerçevede, Brezilya'da sosyal sigorta haricindeki kamu sektörü ile özel sektör; Şili'de ise sosyal

²⁷⁷ Barrientos, *a.g.m.*, ss.135-137

sigorta sistemi ile özel sektör bir arada bulunmaktadır. Bunun dışında sadece Küba'da tek bir sektör bulunmaktadır ve o da kamu sektörüdür.²⁷⁸

Bu üçlü sistemin ayaklarından biri olan kamu sektörü, sosyal sigorta veya özel sektör korumasına erişemeyen nüfus kesimlerini koruma kapsamına almak üzere devreye girmektedir. Ancak kamu ayağı, uygulamada hiçbir ülkede tam anlamıyla etkin işlememektedir. Öte yandan, sistemin diğer bir ayağı olan özel sektör de kendi içinde bölümlere ayrılmakta ve homojen bir yapı göstermemektedir. Bu çerçevede, özel sektör üç tip sosyal koruma hizmeti sunucusu içermektedir. Bunlar içinde en yaygın olanları hastane ve klinik gibi kâr amacı güden ve hizmet karşılıklarının düzenli biçimde peşinen ödendiği ilaç ve sigorta sağlayıcılarıdır. Bunlar normalde kentlerdeki orta-üst ve üst gelir grubuna hizmet vermekle birlikte, kamu hizmetlerine tam olarak erişemeyen ve bütçesi açısından büyük bir fedakarlık göstererek, alacağı hizmetin bedelini hemen öncesinde ödeyen düşük gelir grubuna da zaman zaman hizmet vermektedirler. Kâr amacı gütmeyen hizmet sağlayıcıları ise sivil toplum örgütleri, kiliseler, dernekler, vakıflar gibi örgütlerdir. Bunlar asıl olarak yoksullara ve düşük gelirli kesimlere yöneliktir. Son olarak, geleneksel tıp yöntemleri gelmektedir. Bunlar genellikle Ant Bölgesinde ve Merkez Amerika'da yaygındır ve yerli halk başta olmak üzere, daha çok yoksul kesime hizmet etmektedirler.²⁷⁹

Latin Amerika'da bu son derece parçalı sağlık sistemi dışlanma düzeyini de açıkça gözler önüne sermektedir. Bu çerçevede, tüm bölge ülkelerinde yeterli bir koordinasyonun bulunmadığı parçalı bir yapı, yetersiz yasal düzenlemeler ve yetersiz dayanışma tipik olarak görülmektedir. Özellikle de sosyal sigortalar sisteminin daha geç hayata geçirildiği bölge ülkelerinde evrensel kapsama henüz ulaşamamış ve özellikle kırsal nüfus ile yerliler sisteme dahil edilememiştir. Ayrıca, finansal kaynakların dağıtılmasına yönelik mekanizmalar da kapsamın genişletilememesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu çerçevede, nüfusun daha geniş kesimlerinin korunmasından sorumlu olan, ancak çok daha az kaynağa sahip olan kamu sektörüne

²⁷⁸ Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.1.

²⁷⁹ Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.5.

kıyasla, sosyal sigortalara ve özel sektöre daha fazla kaynak aktarılması sorunu çok daha derinleştirmiştir.²⁸⁰

Bu nedenle, Latin Amerika’da sağlık sigortası ve sağlık bakımı hem bölünmüş hem de giriş ve yararlanma koşulları anlamında son derece eşitsiz bir yapı göstermektedir. Bu da, sosyal sorunları gidermede ileri sürülen diğer bir alternatif olan özel sektörün payını arttırmanın, kişiler açısından kapsamı genişletecek ve düşük gelir grubunun da faydalanmasını sağlayacak önlemler alınmaması halinde, tek başına etkili olamayacağının açık bir göstergesi olmaktadır.

2.2.2. Eğitim

Toplam sosyal harcamalar içinde sağlık harcamalarıyla birlikte en büyük paya sahip diğer bir harcama kalemi de eğitimidir. Eğitim harcamalarının milli gelire oranı konusunda da Küba, sağlık alanında olduğu gibi, bölgenin genelinden açıkça ayrılmaktadır. Aşağıdaki Tablo 8’den de görüldüğü gibi, Küba kendinden sonra en fazla eğitim harcaması yapan ülkeden neredeyse 3,5 kat daha yüksek eğitim harcaması yapmaktadır.

Tablo 8. Eğitim Harcamalarının GSMH’ye Oranı

	Arjantin	Bolivya	Brezilya	Şili	Kosta Rika	Küba	Meksika	Uruguay	Venezüella
1990	3,6	---	3,9	2,2	4	10	2,4	2,5	3,3
1991	3,6	---	2,8	2,2	3,8	11,5	2,7	2,3	3,7
1992	3,8	---	2,3	2,3	4	11,7	3,1	2,3	4,2
1993	4	---	3,1	2,5	4,2	12	3,7	2,6	3,8
1994	4,1	---	5,3	2,5	4,4	9,3	3,7	2,4	3,8
1995	4,3	5,2	4,8	2,5	3,9	8,6	3,5	2,5	3,6
1996	4,1	5,7	4,5	2,9	4,5	7,2	3,8	3	2,4
1997	4,3	6	4	3	4,5	7,2	3,8	3	3,9
1998	4,3	5,7	5,5	3,4	4,6	7,4	3,8	3,2	3,6
1999	4,9	6,2	5,5	3,8	4,2	8	3,8	2,8	4,3
2000	4,9	5,6	4,8	3,8	4,8	8,6	3,7	2,9	4,9
2001	5,2	6	5	3,9	5,3	9,4	4	3,1	5,2
2002	4,3	6,3	4,2	4,1	5,6	10,4	4,1	3,2	5
2003	4	6,7	5,1	3,9	5,6	11,7	3,9	3,2	5
2004	4,1	6,6	4,5	3,7	5,5	12,1	3,7	3,1	5,3
2005	4,7	6,5	4,5	3,3	5,3	14,5	3,8	3,3	4,6
2006	5,1	6,3	4,7	3,1	5,1	13,2	3,9	3,7	5,5
2007	5,4	---	5,2	3,3	5,3	15,8	4	4	---
2008	---	---	5,6	4	5,8	16,3	4,1	4,3	---

Kaynak: ECLAC’tan derlenmiştir. 26/06/2011.

²⁸⁰ Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.10.

Eğitim, yoksulluktan kurtulmanın en kolay ve doğrudan yoludur ve Latin Amerika'da yoksulluğun k3keni eğitimdeki sorunlara, yani asıl olarak eğitim kalitesinin ve okulu tamamlama oranının son derece d3şuk olmasına dayanmaktadır. Bu nedenle de sadece emek piyasasına y3nelik m3dahale ve d3zeltici politikalar yeterli olamamakta, esas olarak eğitime giriş ve eğitimin kalitesi konusunda 3nlemler almak gerekmektedir. Bu anlamda eğitim reformları, nesiller arası dezavantajları kırmada etkili bir 3nlem olarak, b3lge genelinde gittik3e yaygınlaşmaktadır.

Latin Amerika'da eğitim 3ok b3y3k oranda kamu finansmanına dayanmakla birlikte, son reformlar 3ncesindeki 3zel sunumlar, sadece varlıklı gruplara y3nelik eğitim hizmetlerine odaklanmıştır. M3fredatın belirlenmesi, gerekli finansmanın sağlanması, t3m eğitim sekt3rlerinin y3netimi ve 3zel kesimin denetlenmesi merkezi h3k3metin sorumluluğunda kabul edilmiştir. Buna uygun olarak da eğitim politikasının temel amacı, kapsamın ve standardın y3kseltilmesi şeklinde belirlenmiştir. Bu doğrultuda, 1980'li yıllarla birlikte okula kayıtlılık oranı b3y3k 3l33de artmış olsa da, kırsal kesimdeki ve kentlerdeki yoksul gruplar arasında eğitime giriş konusu h3l3a 33z3m bekleyen bir problem olarak kalmıştır. Ancak eğitimin kalitesi, devam ve kayıtlılık konusuna nazaran 3ok daha ciddi bir sorun konumundadır. Bu bağlamda, yoksul kesimin daha 3ok sene tekrarı yaptığına ve eğitimdeki aşamaları daha d3şuk oranlarda tamamlayabildiğine dair yeterli kanıt bulunmaktadır.²⁸¹

Oysa eğitime giriş ve eğitimin kalitesinin arttırılması, hem rekabet3iliğe hem de daha eşit bir sosyoekonomik yapının oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. 33nk3 Latin Amerika'nın gelir dağılımı problemi b3y3k oranda yetersiz eğitimden kaynaklanan yoğun vasıfsız iş3i stokundan meydana gelmektedir. İlkokuldaki asıl problem kalitenin arttırılması ihtiyacıdır. Orta 3đretimde, girişin ve kapsamın arttırılması 3ncelikli meseledir. 3niversite eğitimindeki ana problem ise uygun ve ihtiya3 duyulan alanlarda uzmanlaşmanın sağlanamamasıdır.²⁸² Bu nedenle, uygulanacak standart bir reform ya da stratejiyi t3m eğitim aşamalarına uygulamak

²⁸¹ Barrientos, *a.g.m.*, s.137.

²⁸² Stallings and Weller, *a.g.m.* s.30.

yerine, öncelikle hangi aşamada hangi sorunun baskın olduğunu iyice analiz edip, ona uygun bir politikayı hayata geçirmek çok daha etkili olacaktır.

Öte yandan, eğitimde karşılaşılan sorunların önemli bir başka nedeni de birçok Latin Amerika ülkesinde okula kayıt olabilmek için resmi doğum belgesinin gerekmesi ve özellikle de kırsal bölgelerde yaşayanların çoğunun bu belgeye sahip olmamasıdır. Bunun sonucunda da okula kayıtlılık oranı düşmektedir. Ancak bunun tek olumsuz yansıması okula kayıt oranlarının düşmesi değildir; oy verme, toprak sahibi olma ve diğer birçok hakkı kullanma anlamında da bir engel teşkil etmektedir.²⁸³

Ancak Latin Amerika'da eğitim harcamalarının miktarının ve yönünün belirlenmesinde, tıpkı sağlıkta olduğu gibi, yapılan ihtiyaç analizlerinden ziyade o dönemin ekonomik konjonktürü etkili olmaktadır. Bu doğrultuda örneğin, 1980'li yıllardaki ekonomik krizler eğitim yatırım ve harcamalarında ciddi kesintilere neden olmuş ve esas olarak yerel birimlerin ve bizzat ailelerin finansman desteğini artırıcı önlemler alma biçiminde uygulamaya dönüşen, okullar ve üniversiteler üzerindeki denetimin yönetiminin ve finansmanının desentralizasyonunu hedefleyen reformları tetiklemiştir. Eğitim harcamalarında 1990'lı yıllardaki telafilere rağmen, eğitim yardımları ve çıktıları hâlâ gelir düzeyine göre son derece bölünmüş bir yapı arz etmektedir.²⁸⁴

Gerçekten de 1990'lı yıllar boyunca sosyal harcamalarda yaşanan hızlı genişlemeden eğitim de sağlıklı birlikte payını almıştır. Ancak bu olumlu gelişmeye rağmen, sosyal güvenlik ve üniversite eğitiminden sağlanan faydalar daha çok orta gelir grubuna gitmiştir.²⁸⁵ Buradan hareketle, Latin Amerika'da sosyal harcama ve hizmetlerden eşit yararlanamama sorununun sosyal harcamaların altın çağı olarak adlandırılan 1990'lı yıllarda da varlığını koruduğu belirtilebilir.

²⁸³ Buvinic ve Mazza, a.g.t., s.23.

²⁸⁴ Barrientos, *a.g.m.*, s.137.

²⁸⁵ Stallings ve Peres, *a.g.m.*, s.35.

2.3. Latin Amerika'da Sosyal Harcama Verilerinin Kalitesi

Latin Amerika'ya ilişkin araştırmalarda en fazla başvuru kaynağı Latin Amerika ve Karayip Ekonomik Komisyonu (ECLAC)'dur. ECLAC, Birleşmiş Milletlerin bölgeye ilişkin sosyal harcama verilerini toplama ve akademisyenler ile politikacılar için referans oluşturma konusunda birincil sorumluluk sahibi bir örgüt olarak göze çarpmaktadır. Ancak buna rağmen, örgütün belli bir zaman dilimi için topladığı ve farklı zamanlarda yayınladığı veriler arasında bile zaman zaman tutarsızlıklar bulunabilmektedir. Çünkü ECLAC bazen yerel otoriteleri de sisteme dahil etmekte, bazen de bunları dışlamaktadır. Ancak ECLAC bu önemli ayrıntıya rağmen, sosyal harcamalara ilişkin verileri her zaman karşılaştırmalı olarak sunmakta ve tartışmaya açmaktadır.²⁸⁶ Bu nedenle, sosyal harcamaların son 15 yılda gözle görölür bir yükselme göstermesi kısmen, gittikçe daha fazla ülkedeki yerel hükümet harcamalarının hesaplamaya dahil edilmesine bağlı olabilir.

Buradan hareketle, birçok kaynakta ECLAC'a dayanılarak ileri sürölen Latin Amerika'da milli gelirin %13'e yakın kısmının sosyal harcamalara ayrıldığı iddiasının tartışmaya açık olduğu belirtilebilir. Çünkü ECLAC mevcut hesaplamalarında sadece belli ölkelerdeki yerel otorite harcamalarını hesaplamaya dahil etmektedir. Tüm bölge ölkelerindeki yerel harcamaların hesaplamaya dahil edilmesi halinde ise bölge ortalamasının %13'ün çok daha üzerinde bir görünüm alacağı kesindir. Nitekim özellikle de 1980'li yıllardan bu yana çoğu Latin Amerika ölkesinde sosyal politikaların finansmanı gittikçe daha çok desentralize ve parçalı bir hale gelmiştir. Bu durumun olumsuz bir yanı, yerel otoriteler merkezi olanlar kadar kesin ve ciddi raporlama mekanizmalarına sahip olmadıkları için, güvenilir ve karşılaştırılabilir veri elde etmenin güçleşmesidir.²⁸⁷

Öte yandan, sosyal koruma kapsamının belirlenmesi konusunda karşılaşılan önemli bir diğer sorun, mevcut verilerin sosyal sigorta ve özel sigorta toplamı olarak sigorta sistemine dahil olan kapsamları, kamu sektörüne erişimi, etkin olup olmamasına bakmaksızın birleştirmesidir. Göstergeler esas olarak kurumlardan

²⁸⁶ Clements, Faircloth ve Verhoeven, *a.g.m.*, s.21.

²⁸⁷ Lloyd-Sherlock(a), *a.g.m.*, s.350.

sağlanan istatistiklere ve birkaç ülkeden toplanabilen hanehalkı anketlerine dayanmaktadır. Ancak belli nedenlerden ötürü bunların geçerliliği son derece tartışmalıdır.²⁸⁸

- Bölgede tarihsel istatistiki veri seti bulunmamaktadır. Sosyal sigortanın veya özel sigortaların bulunmadığı Küba, kamu sektörüne erişime ilişkin istatistik yayınlamamaktadır. Bolivya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, Haiti, Peru ve Venezüella için sadece brüt ve yaklaşık tahminler yapılabilmektedir.
- Bazı ülkelerde kamu sektörüne etkin erişim ile ilgili hiç veri bulunmamaktadır.
- Bazı ülkelerde özel sektörün kapsamına ilişkin veri elde etmek ya imkansızdır ya da çok zordur. Bazılarında da benzer biçimde kamu çalışanları, silahlı kuvvetler, öğretmenler gibi belli mesleklere ilişkin ayrı sosyal sigorta yapılarının kesin kapsamını belirlemek mümkün değildir.
- Bazı ülkelerde sosyal sigortalar ve/veya toplam kapsam/erişim istatistiklerindeki mükerrer kayıtlar nedeniyle, abartılı tahminler yapılmaktadır.
- Bazı ülkelerde toplam kapsam ve işsizler konusundaki istatistikler güvenilirlikten uzaktır.
- Çoğu bölge ülkesinde güncel veriler bulunmamaktadır.
- Bazı ülkelerde aynı kaynak içinde bile ciddi tutarsızlıklar bulunmaktadır.
- Anketlerin koruma altındaki nüfusu kategorize etme kriterleri konusunda bir standardı bulunmamaktadır.

Yine de bir genelleme yapmak açısından, sosyal güvenlik sistemi ne kadar eskiyse ve kayıtlı çalışanların sayısı ne kadar yüksekse, sosyal sigortaların kapsamının da o kadar geniş olduğu anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, reformların etkileri konusunda kesin bir değerlendirme yapmak da yukarıda belirtilen eksikliklerden ötürü çok kolay değildir. Karşılaştırılabilir oranlar sadece ülkelerin yarısı için geçerlidir ve ilk gözlem her

²⁸⁸ Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.6.

zaman reform öncesi döneme ait olmayabilmektedir. Kolombiya’da olduğu gibi, reform öncesinde ve sonrasında sosyal koruma sektörlerine kayıtlılıktaki değişiklikler veya Şili’deki gibi reform öncesinde sosyal sigorta sistemindeki aşırı çeşitlilik karşılaştırma yapmaya engel olmaktadır. Ancak tüm bunlara rağmen, sosyal sigorta kapsamının reform öncesi ve sonrası bölge ortalamasına ilişkin yaklaşık bir tahminde bulunmak mümkün olabilir. Sosyal sigortaların kapsamı 1980 yılındaki %61’lik düzeyinden 1990 yılında %64’e yükselmiş, 2000–2004 arasında %53’e düşmüştür. Bölgedeki toplam sigortalıların neredeyse yarısını barındıran Brezilya analizin dışına çıkarıldığında, 2000–2004 arasında ortalama %41’e gerilemektedir. Brezilya’nın dahil edilmediği bu analizde 1980 yılındaki oran %43; 1990 yılında ise %52 olmuştur. Tüm bu oranlar, %75’lik UÇÖ normlarının oldukça gerisinde bulunmaktadır.²⁸⁹

²⁸⁹ Mesa-Lago (b), *a.g.m.*, s.6.

3. ŞARTLI NAKİT TRANSFERLERİNİN SOSYAL KORUMADAKİ ROLÜ

3.1. Sosyal Koruma: Kavramsal Çerçeve

Sosyal koruma tedbirlerinin toplumun yoksul kesimlerine ulaşması hiçbir zaman kolay olmamıştır. Hükümetlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yoksul bölgelerde temel sosyal hizmetlere erişim konusunda önemli adımlar atmış olmalarına rağmen, birçok ihtiyaç sahibi aileye ulaşma konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Okul uniformaları, araç-gereçleri, ulaşım masrafları gibi bireylerin kendi başlarına karşılamak zorunda olduğu giderlerin yanı sıra, davranışsal ve uzun zamandır süregelen toplumsal engeller, çok sayıda yoksul bireyi sosyal hizmetlerin ulaşılabilir olduğu anlarda bile, onlardan yeterince faydalanmaktan alıkoymaktadır. Dolayısıyla sosyal hizmet arzı ve talebi arasındaki bu boşluğu gidermek üzere, etkili bir sosyal koruma ağı oluşturmak ve erişim kolaylıkları sağlamak, insana yaraşır bir yaşam sürmek için şarttır.

Sosyal koruma farklı tanımları olan bir kavramdır. Ayrıntılı bir tanım olarak, etkin ve sağlıklı emek piyasası koşullarını geliştirerek, insanların riskler karşısındaki savunmasız konumlarını azaltarak, tehlikelere, gelir kesintilerine ya da kayıplarına karşı kendilerini koruma kapasitelerini arttırarak yoksulluğu ve risklere karşı savunmasızlığı azaltmak üzere tasarlanmış politika ve program dizileri şeklinde ifade edilebilir.²⁹⁰

Dünya Bankası bu tanımı da kapsayan, daha genel bir tespitte bulunmaktadır. Dünya Bankasına göre, sosyal koruma; bireylere, ailelere ve topluluklara risklerle daha etkili başa çıkmaları için yardımcı olan ve kritik derecede savunmasız olanları destekleyen kamu politikalarıdır.²⁹¹ UÇÖ de buna benzer bir tanım yaparak sosyal korumayı, hastalık, analık, meslek hastalıkları, iş kazaları, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve aile reisinin ölmesi gibi çeşitli olumsuzluklara bağlı olarak gelirin tamamen yok olması ya da ciddi boyutta azalması sonucunda meydana gelebilecek ekonomik ve

²⁹⁰ Isabel Ortiz, “Social Protection in Asia and the Pacific”, **Asian Development Bank**, 2001, www.adb.org/Documents/Books/Social_Protection/appendix_2.pdf, Erişim: 08/08/2011, s.657.

²⁹¹ Robert Holzmann, Sándor Sipos vd, **Social Protection and Labor at the World Bank 2000–2009**, World Bank, Washington, 2009, s.1.

sosyal tehlikelere karşı sağlık bakım hizmetleri yoluyla ya da çocuklu ailelere nakit desteklerde bulunulmasıyla bireyleri koruyan kamusal tedbirler olarak ifade etmektedir.²⁹²

Bir ülkedeki sosyal koruma tedbirleri, genellikle sosyal yardım ya da sosyal refah programları olarak adlandırılan ve çoğunlukla katkıya dayalı olmayan sosyal güvence ağı programlarından oluşmaktadır. Temel rolleri, yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliği sorun alanlarında *önleme, koruma, geliştirme* ve *dönüştürme* işlevlerinde bulunmak olan bu programlar, genellikle bireylere ve ailelere kronik yoksulluk sorunuyla mücadele etmelerini kolaylaştırmak veya yoksul olmayıp, onları yoksulluğa düşürecek geçici gelir eksilmeleriyle baş edemeyecek durumda olanlara yardımcı olmak üzere tasarlanmışlardır.²⁹³

Sosyal koruma tedbirlerini vazgeçilmez kılan belki de en önemli gerçek, bireylerin her zaman, klasik iktisat teorisinin ileri sürdüğü gibi tam bilgi sahibi ve rasyonel davranan aktörler olarak hareket edememeleridir. Bu gerçek, aileleri insani gelişime normalde olması gerekenden daha az bir yatırım yapmaya yöneltebilir. Bu durumun yaygınlık göstermesi hükümetlerin sosyal koruma tedbirleri şeklinde, pozitif ve düzeltici müdahalelerde bulunmasına zemin hazırlamaktadır.²⁹⁴ Devletin sosyal koruma tedbirlerini gerekli kılan bir başka piyasa başarısızlığı durumu ise sigorta piyasalarının yoksul ailelere yeterince ulaşamamasıdır. Gelir düzeylerinin değişken olduğu riskli bir ekonomik yapıda, ailelere yönelik nakit destekleri haneîçi refah düzeyini yükselterek, bu dalgalanmaları bir yere kadar yumuşatabilir.²⁹⁵

Sosyoekonomik hayata yönelik pozitif müdahalelerin iktisadi ve siyasi açılardan meşruiyet kazanmasının nispeten yeni bir durum olduğunu belirtmek yanılıcı olmayacaktır. II. Dünya Savaşı yıllarından sonraki dönemler boyunca,

²⁹² International Labour Organization (ILO), **World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World**, Geneva, 2000, s.29.

²⁹³ Margaret Grosh, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc ve Azedine Ouerghi, **For Protection and Promotion- The Design and Implementation of Effective Safety Nets**, World Bank, Washington, 2008, s.463.

²⁹⁴ Vicente B. Paqueo, “Conditional Cash Transfers: An Overview of Theory, Practice, and Evidence”, **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.128.

²⁹⁵ Ariel Fiszbein, Norbert Schady, Francisco Ferreira, Margaret Grosh ve Nial Kelleher, **Conditional Cash Transfers—Reducing Present and Future Poverty**, World Bank, Washington, 2009, s.48.

iktisat yazını kalkınma teorisini dar bir biçimde sadece fiziki sermayeye yatırım yapma konularıyla sınırlandırmıştır.²⁹⁶ Sosyal koruma tedbirleri bu görüşlerin bir uzantısı olarak insanları tembelliğe sevk eden ve onların üretken taraflarının ortaya çıkmasını engelleyen politikalar olarak görülmüştür. Genellikle *Samaritan İkilemi* olarak bilinen bu yaklaşıma göre, vatandaşlar devletin bugün desteklediği bir politikayı gelecekte de sürdüreceği beklentisine sahiptir. Bu beklenti onları, kendi sorumluluklarını üstlenmeye yönelik faaliyetlere girişmekten alıkoymaktadır.²⁹⁷ Ancak zamanla bu görüş etkisini kaybetmiş, sağlıklı ve sürdürülebilir bir iktisadi kalkınma için insani gelişimin desteklenmesinin kaçınılmaz olduğu anlaşılmıştır. Bu bağlamda, sosyal koruma önlemleri yaklaşık son 50 yıldır maliyet unsuru olarak görülmekten çıkıp, beşeri sermayeye yaptıkları katkılar nedeniyle büyümenin ve kalkınmanın olmazsa olmaz koşulları arasında kabul edilmeye başlamıştır.²⁹⁸

Doğal olarak, bu gelişmenin arkasında insan hakları temelli görüşlerin yanı sıra, toplumsal, siyasal ve ekonomik fikirler de yer almaktadır. İnsan hakları bakış açısıyla, sosyal koruma önlemleri “her insanın saygın bir hayat standardı sürdürme hakkı bulunduğu” evrensel fikrini kuvvetlendirmektedir. Toplumsal açıdan, eşitsizlikleri en aza indiren beşeri sermaye artışını mümkün kılmaktadır. Ekonomik olarak, gelirin yoksullara ve en savunmasız gruplara yeniden dağıtılması yoluyla yoksulluk ve eşitsizlik üzerinde ani bir etki meydana getirmektedir. Ayrıca sağlıklı, üretken ve güvenceli işgücünü tehdit eden riskleri en azından hafifleterek ya da tamamen ortadan kaldırarak, uzun dönemde büyümeye ve kalkınmaya katkı sağlayacak beşeri sermaye birikiminin geliştirilmesine yol açmaktadır. Son olarak siyasi açıdan, sosyoekonomik eşitsizlikleri azaltarak, sosyopolitik istikrarı sağlamaya ve geliştirmeye yardımcı olmaktadır.²⁹⁹ Tüm bu faydalarının en son ve genel sonucu,

²⁹⁶ David E. Bloom, Ajay Mahal, Larry Rosenberg ve Jaypee Sevilla, “Social Protection and Conditional Cash Transfers”, **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.12.

²⁹⁷ Zafiris Tzannatos , Peter F. Orazem ve Guilherme Sedlacek (a), “Policy Options to Eradicate Child Labor and Promote Education in Latin America”, **Child Labor and Education in Latin America-An Economic Perspective**, Edt: Peter F. Orazem, Guilherme Sedlacek, and Zafiris Tzannatos, Palgrave Macmillan, 2009, s.209.

²⁹⁸ Bloom, Mahal, Rosenberg ve Sevilla, *a.g.m.*, s.12.

²⁹⁹ Sri Wening Handayani ve Clifford Burkley, “Workshop Highlights and Executive Summary”, **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.XXXI.

hükümetlerin etkinliği ve büyümeyi destekleyecek tercihlerde bulunması için uygun bir zeminin yaratılmasıdır.

Sosyal koruma çatısı altında, tüm bu faydalara ulaşmak üzere uygulanan etkili yöntemlerden biri, şartlı nakit transferi programlarıdır (ŞNT). Nakit desteklerini eğitime devam ve düzenli sağlık kontrolü şartlarına bağlayan bu programlar, sosyal koruma ağını doğrudan doğruya beşeri sermaye birikimiyle ilişkilendirmektedir.³⁰⁰ Nitekim ŞNT programlarının özü, beşeri sermayenin güçlendirilmesi yoluyla yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılmasına dayanmaktadır. Bir taraftan kapsam altına alınan ailelerin hem kendilerinin hem de genel olarak toplumun faydasına olacak faaliyetlere katılımlarını sağlamakta, diğer taraftan da gelecek nesillerin gelişimini desteklemektedir.³⁰¹

3.2. Etkili Bir Sosyal Koruma Tedbiri Olarak Nakit Transferleri

Sosyal koruma tedbirleri, farklı program ve uygulamalardan meydana gelen önlemler bütünüdür. Bir sınıflandırma yapmak açısından, sosyal koruma tedbirleri aynı veya nakdi yardımlar, şartlı veya şartsız yardımlar, gelir tespitine veya coğrafi kıstaslara göre hedeflemeli ya da evrensel programlar, aile veya birey temelli programlar, birbiriyle bağlantılı olup, birbirini tamamlayan veya birbirinden bağımsız programlar ve son olarak geçici veya süresiz programlar olarak gruplandırılabilir.³⁰² Dolayısıyla, şartlı veya şartsız sunulabilen nakit transferleri, bu bütünün içindeki bileşenlerden sadece biridir. Ancak son dönemde, özellikle beşeri sermaye geliştirici şartlara bağlı olarak çok daha fazla tercih edilmesi nedeniyle, diğerlerinden ayrılmaktadırlar.

Nakit transferleri katkıya dayalı olmayan, miktarı önceden bilinen, yoksul kesimler ile savunmasız ve dezavantajlı grupların gelir düzeylerini iyileştirmeye

³⁰⁰ Sudhanshu Handa ve Benjamin Davis, “The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean”, **Development Policy Review**, 2006, No: 24/5 , s.513.

³⁰¹ Eduardo Zepeda, “Pro-poor Growth: What Is It?”, **International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)**, Brezilya, 2009, s.1.

³⁰² Axel Weber, “Social Assistance in Asia and the Pacific: An Overview”, **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.48.

yardımcı olan doğrudan ve düzenli nakit destekleridir. Etkili bir sosyal politika aracı olarak nakit transferlerinin temel amacı yoksullukla ve gelir dağılımı eşitsizliğiyle mücadele etmektir. Bu transferler, iktisadi ve toplumsal şoklara karşı savunmasız gruplara belli bir güvence de sağlamaktadır.³⁰³ Buradan hareketle, ülkelerin kalkınma hedeflerine dolaylı olarak katkı sağlama potansiyellerinin bulunduğu belirtilebilir.

Etkili bir sosyal politika mekanizması olarak işlev gören nakit transferleri, özellikle de ŞNT programları, hem yoksullara asgari bir gelir sunmakta hem de toplumun yoksullara olan borcunu ödemesinin bir yolu olmaktadır. Şartlılık ilkesi yoksulların sahip oldukları haklara erişmelerinin yolunu açan, güçlü teşvikler olarak görülmektedir. Diğer taraftan, eğitim ve sağlık hizmetlerinin evrensel sunumu bile, bazı doğrudan ve dolaylı fırsat maliyetleri nedeniyle yoksulların tamamına ulaşmamaktadır. Buna karşılık, ŞNT programları eğitim ve sağlıkla ilişkilendirilmiş nakit destekleri sunarak, bu erişim engellerinin kaldırılmasının bir yolu olmaktadır.³⁰⁴

Bu nedenle, temel hedefler açısından geleneksel sosyal yardım programlarından çok da ayrılmayan ŞNT programları, asıl olarak başvurdukları yöntemler açısından diğerlerinden ayrılmaktadır. Bu açıdan ŞNT programları, sosyal hizmetlerin sunulmasında yenilikçi bir yaklaşımı temsil eden sosyal yardım programları olarak nitelendirilebilir. Geleneksel arz yanlı sosyal yardım programlarından farklı olarak, yoksulları hedeflemede talep yaratıcı finansman yöntemini kullanmaları, ŞNT programlarının yenilikçi taraflarını oluşturmaktadır. Nitekim doğrudan doğruya kapsama alınan aileleri desteklemek üzere talep yanlı müdahaleleri kullanan bu programların piyasa ilkelerine dayalı olması, genel sübvansiyonlar veya okullar, sağlık merkezleri ve diğer sosyal hizmet sunucularına yönelik yatırımlar gibi geleneksel arz yanlı mekanizmalardan kesin bir ayrılma anlamına gelmektedir.³⁰⁵

³⁰³ Catherine Arnold, Tim Conway ve Matthew Greenslade, “Cash Transfers Evidence Paper”, **Department for International Development (DFID)**, 2011, s.i.

³⁰⁴ Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs ve Bénédicte de la Brière, “The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context”, **World Bank**, May 2007, s.9.

³⁰⁵ Laura B. Rawlings, “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”, **World Bank**, Social Protection Discussion Paper Series, No:0416, August 2004, s.1.

Son dönemlerde artan popülaritelerine de bağlı olarak, iktisat teorisyenleri arasında uzun bir süreden bu yana, hanehalkının refah düzeyini arttırmada nakit transferlerinin aynı yardımlardan çok daha etkili olduğu kabul edilmektedir. Çünkü nakit transferi durumunda hanehalkının karar alma ve tercihte bulunma yelpazesi daha geniştir. Nakit destekler bireyleri kendi bireysel şartlarına ve tercihlerine en uygun gördükleri yönde harcamada bulunma konusunda daha özgür kılar.³⁰⁶ Ayrıca, kamusal hizmetler genellikle gerçek yoksul kesimlere yeterince ulaşmamaktadır. Örneğin, okul dışında kalan çocuklar iyileşen eğitim kalitesinden faydalanamazlar. Üstelik okullar için ayrılan kaynaklardan zengin mahalle veya topluluklar genellikle daha çok faydalanmaktadır.³⁰⁷ Bu gibi durumlarda, nakit transferleri gerçek yoksul kesimlere ulaşma konusunda daha etkilidirler.

Ancak, tüm bunlara rağmen, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde gıda yardımları, okul araç-gereç ve kitap desteği, inşaat malzemesi desteği gibi aynı yardımlar daha sık uygulanmaktadır. Hatta son zamanlara kadar, nakit transferleri “refahçılığı” ve başkalarına bağımlılığı teşvik eden, “kalkınma karşıtı sadaka ekonomisi” olarak görülmüştür. Üstelik bir adım daha ileri gidilerek, nakit desteği alanların ellerindeki parayı akıllıca harcamayan; genellikle alkole, sigaraya ve diğer temel ihtiyaç sayılmayan maddelere yatıran bireyler oldukları bile ileri sürülmüştür.³⁰⁸

Buna rağmen, son dönemlerde nakit transferi programlarına doğru hızlı bir yönelmenin yaşandığı ortadadır. Nakit transferlerinin şartlı mı yoksa şartsız mı sunulacağı konusu ise en başta yoksulluğun ve gelir dağılımı eşitsizliğinin türüne ve şiddetine, yoksullukla mücadele stratejisinin biçimine, siyasal tercihlere ve bütçe imkanlarına bağlı olarak değişmektedir.

³⁰⁶ Paqueo, *a.g.e.*, s.127.

³⁰⁷ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (a), *a.g.m.*, s.208.

³⁰⁸ Paqueo, *a.g.e.*, s.127.

3.2.1. Şartsız Nakit Transferleri: Temel Gelir

İnsanların, bir devlet çatısı altında bir araya gelerek, uygar toplumlar halinde yaşamaya başladıkları andan itibaren, temel gereksinimlerine ulaşmak için çalışmalarının mı gerektiği, yoksa bu temel gereksinimlerin devlet tarafından zaten karşılanmakta olduğu bir toplumda herkesin arzu ettiği alanlarda eylemlerde bulunmasının mı daha doğru ve insani olduğu ikilemi sürekli tartışılmalıdır. Şartsız nakit transferleri de aslında, bir bakıma sosyal politika düşüncesinin temellerini ilgilendiren ve tüm devletlerce kabul gören tek bir yanıtın hâlâ bulunamadığı bu soruya ilişkin bir kavramdır.

Bu çerçevede şartsız nakit transferleri, yoksul bireylerin yaşama standartlarını yükseltmek amacıyla kendi başlarına en doğru seçimleri yapabilecekleri; bu nedenle de dışarıdan herhangi bir müdahaleye ya da yönlendirmeye ihtiyaç olmadığı temel varsayımına dayanmaktadır. Kısaca bu uygulama, kendileri için en doğru kararları verme aşamasında yoksul bireylere yönelik güvenin bir yansımasıdır. Her ne kadar yoksulluk çok boyutlu bir sorun olsa da, bu sorunun merkezinde düşük ve düzensiz gelir düzeyi yer almaktadır. Bu nedenle, nakit transferleri ile çok yüksek olmamasına rağmen, düzenli ve güvenilir bir gelir desteği sağlanması, yoksul hanelerin tüketim düzeylerini ve şekillerini düzeltmeye katkı sağlamakta; ayrıca zor dönemlerde zaten kıt olan varlıklarını elden çıkarmaya ya da borçlanmaya gerek kalmaksızın gıda, okul ve sağlık harcamalarını sürdürmelerine yardımcı olmaktadır. Hatta zaman içinde transfer gelirleri hanehalklarının beşeri sermaye birikimlerini arttırmalarına, üretken varlık sahibi olmalarına ve kredi imkanlarına daha iyi şartlarda erişmelerine de yardım edebilmektedir.³⁰⁹

Yoksullukla mücadelede etkili bir sosyal politika aracı olan şartsız nakit destekleri, bir sosyal vatandaşlık hakkı olarak uygulamada temel gelir ya da vatandaşlık geliri adı altında uygulanmaktadır. Temel gelir, gelir tespiti yapmadan ve herhangi bir çalışma şartı aramadan toplumdaki tüm bireylere sağlanan nakdi bir destek olarak ifade edilebilir.³¹⁰ Bu modelde evrensellik prensibi doğrultusunda her vatandaşa, servetinden ve gelir seviyesinden bağımsız olarak ve geri ödeme şartı

³⁰⁹ Arnold, Conway ve Greenslade, *a.g.m.*, s.3.

³¹⁰ <http://www.basicincome.org/bien/>, Erişim: 23/10/2011.

aranmaksızın bir gelir bağlanmaktadır. Temel gelir uygulamasında vatandaşların muhtaçlık veya yoksulluk durumlarının şiddeti ya da türü incelenmemekte ve aynı zamanda, bir işte çalışıyor olmak gibi bir şart da aranmamaktadır. Bu uygulamanın temelinde kaynakların eşitlik ilkesine göre dağıtılması bulunduğu için sadece yoksullara değil, gelir seviyesi ortalamanın üzerinde olan kesimlere de genelde aynı miktar üzerinden gelir bağlanmaktadır. Bu durumda meydana gelecek ek gelirin, gelir vergisine tabi tutulmasıyla, dengenin yeniden ve sürekli korunacağı ileri sürülmektedir.³¹¹

Vatandaşlık temeline dayanan yeni bir toplumsal eşitlik anlayışı olarak temel gelir uygulamasının, gündeme daha sık getirilmeye başlamasının birçok nedeni bulunmaktadır. Bunların başında da yoksulluğun ve gelir dağılımı eşitsizliğinin özellikle son dönemlerde daha da şiddetlenmesi gelmektedir. Ayrıca nitelikli iş bulmanın giderek daha da zor bir hale gelmesi nedeniyle çalışma hakkını temel alan refah devleti anlayışında bir revizyon da gerekli hale gelmiştir.³¹²

Temel gelir uygulaması liberal ve toplumcu kesimler gibi, birbirine zıt görüşler tarafından farklı gerekçelerle savunulmaktadır. Her kesimin kendi ilgi alanını ve önceliklerini yansıtan bu gerekçeler sosyal, ekonomik, hümanistik ve kültürel konular başta olmak üzere çok geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Bu gerekçeler içinde özgürlük ve eşitlik, etkinlik ve ortaklık, dünyanın ortak sahipliği, teknolojik ilerlemelerin faydalarının eşit paylaşımı, emek piyasalarındaki esnekleşme ve buna karşılık yoksulların itibarlarını zedelemeyen insana yaraşır işlerde çalışabilmesi, bölgeler arası eşitsizliklere karşı mücadele, işverenlere, kadınların kocalarına ve bürokratlara karşı daha itibarlı durabilme en başta sayılabilecek olanlardır.³¹³

Konuya toplumcu bir bakış açısıyla yaklaşanlar temel gelir uygulaması sayesinde işlerin daha adil dağılımının sağlanacağını, çalışanlar arasındaki farklılıkların azalacağını, çalışma koşullarının iyileşeceğini, özellikle kadınlar

³¹¹ Ali Seyyar, "Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Türk Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sistemini Nasıl Etkiler?", <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/16102010.asp>, Erişim: 22/10/2011.

³¹² Meryem Koray, "Sosyal Politikanın Anlamını ve İşlevini Tartışmak...", **Çalışma ve Toplum**, 2007/4, s.21.

³¹³ <http://www.basicincome.org/bien/>, Erişim: 23/10/2011.

açısından ekonomik bağımsızlığın kazanılmasının kolaylaşacağını, özgürlük alanının genişleyeceğini, sosyal dayanışmanın, siyasal katılımın ve demokrasinin güçleneceğini savunmaktadır. Kısaca, temel gelirin toplumcu yaklaşımlar açısından anlamı, işsizlik ve yoksulluk için temel bir çözüm olmasının yanı sıra, sosyal vatandaşlık için de temel bir güvence teşkil ediyor olmasıdır.³¹⁴

Sonuç olarak, temel gelir uygulaması finansman konusu başta olmak üzere belli noktalardaki bazı tereddütlere rağmen, toplum içindeki farklı grup ve sınıf eşitsizliklerinin önüne geçilmesini ve herkesin temel sosyoekonomik güvence açısından eşitlenmesini mümkün kılacak etkili bir yöntem olarak sosyal politika tartışmalarındaki yerini korumaktadır.

3.2.2. Şartlı Nakit Transferleri: Kavramsal Çerçeve

ŞNT programları, en genel ifadeyle, yoksul bireylerin sosyal fayda sağlayacağı düşünülen bir davranışta bulunmaları karşılığında kamu desteği almalarıdır.³¹⁵ Bu sosyal fayda sağlayıcı davranışlar da genellikle çocukların okula kayıt olmaları ve devam etmeleri, hamile kadınların ve çocukların düzenli sağlık kontrolü yaptırmaları gibi beşeri sermaye gelişimine katkı sağlayacak şartlardır.³¹⁶

ŞNT programları sayesinde, geleneksel sosyal koruma anlayışında bir yaklaşım değişikliği de meydana gelmiştir. Artık izole edilmiş bireyler yerine, aile üzerine odaklanılmaya başlanmıştır. Onları toplumdan ayırıp, yardıma muhtaç bireyler olarak dışarıda tutmaya son verilmiş; aileler mal ve hizmetlerin üretilmesine ve tüketilmesine, çocuklar da dahil olmak üzere aile üyelerinin çalışmasına, okula devam etmeye ve sağlık, eğitim gibi temel sağlık hizmetlerinden faydalanmaya yönelik asıl karar merkezi olarak görülmeye başlamıştır.³¹⁷ Böylelikle tek taraflı sorumluluk anlayışından, karşılıklı sorumluluk anlayışına geçilmiştir.

³¹⁴ Koray, *a.g.m.*, s.37.

³¹⁵ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (a), *a.g.m.*, s.208.

³¹⁶ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.312.

³¹⁷ Benedicte de la Briere ve Laura B. Rawlings, "Examining Conditional Cash Transfer Programmes: A Role for Increased Social Inclusion?", **ILO-Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty Programme**, 2006, s.9.

Yoksulluğa son vermede bu şekilde karşılıklı sorumluluk ilkesine odaklanması, yoksulluğun bireyin inisiyatifi dışındaki dış koşullardan kaynaklanabileceği gibi, davranışsal temellerinin de olabileceği ve toplumun tüm bireylerinin bu konuda sorumluluklarının bulunduğu görüşünün bir uzantısıdır. ŞNT programları bu iki görüşün arasında daha pratik bir noktaya temas etmektedir. Buna göre, yoksulluk sorununun çözülmesinde devlet birincil role sahiptir; ancak aynı zamanda aileler de hem bugünkü hem de gelecekteki yaşamlarını geliştirme sorumluluğunu taşımaktadır.³¹⁸

Öte yandan, ŞNT programları bir bakıma kendi kendine yardım mekanizmasının çağdaş bir örneğini de teşkil etmektedir. Çünkü programların çoğunda ödemeler doğrudan doğruya annelere yapılmakta ve anneler kapsamındaki diğer bireylere yardımcı olma konusunda eğitilmektedir. Böylelikle, eğitim alan anneler şartları yerine getirmeyen aileleri araştırmakta ve programın zaaf noktaları ve güçlükleri konusunda yöneticilere geri bildirimde bulunmaktadır. Bu da kuşkusuz programların etkinliğini arttırmakta ve yönetme kolaylığı sağlamaktadır.³¹⁹

ŞNT programları, sosyal koruma çabalarına bu şekilde bazı yenilikler getirmiş olmakla birlikte, destek öncesinde belli şartların öne sürülmesi fikri tamamen yeni değildir. Çünkü tüm okul beslenme programları aslında örtülü olarak şartlıdır. Benzer biçimde çoğu gıda programı da temel sağlık bakımıyla ilişkilendirilmiştir. Bu tür programların dünyadaki ilk örneklerinden biri 1923 yılında Şili’de uygulamaya sokulan Ulusal Tamamlayıcı Beslenme Programıdır. Bu doğrultuda başka örneklerle de rastlanılmakla birlikte, sağlık, eğitim ve sosyal yardımı uzun dönemli bir destek vizyonu ile ilişkilendirmek bakımından, ŞNT programları önemli bir fırsat sunmaktadır.³²⁰

³¹⁸ Tarsicio Castañeda, “The Design and Implementation of Conditional Cash Transfer Programs: Issues and Lessons for the Future”, **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.187.

³¹⁹ Andrea Vermehren, “Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Reaching the Poorest and Most Vulnerable”, **Volatility, Risk, and Innovation: Social Protection in Latin America and Caribbean**, Edt: Ana-Maria Arriagada ve Robert Holzman, The World Bank, Fall 2003, s.52.

³²⁰ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.312.

Ancak her ŞNT programının sosyal yardım, sağlık ve eğitim amaçlarına eşit biçimde sahip olmadığını da belirtmek gerekir. Örneğin Arjantin, Bangladeş, Brezilya ve Kosta Rika gibi bazı ülkelerdeki programlar, asıl olarak çocukları iş hayatından uzaklaştırıp, eğitime yönlendirme amacına sahiptirler. Bangladeş'teki kızlar arasında ortaokul eğitimini arttırmaya yönelik sosyal yardım programı gibi bazı burs programları da ŞNT ile aynı mantığa sahiptir ve aynı gruplamaya dahil edilir. Ancak, çoğu yoksul ailedeki çocuklar henüz ortaokul seviyesine ulaşmadan okuldan ayrıldığı için, burs programlarının ŞNT programları kadar etkili olmadıkları görülmektedir.³²¹

3.3. Şartlı Nakit Transferi Programlarının Temel Bileşenleri

Yoksulluk ve eşitsizlik sorunlarıyla yeni ve özgün bir mücadele anlamını taşıyan ŞNT programlarının 3 temel bileşeni bulunmaktadır. İlk olarak, programdaki nakit transferleri bazı ön şartlara bağlanmıştır. Beşeri sermaye birikimine katkı yapmayı hedefleyen bu şartlar yerine getirilmeden, nakit transferlere hak kazanılamamaktadır. İkinci olarak, sistemin mutlaka bir hedefleme mekanizması kullanması gerekmektedir. Bu mekanizma, gelir tespitine dayalı bir mekanizma olabileceği gibi, coğrafi ya da belli bir nüfus grubu gibi daha genel bir hedefleme de olabilir. Üçüncüsü, ŞNT programlarında aynı yardımlar yerine nakdi yardımlar sunulmaktadır. Bunun da bireylere aynı yardımlara göre daha geniş bir harcama serbestisi ve hareket alanı sağlayacağı düşünülmektedir.

3.3.1. Transfere Hak Kazanma Şartları

ŞNT programları yoksulluğa karşı geçici ve günlük rahatlamalar yerine, etkili ve kalıcı çözümler üretmek üzere tasarlanmıştır. Bu amaca ulaşmanın en kolay ve etkili yolu olarak da yoksul ailelerin beşeri sermaye birikimlerinin desteklenmesi ve geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle de sistemde bu amaca hizmet edecek şartlar öne sürülmektedir.

³²¹ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.312.

Bir genelleme yapmak açısından, tüm ŞNT programlarının eğitim ve sağlık temel hizmetlerinden faydalanmayı destekleyen ve genellikle çocuklar üzerine odaklanan bazı şartlar öne sürdüğü belirtilebilir. Bu şartlar yoksul ailelerdeki çocukların okula kaydolmalarını, derslerine düzenli devam etmelerini, düzenli kontrollerle önleyici ve tedavi edici sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını, beslenme ve aşı kontrollerini içermektedir. Ayrıca programların çoğunluğunda hamile kadınların periyodik sağlık bakımlarını eksiksiz yaptırmaları şartı da aranmaktadır.³²²

Tablo 9. Ülkelere Göre Transfere Hak Kazanma Şartları

Brezilya	Eğitim Desteği: Çocuklar en az %80 oranında okula devam etmek zorundadır. Beslenme Desteği: Çocuklar ve hamile kadınlar düzenli sağlık kontrolü yaptırmak zorundadır. Ayrıca, gerekli görüldüğünde eğitim seminerlerine katılmak da zorunlu tutulmaktadır.
Kolombiya	Aileler, Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen normlara uygun bir büyüme ve gelişme için sağlık kontrollerine devam etmek zorundadır. Eğitim desteği, her 2 aylık dönem için en az %80 okula devam şartına bağlanmıştır.
Kosta Rika	Annenin veya babanın, transfer süresince çocuğunun okulu bırakmayacağını taahhüt eden; bırakması halinde transferin kesileceğini bildiğini gösteren bir "Niyet Mektubu" imzalaması şartı aranmaktadır.
Meksika	Eğitim Desteği: En az %85 okula devam zorunluluğu vardır. Beslenme Desteği: Önceden belirlenmiş plana uygun sağlık merkezi ziyaretleri yapılmak zorundadır.
Nikaragua	Beslenme Desteği: 0-5 yaş arası çocuk sahibi aileler önleyici sağlık planını tamamlamak ve eğitimlere katılmak zorundadır. Çocuklar için büyüme kontrolleri de yapılmaktadır. Eğitim Desteği: Okula devam zorunludur.
Arjantin	Çocuklar ve hamile kadınlar düzenli sağlık kontrolleri yaptırmak zorundadır.
Şili	0-6 yaş arası çocuklar düzenli sağlık kontrolü yaptırmak zorundadır.
Dominik Cumhuriyeti	0-5 yaş arası çocuklar düzenli sağlık kontrollerine katılmak zorundadır. Bu çocuklar için büyüme kontrolleri de yapılmaktadır.
Ekvator	0-5 yaş arası çocuklar düzenli sağlık kontrollerine katılmak zorundadır. Bu çocuklar için büyüme kontrolleri de yapılmaktadır.
Honduras	Okula devamsızlığa en fazla 7 gün izin verilmektedir. Ayrıca düzenli sağlık kontrolü zorunluluğu da bulunmaktadır.

Kaynak: Ana Pantelic, **Poverty Alleviation in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Microfinance and Conditional Cash Transfer**, Boston University, Master's Research Paper, 2008, s.47; James Garrett, Lucy Bassett ve Alessandra Marin, "Designing CCT Programs to Improve Nutrition Impact: Principles, Evidence and Example", **United Nations Food and Agriculture Organization (FAO)- Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative**, 2009, ss.8-9.

³²² Fábio Veras Soares, "Conditional Cash Transfers: A Vaccine Against Poverty and Inequality?", **International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)**, Brezilya, 2009, s.3.; Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.312.

Öne sürülen şartlar genel hatlarıyla birbirine benzer olmakla birlikte, programlar ve ülkeler arasında bazı küçük uygulama farklılıkları da bulunmaktadır. Örneğin bazı ülkeler eğitimde yaş şartı ararken, bazıları bunun yanında başarı şartını da aramaktadır. Böylelikle nitel gelişmenin ve sınıfını geçmenin teşvik edildiğine inanılmaktadır. Bu bağlamda, Brezilya'daki Bolsa Escola programında ailelerin 7–14 yaş arasındaki çocuklarını okulda tutmaları şartı aranırken, Kamboçya ve El Salvador gibi diğer bazı ülkelerdeyse ders notu esas alınmaktadır. Ancak genel olarak bakıldığında, ders başarısını esas alan ülkeler daha azınlıktadır. Kosta Rika'daki ŞNT programında ise ailedeki 6–18 yaş arasındaki tüm çocukların okula devam etmeleri karşılığında aileye yiyecek kuponları verilmektedir. Eğitim istatistiklerinin daha başarılı olduğu Meksika, Kolombiya ve Jamaika gibi diğer bazı ülkelerde sadece ilkokul değil, ortaokul da şarta dahil edilmektedir. Brezilya'daki PETI programında çocukların okul sonrasında sokaklarda başıboş dolaşmasının önüne geçmek için, okul sonrası programlarına düzenli olarak devam etmeleri şartı aranmaktadır. Meksika ve Nikaragua'daki programlarda eğitimin yanı sıra, bireylerin beslenme ve sağlığa ilişkin bazı şartları yerine getirmeleri de beklenmektedir.³²³

Sağlık şartlarında da ülkeler ve programlar arasında bazı küçük farklılıklar görülebilmektedir. Yine de düzenli sağlık kontrolü şartının, doğumdan 5–6 yaşına kadar tüm yoksul çocuklara uygulandığı genellemesi yapılabilir. Ülkeye ve programa özgü farklı bir düzenleme olarak, örneğin Brezilya'da çocukların tüm aşılarının tamam olması şartı aranırken, diğer ülkelerde sağlık kuruluşlarına düzenli doktor kontrolü şartı yeterli görülmektedir. Öte yandan, bazı Latin Amerika ülkelerinde sağlık ve beslenme konulu seminerler de düzenlenmekle birlikte, bunlara katılım resmi şart olarak yaygın biçimde tanımlanmamıştır.³²⁴

Ancak nakit transferleri öncesinde sağlık ve eğitim hizmetlerine katılma şartlarını öne sürmek, etkili bir kapsama ulaşmak için yeterli değildir. Çünkü bazı ülkelerde hizmetlere erişimin önünde görünen veya görünmeyen bazı sosyal,

³²³ Peter F. Orazem, Guilherme Sedlacek ve Zafiris Tzannatos (b), "Introduction: Child Labor and Education in Latin America" **Child Labor and Education in Latin America-An Economic Perspective**, Edt: Peter F. Orazem, Guilherme Sedlacek, and Zafiris Tzannatos, Palgrave Macmillan, 2009, s.13.

³²⁴ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.314.

ekonomik, kültürel ve geleneksel engeller vardır. Nitekim sağlık ve eğitim hizmetlerine girişin bu şekilde son derece sınırlı olduğu durumlarda, en muhtaç konumdaki yoksul kesimler sistemin dışında kalma tehlikesiyle karşılaşabilmektedir. Bu da programın başarısını olumsuz etkileyecektir. Bu durum Brezilya, Kolombiya ve Meksika'nın kırsal bölgelerindeki en yoksul kesimler için aynen geçerli olan bir durumdur.³²⁵ Dolayısıyla eğitim ve sağlığa ilişkin şartlar saptamadan önce, bu temel hizmetlerden faydalanmanın önündeki engellerin ortadan kaldırıldığından emin olunması isabetli olacaktır.

3.3.2. Hedefleme Mekanizması ve Hedef Kitle

Bir sosyal koruma programının kendisinden beklenen başarılı sonuçlara ulaşabilmesi, gerçek ihtiyaç sahibi en yoksul kesimlere ulaşmasına bağlıdır. Bu da ancak başarılı ve isabetli bir hedefleme stratejisinin varlığıyla mümkündür. Bu çerçevede, çoğu ŞNT programının coğrafi veya gelir/aile temelli hedefleme yöntemi kullandığı görülmektedir. Aile temelli hedefleme, ailelerin nakit desteklerine uygun olup olmadıklarını anlamak için bir puanlama formülüne dayalı gelir tespiti yöntemiyle yapılmaktadır. Bu puanlama formülünde yer alacak göstergelerin belirlenmesi, sistemin başarısı için doğrudan etkilidir. Ancak, bu göstergeler hakkında anlaşmaya varılması, ciddi bir teknik ve siyasi sorun haline de gelebilir. Sonuç olarak bakıldığında, alt ve üst gelir grupları arasında derin uçurumların bulunduğu ülkelerde gelir tespiti yöntemi daha başarılı sonuçlar verebilirken; nüfusun nispeten homojen bir dağılım gösterdiği ülkelerde ya da bölgelerde ise coğrafi hedefleme daha başarılı olabilir.³²⁶

Genel olarak bakıldığında, hangi hedefleme mekanizması kullanılırsa kullanılsın, ŞNT programlarının öncelikli olarak sağlık ve eğitim hizmetlerinden yeterince faydalanamayan, çocuklu yoksul aileleri kapsama aldığı görülmektedir. Bunlar, çocuklarını sağlık kontrollerine ve aşı yaptırmaya düzenli biçimde götüremeyen ve/veya okula gönderemeyen ailelerdir. Ancak bunların yanı sıra, çocuklarını düzenli sağlık kontrolüne götürüp, okula devam ettiren aileler de ödüllendirmek ve teşvik etmek amaçlı olarak zaman zaman destek kapsamına

³²⁵ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.323.

³²⁶ Vermehren, *a.g.m.*, s.51.

alınabilmektedir. Eğer bu iki tip aileler kapsama alınmazsa, o zaman ŞNT programlarının ters tepmesi kuvvetli bir ihtimaldir.³²⁷

Sonuç itibariyle, ŞNT programlarının özünde gençlerin ve çocukların yer aldığı açıkça görölmektedir. Asıl yararlanıcıların gençler ve çocuklar olması hem ahlaki hem de biyolojik açılardan önem taşımaktadır. Çocuklar toplumların ahlaki duyarlılık yapılarında önemli bir yer tutar. Çünkü kendi başlarının çaresine bakamayacak veya kendileri için en iyi olanı kendi başlarına elde edemeyecek kadar savunmasızdırlar ve kısmen ya da tamamen başkalarına bağımlıdırlar. Hatta içinde buldukları yoksulluk dolayısıyla yetişkinler ve toplum bir yere kadar doğrudan sorumludur. Ancak en önemlisi, çocuklar toplumların geleceğini temsil etmektedir. Biyolojik açıdan bakıldığında ise erken çocukluk dönemindeki gelişim hayati öneme sahiptir ve bu dönemde karşılaşılan yoksulluk ve yoksunluklar ile beşeri sermaye gelişim eksiklikleri ilerleyen yaşlarda ters etkiler olarak geri dönecektir.³²⁸

ŞNT programı kapsamına dahil olmak için sadece yoksul olmak yeterli değildir. Çünkü ŞNT programları asıl olarak yapısal yoksulluk sorununa karşı etkilidir. Daha başka bir ifadeyle, ŞNT programları geçiş dönemi yoksulluğundan çok, mutlak ya da kronik yoksulluk durumlarını çözmeye daha başarılıdır. Temel hedefleri de nesiller arası yoksulluk aktarımına son vermektir. Ancak buradan hareketle, mutlak yoksul durumundaki tüm nüfusun kapsama dahil edildiği sonucu da çıkarılmamalıdır. Çünkü ŞNT programları öz itibariyle, sadece okul çağında çocukları bulunan yoksul aileleri hedeflemektedir. Dolayısıyla, mutlak yoksullar arasında da bir alt gruplandırmaya gidilmektedir.³²⁹ ŞNT programlarının başka sosyal koruma programlarıyla tamamlanması gerekliliği de asıl olarak bu eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

³²⁷ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.323.

³²⁸ Bloom, Mahal, Rosenberg ve Sevilla, *a.g.m.*, s.16.

³²⁹ Julia Johannsen, Luis Tejerina ve Amanda Glassman, "Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities", **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.143.

3.3.3. Nakit Transferler

Tüm nakit destek programlarında olduğu gibi, ŞNT programlarında da transferin doğru miktarının ne olması gerektiği konusu en önemli tartışma konuları arasındadır. Çünkü bu konu, ŞNT programlarının başarılı olmasıyla doğrudan ilişkilidir. Doğru miktar belirlenirken dikkate alınması gereken birçok faktör bulunmaktadır. Bunlar arasında ailelerin çocukları için eğitim ve düzenli sağlık kontrolü harcamaları, çocuklarını çalıştırmak yerine okula göndermenin ve çocuklarını sağlık kontrollerine götürmek nedeniyle anne-babanın işten ayrı zaman geçirmenin neden olduğu alternatif maliyetler, ülkenin bir sosyal politika programını finanse etme yeteneği ve istekliliği ile genel hayat pahalılığı gibi kıstaslar öncelikle sayılabilir.³³⁰

Transfer miktarı yükseldikçe tüketim yoksulluğunda aynı oranda bir azalma meydana geleceği kesindir; ancak bu durumda beşeri sermaye amaçlarında da azalan marjinal getiri görülecektir. Daha açık bir ifadeyle, bir noktadan sonra transfer miktarındaki bir birimlik her yeni yükseliş, beşeri sermaye birikimi amaçlarında bir gerilemeye yol açacaktır. Ayrıca, ŞNT programının daha fazla aileye ulaşma imkanı da olması gerekenden yüksek maliyetler yüzünden kısıtlanmış olacaktır.³³¹

Tam tersine katkıların çok düşük belirlenmesi halindeyse, programın çocukları eğitimde tutmak ve sağlık düzeylerini geliştirmek açılarından başarısız olma ihtimali yükselmektedir. Çünkü destekler, yoksul anne-babaları çocuklarını çalıştırmak yerine, okula göndermek konusunda ikna etmeye yetecek kadar etkili olamayacaktır. Sonuç olarak, her ne kadar evrensel çapta tek bir formül belirlemek çok doğru olmasa da, yine de bugüne kadarki tecrübelerden yola çıkarak, transfer miktarının yoksulluk çizgisinin üçte birinden az olmaması gerektiği ileri sürülebilir.³³²

³³⁰ Vermehren, *a.g.m.*, ss.51-52

³³¹ Emmanuel Skoufias, "Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty", **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Wening Handayani ve Clifford Burkley (Edt), Asian Development Bank, July 2009, s.121.

³³² Vermehren, *a.g.m.*, ss.51-52.

Tablo 10. Bazı Programlar İçin Nakit Transferi Sıklığı ve Miktarı *

Ülke	Ödeme Sıklığı	Transfer Miktarı
Brezilya	Aylık	Hanenin gelir düzeyine ve demografik yapısına göre aylık 5–33 dolar arasında. (ortalama aylık 24 dolar)
Şili	Aylık	İlk 6 ay 20 dolar; ikinci 6 ay 15 dolar; üçüncü 6 ay 10 dolar ve sonraki 42 ay boyunca 7 dolar.
Kolombiya	Ayda 2 defa	Eğitim: Çocuk başına ilkokulda aylık 6 dolar; ortaokulda aylık 12 dolar. Sağlık: Aile başına aylık 20 dolar.
Dominik Cumhuriyeti	Aylık	Eğitim: 1-2 ergin olmayan çocuk için 9 dolar; 3 ergin olmayan çocuk için 14 dolar; 4 ve daha fazla ergin olmayan çocuk için 14 dolar. Gıda Desteği: 17 dolar.
Ekvator	Aylık	Hane başına 15 dolar. Hasta ya da özürlü bulunan hanelerde ayrıca 11,5 dolar.
El Salvador	3 yıl boyunca ayda 2 defa	Sağlık hizmetlerine, beslenmeye ve temel eğitime yönelik talebi canlandırmak için asgari ücretin %15'iyle %18'i arasında.
Honduras	Yılda 2 defa	Eğitim: Çocuk başına yıllık 58 dolarlık alışveriş çeki. Sağlık: Aile başına yıllık 46,3 dolarlık çek.
Meksika	Ayda 2 defa	Eğitim: <i>İlkokulda</i> ; çocuk başına sınıfına göre değişen aylık 8–17 dolar ve ayrıca çocuk başına yıllık 11 dolarlık araç-gereç desteği. <i>Ortaokulda</i> ; çocuk başına sınıfına ve cinsiyetine göre değişen aylık 25–32 dolar ve ayrıca çocuk başına yıllık 20 dolarlık araç-gereç desteği. Sağlık: Hane başına aylık 13 dolar. (1999 yılı verileriyle)
Nikaragua	Ayda 2 defa	Eğitim: 2 ayda bir defa aile başına 17 dolar; çocuk başına yıllık 20 dolar okul araç-gereç desteği. Sağlık: Aile başına 2 ayda bir defa 34 dolar.
Paraguay	Aylık	Gıda Desteği: Aylık 10 dolar. Sağlık ve Eğitim Desteği: Hane başına 4 çocuğa kadar 0–14 yaş arasındaki her çocuk için aylık 5 dolar. 4'ten fazla çocuğu olan aileler için aylık asgari 15 dolar.

Kaynak: Ana Pantelic, **Poverty Alleviation in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Microfinance and Conditional Cash Transfer**, Boston University, Master's Research Paper, 2008, s.53.

Bazı ülkeler, kız çocuklarının okula kayıt ve devam oranları erkeklerden daha düşük olduğu için pozitif bir ayrımcılık yaparak, kız çocuklarına daha yüksek destek vermektedir. Program kapsamındaki ödemeler, genellikle evin annesine, banka, posta veya diğer iletim yollarıyla ülkedeki enflasyonist duruma göre ayda bir, üç ayda bir veya ayda iki defa düzenli olarak yapılmaktadır.³³³ Ödemelerin bankacılık sistemi veya posta hizmetleri kullanılarak yapılması hem sistemin kendiliğinden yürümesi

* Brezilya ve Meksika'daki nakit transferleri, 4. Bölümde ayrıntılı olarak incelenmiş ve güncel transfer miktarları sunulmuştur.

³³³ Handayani ve Burkley, *a.g.e.*, s.XXVII.

hem de gerçekçi kayıtların tutulması açılarından fayda sağlamaktadır. Daha düşük gelir grubuna dahil bazı ülkelere daha farklı ödeme yöntemleri kullanmaktadır. Örneğin Bangladeş'teki İlköğretim Burs Ödemesi Programı, bankalardan en az 5 km uzakta bulunan okullara ödemeleri mobil bankalar aracılığıyla ulaştırmaktadır.³³⁴ Burada dikkat edilmesi gereken nokta, ödemelerin zamanında yapılması, yani güvenilir olmasıdır. Oluşabilecek bir gecikme, programın şartlar yerine getirildiği anda ödeme yapılması şeklindeki amacını zedeleyebilir.³³⁵

3.3.4. Şartlı Nakit Transferi Programlarından Çıkış Stratejileri

İhtiyaç sahibi bireylere veya hanelere sunulan sosyal yardım desteklerinin süresi, en az desteğin kendisi kadar önemlidir. Bu durum, ŞNT programları için de aynen geçerlidir. Nitekim programdan çıkış stratejisi olarak adlandırılan bu uygulama, bir yandan sosyal desteklere ya da programlara olan bağımlılığı sona erdirmeye, diğer yandan da sadece uygun hanelerin kapsamda kalmasını sağlamaya yöneliktir. Ayrıca, bazı hanelerin programı terk etmeleriyle, bütçe kısıtları nedeniyle kapsama alınamamış başka hanelerin de kapsanması için gereken boşluk yaratılabilmektedir.³³⁶

Ancak ŞNT programlarından transfer desteği alan yoksul hanelerin program kapsamından nasıl ve ne zaman çıkacakları konusunda basit bir çözüm henüz bulunamamıştır. Bunun nedenlerinden biri olarak, programları tasarlayanların programdan çıkış stratejilerine yeterli ilgiyi göstermemiş olması belirtilebilir.³³⁷ Bu konuda ileri sürülmüş alternatiflerden ilkinde, program kapsamındaki nakit transferleri önceden belirlenmiş kesin bir süre boyunca ödenir ve bu süre dolunca, bireylerin sosyoekonomik durumlarındaki gelişmelere bakılmaksızın kendiliğinden sona erer. İkinci durumda ise kapsama alınan hanelerin hangi koşullar altında ve sosyoekonomik durumlarındaki hangi değişiklikler halinde ŞNT programından

³³⁴ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.317.

³³⁵ Vermehren, *a.g.m.*, s.52.

³³⁶ Iliana Yashine, "Why, When and How Should Beneficiaries Leave a CCT Programme?", **Poverty in Focus**, International Poverty Centre, No:15, August 2008, s.8.

³³⁷ Alessandra Stachowski, "Conditional Cash Transfer Programs: The Emergence and Diffusion of Pro-Poor Social Policy in Latin America", **Wesleyan University**, Connecticut, April 2011, s.18.

ayrılacağı düzenlenir ve nakit transferi bunun ardından kesilir.³³⁸ Doğrudan doğruya sonuç odaklı olan bu ikinci durumda, örneğin ortaokul veya lise eğitiminin tamamlanması gibi ŞNT programının başlangıçta öngörülen amaçlarına uygun bir kıstas saptanabilir.

Bir orta yol olarak görülebilecek üçüncü alternatifte ise program kapsamında bulunan haneler, belli bir sürenin sonunda bir ara değerlendirme sürecine tabi tutulmaktadır. Bu işlem, transfere hak kazanma koşullarını zaman içinde takip edebilmeyi de kolaylaştırmaktadır. Buna göre, bireyler bazı programlarda ya sosyoekonomik durumlarındaki iyileşmeler neticesinde, aldıkları desteklerdeki bir azalmayla birlikte bir sonraki aşamaya geçirilir ya da uygunluk durumları hâlâ devam etmekte olanlar, transfer miktarlarındaki bir artışla birlikte kapsamda kalmaya devam eder.³³⁹

Bu alternatiflerin her birinin güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Programda kalış süresinin bütçe limitleri ve döngüleri çerçevesinde belirlendiği ve bu nedenle daha gerçekçi olduğu iddia edilen ilk yöntemde, nakit transferleri daha fazla aileye ulaşmakta ve dolayısıyla, daha adil bir paylaşım mümkün hale gelmektedir.³⁴⁰ Ayrıca bu yöntemle, bağımlılık oluşması riskinin de azaltıldığı ileri sürülmektedir. Bu yöntem daha çok, dış desteklerle finanse edilen ŞNT programları tarafından tercih edilmektedir. Çünkü bu programlarda transferler, dış desteğin devam ettiği süre boyunca ödenmektedir ve ancak yeniden bir dış destek anlaşması yapılabilirse sürdürülebilmektedir.³⁴¹

³³⁸ Francesca Bastagli, “From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America”, **London School of Economics**, July 2007, ss.13-14.

³³⁹ Bastagli, *a.g.m.*, s.14.

³⁴⁰ Handayani ve Burkley, *a.g.e.*, s.XXVIII.

³⁴¹ Bastagli, *a.g.m.*, s.14.

Tablo 11. Bazı Şartlı Nakit Transferi Programlarındaki Çıkış Stratejileri

Ülke	ŞNT	ŞNT Programından Çıkış
Brezilya	Bolsa Familia	Öngörülen kıstaslara uydukları sürece, haneler Bolsa Familia kapsamında kalmaya devam ederler. Kapsamdaki haneler, her 2 yılda bir uygunluğun devam edip etmediğini kontrol etmek için ara değerlendirmeye tabi tutulur.
Şili	Chile Solidario – Programa Puente	Önceden açık olarak tanımlanmış bir en fazla süre ve çıkış stratejisi bulunmaktadır. “Bono de proteccion” transfer ödemeleri 24 ay boyunca azalan miktarlarda gerçekleştirilir. Bu sürenin sonunda 3 yıllığına programdan çıkış ödemesi yapılır. 5 yılın sonunda haneler programdan çıkar ve otomatik olarak SUF programına dahil olur. Burada tüm sosyal yardım programlarına öncelikli erişime sahip olurlar.
Kolombiya	Familias en Accion (FA)	5 yılın sonunda haneler kendiliğinden program kapsamından çıkarlar. Aynı zamanda, ailedeki tek çocuğun 18 yaşına ulaşması gibi demografik uygunluk kıstaslarını karşılamadıkları andan itibaren de kapsam dışı kalırlar.
Honduras	Programa de Asignacion Familiar (PRAF)	Finansman kaynaklarının ulaşılabilirliği ve büyüklüğü süreyi belirlemektedir.
Meksika	Progres/Oportunidades	3 yılın sonunda bir yeniden değerlendirme işlemi uygulanır. Eğer haneler hâlâ kıstaslara uygunsa, kent alanlarında 4 yılı; kırsal ya da yarı kent alanlarında 6 yılı tamamlayana kadar programda kalmaya devam ederler. Bu süre sonunda, hâlâ şartlara uygun durumdalarsa, 3 yıllığına Farklılaştırılmış Destek Programına (Differentiated Support Scheme) aktarırlar.
Nikaragua	Red de Proteccion Social (RPS)	Haneler 3 yıl süreyle nakit transfer alır. Bu süre sonunda, 2 yıl daha hizmetlere erişime sahip olurlar.

Kaynak: Francesca Bastagli, “From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America”, **London School of Economics**, July 2007, s.24.

Ancak bu yöntemin zayıf bir noktası, ŞNT programlarının yoksulluk üzerinde bir anda ve tek başına kalıcı etkiler yapmamasına bağlı olarak, önceden öngörülen çıkış zamanı gelmesine rağmen, hanelerin destek ihtiyacının henüz sona ermemiş olabilmesi ihtimalini göz ardı etmesidir.³⁴² Dolayısıyla bu yöntem, ŞNT programlarının uzun dönemli amaçlarıyla belirgin çelişkiler içermesi nedeniyle, çıkış stratejisi seçenekleri içinde en az tavsiye edilenidir. Bu nedenle, aile içinde hâlâ bebek veya okul çağında bir çocuk varken nakit transferini kesmeyen ve gereksiz

³⁴² Handayani ve Burkley, *a.g.e.*, s.XXVIII.

yeniden değerlendirmelerle programın idari maliyetlerini aşırı yükseltmeyen bir çıkış stratejisine ihtiyaç vardır.³⁴³

Kısaca hükümetler, kısıtlı bütçe koşulları altında kısa sürelerle çok sayıda aileyi kapsama almak ya da programın kapsamında kalma koşullarını sağladıkları sürece destek almayı sürdüren az sayıda aileye ulaşmak arasında politik bir seçim yapmak zorunda kalmaktadır. Uygulamaların geneline bakılacak olursa, hükümetlerin bütçe kısıtlarının da zorlamasıyla, mümkün olduğunca fazla sayıda yoksul haneyi kapsama alabilmek için kısa süreli destekler uygulamayı tercih ettiği görülmektedir. Bu çerçevede, program kapsamına giren aileler kısa sürelerle değişmekte; sonuç olarak programın yoksul hanelerin büyük kısmına ulaştığı algısı yaratılmaya çalışılmaktadır.³⁴⁴

Konuya Latin Amerika özelinde bakıldığında ise ŞNT programlarının geneli için geçerli olacak etkili ve tutarlı bir çıkış stratejisinin henüz belirlenmemiş olduğu görülmektedir. Çoğu ŞNT programı için, bütçe kısıtları veya hükümet değişiklikleri program kapsamından çıkış zamanlarını belirleyen asıl durumlardır. Bunların haricinde, bazı programlarda transferler için kesin bir zaman dilimi belirlenmiştir ve bu süre sonunda yoksul haneler kendiliğinden kapsam dışı kalmaktadır. Buna benzer biçimde, bazı durumlarda da yoksul hanelerdeki çocuklar programdaki en üst yaş sınırına geldiğinde, haneler yine kendiliğinden program kapsamından çıkmaktadır.³⁴⁵

Yanlış çıkış stratejisi uygulanması halinde karşılaşılabilecek en ciddi tehditler de tam bu aşamada ortaya çıkmaktadır. Örneğin, sadece politik menfaatlere göre belirlenmiş bir çıkış stratejisi halinde, program kapsamından ayrılanların program sayesinde artan refahlarını kendi başlarına sürdürebileceklerinin, çocuklarının sağlık ve beslenme durumlarında gerileme meydana gelmesine engel olabileceklerinin ve okula devamlarını sürdürebileceklerinin garantisi yoktur.³⁴⁶

³⁴³ Stachowski, *a.g.e.*, s.19.

³⁴⁴ Stachowski, *a.g.e.*, s.19.

³⁴⁵ Johannsen, Tejerina ve Glassman, *a.g.m.*, s.159.

³⁴⁶ Yaschine, *a.g.m.*, s.9.

Sonuç olarak, kapsamdaki ailelerin programı yoksulluk mu yoksa beşeri sermaye göstergelerine göre mi terk etmelerinin daha doğru olacağı konusu hâlâ ciddi biçimde tartışılmaktadır. Bu sorunun cevabı, programların başlangıçta orta ve uzun dönemde beşeri sermaye oluşturmak üzere mi, yoksa kısa dönemde yoksullukla mücadele etmek üzere mi tasarlandığına bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

3.4. Şartlı Nakit Transferi Programlarının Temel Amaçları

ŞNT programlarının, kısa dönemli ve uzun dönemli olmak üzere iki temel amacı bulunmaktadır. Kısa dönemde yoksul kesimin gelir düzeyini yükselterek, ani bir tüketim etkisi oluşturmak ve temel tüketim harcamalarını arttırmak amaçlanmaktadır. Uzun dönemde ulaşılmak istenen amaç ise beşeri sermaye gelişimine destek olarak, nesiller boyu aktarılan yoksulluk kısır döngüsünü kırmaktır.³⁴⁷ Aslında ŞNT programları, yoksulların beşeri sermayelerine yeterli yatırım yapmalarına engel olan nedenler arasında sayılabilecek piyasa başarısızlıklarına bir çözüm olarak düşünülmüştür. Transferler bu genel çerçevede altında doğrudan talep tarafına müdahale etmek üzere tasarlanmıştır ve hizmetlerden faydalananlar, hizmetleri sağlayanlar ve hükümetler arasındaki karşılıklı toplumsal sorumluluk ilişkilerini değiştirmeyi amaçlamaktadır.³⁴⁸

Bu programların, kısa dönemde yoksulluk üzerinde olumlu bir etki yaratma ihtimali bir taraftan transferin miktarına ve hedefleme stratejisinin başarısına; diğer taraftan da programın kapsamına ve hizmetlere erişimdeki artışa bağlıdır.³⁴⁹ Uzun dönemli etki ise hem transferlerin dayandırıldığı şartların eksiksiz uygulanmasına hem de beşeri ve sosyal sermayeyi geliştirme potansiyellerine bağlıdır.³⁵⁰ Uzun dönemde daha üretken olmalarını sağlamak için, çocuklara henüz okul çağındayken sağlam bir eğitim ve sağlık temeli verilmeye çalışılır. Ayrıca, ŞNT programları yoksul ailelere ters ve ani bir gelir şoku yaşadıklarında, tüketim düzeylerini

³⁴⁷ Vermehren, *a.g.m.*, s.49.

³⁴⁸ Johannsen, Tejerina ve Glassman, *a.g.m.*, s.139.

³⁴⁹ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.318.

³⁵⁰ Soares, *a.g.m.*, s.3.

sürdürebilecekleri düzenli bir gelir kaynağı sağlayarak, kısmi bir sosyoekonomik güvence ağı işlevi de görmektedir.³⁵¹

3.4.1. Kısa Dönemli Amaçlar

3.4.1.1. Tüketimin Niteliğini ve Miktarını Arttırma

Yeterli ve dengeli beslenme hem bireysel hem de toplumsal refah açısından son derece önem taşımaktadır. Çünkü okul öncesi ve çocukluk dönemlerindeki yoksulluk ve yetersiz beslenme halleri sonucunda meydana gelen büyüme eksiklikleri, ileriki çocukluk ve gençlik dönemlerinde ancak belli bir düzeye kadar telafi edilebilmektedir. Dolayısıyla, bu olumsuz durum karşısında kümülatif etkiler meydana gelerek, uzun dönemde ciddi refah kayıpları ortaya çıkabilmektedir.³⁵² Bu sorunu ortadan kaldırmanın yolu, toplumların genellikle en marjinalleşmiş grupları olan yoksul hanelerin refah seviyelerini geliştirmekten geçmektedir. Yoksul hanelerin satın alma güçlerini belli düzeyde de olsa yükselten ŞNT programlarının bu temel hedefi gerçekleştirmede kilit bir role sahip oldukları kesindir. Çünkü ŞNT programları, tüketim yoksulluğunu azaltmak ve çocukların beşeri sermaye düzeylerine yatırımlar yapmak suretiyle uzun dönemde yoksulluğu azaltıp, refah düzeyini arttırmak üzere tasarlanmışlardır. Beslenme destekleri ve müdahaleleri yoluyla, başta çocukların bilişsel, fiziksel ve ekonomik potansiyelleri olmak üzere, uzun dönemde refah artışını desteklemeye çalışmaktadırlar.³⁵³

ŞNT programları çocukların beslenme düzeylerini üç temel mekanizma yoluyla etkilemektedir: Annelere maddi destek ve kaynak sağlamak, doğrudan doğruya çocuklara gıda takviyeleri sağlamak ve anneleri doğru beslenme konusunda bilgilendirmek.³⁵⁴ Doğru ve dengeli beslenme konusunda anneler gerçekten de kilit bir role sahiptir. Çünkü annelerin her yeni gelir artışını temel gıda tüketimini arttırmak üzere kullanması, kuvvetli bir ihtimaldir.

³⁵¹ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (b), *a.g.m.*, s.13.

³⁵² John Hoddinott ve Lucy Bassett, "Conditional Cash Transfer Programs and Nutrition in Latin America: Assessment of Impacts and Strategies for Improvement", **United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) - Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative**, Şili, 2009, s.6.

³⁵³ Lucy Bassett, "Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?", **World Bank**, SP Discussion Paper, No:0835, October 2008, s.15.

³⁵⁴ Hoddinott ve Bassett, *a.g.m.*, s.10.

Aslında ŞNT programlarıyla beslenme kalitesinin ve miktarının artışı arasında doğal bir ilişki kendiliğinden oluşmaktadır. Bunun nedeni, ŞNT programlarının yetersiz beslenme riskine en fazla maruz kalan yoksul çocuklu aileleri hedeflemesidir. Aynı zamanda, ŞNT programlarının sağladığı ve beslenmenin de dahil olduğu bütüncül beşeri sermaye yatırım olanaklarından en fazla çocuklar yararlanmaktadır. Sağlık ve beslenme transferleri genellikle, yetersiz beslenmenin en olumsuz etkilerinin görüldüğü ilk 2 yaş kapsayacak biçimde 5 yaşın altındaki çocukları kapsamaktadır.³⁵⁵

Bu programların kapsadıkları aileler üzerindeki kısa dönemli tüketim etkileri, anketler yardımıyla ölçülmeye çalışılmıştır. Bu anketlerden elde edilen sonuçlara göre, nakit transferlerini alan aileler arasında tüketim yoksunluğunun azaltılması ve tüketilen gıdanın hem miktarının hem de kalitesinin artırılması bakımından olumlu etkiler meydana geldiği anlaşılmaktadır. Bu etki destek miktarına bağlı olarak artmaktadır. Örneğin, Meksika’da Progres/Oportunidades toplulukları arasında yoksulluk %17 azalmış; bu hanelerdeki bireyler büyük ölçüde sebzelerden ve et ürünlerinden kaynaklanan %7 daha fazla kalori almaya başlamıştır. Aynı zamanda, anketi cevaplayanların %48’i daha kaliteli, %19’u ise daha fazla gıdayla beslendiğini belirtmiştir.³⁵⁶ Kolombiya’da program sonrasında kırsal alanlardaki toplam tüketim %19; kent alanlarındaki tüketim ise %9 yükselmiş ve bu yükselmenin büyük kısmı gıda harcamalarındaki artıştan kaynaklanmıştır.³⁵⁷ Nikaragua’da da benzer biçimde tüketimde %17’lik bir artış yaşanmıştır.³⁵⁸

Sonuç olarak, ŞNT programları tasarlanırken gıda tüketiminin miktar ve kalite açılarından geliştirilmesi somut bir hedef olarak belirlenirse ve bu hedef koordineli bir beslenme politikası şeklinde uygulanabilirse, ŞNT programlarının beslenme

³⁵⁵ Bassett, *a.g.m.*, s.15.

³⁵⁶ John Hoddinott ve Emmanuel Skoufias, “The Impact of PROGRESA on Food Consumption”, **Economic Development and Cultural Change**, 2004, 53 (1), s.44.

³⁵⁷ Orazio Attanasio, Erich Battistin, Emla Fitzsimons, Alice Mesnard, and Marcos Vera-Hernandez, “How Effective Are Conditional Cash Transfers? Evidence From Colombia”, **London: Institute for Fiscal Studies, IFS Briefing Note 54**, 2005, s.6.

³⁵⁸ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.321.

konusunda da eğitim ve sağlık alanlarında olduğu gibi gözle görülür etkiler yapması beklenebilir.

3.4.1.2. Çocuk İşgücü Oranını Azaltma

Gelişmekte olan ülkelerdeki yoksul haneler, gelir kaybı yaratan veya beklenmedik yeni masraflar doğuran hastalık, sakatlanma, ölüm, doğal afetler gibi şoklara karşı genellikle yeterli güvenceye sahip değildir. Bu nedenle de bu tür şoklar karşısında, çoğu zaman kendileri çözüm üretmek zorunda kalmaktadır. Bu çözüm yöntemleri arasında zaten sınırlı olan nakit tasarrufların tüketilmesi, kredi çekilmesi, tanıdıklardan borç alınması gibi önlemler en başta sayılabilir. Ancak asıl sorun, çocukların da kimi zaman risklerle başa çıkma stratejilerinin bir parçası olarak görülmesi ve okuldan alınıp, aile gelirine bir şekilde katkı sağlamaya mecbur bırakılmasıdır. Bu bağlamda çocuklar ya doğrudan bir işe girip çalışmakta ya da işe giren bir yetişkinin boşluğunu doldurmak üzere küçük kardeşlerin veya yaşlıların bakımı, ev işlerinin yerine getirilmesi gibi hane içi yükümlülükleri üstlenmektedir.³⁵⁹ Buradaki asıl sorun, başlangıçta sadece şok atlatılana kadar okuldan alınan çocukların okula geri dönüşlerinin her zaman kesin olmamasıdır. Bu durumda da aslında geçici olan şoklar, çocukların hayatlarında kalıcı etkiler yaratmaktadır.

Nitekim yoksul hanelerin şoklarla başa çıkmak için çocuk işgücüne başvurmasının, beşeri sermaye stoku ve yoksulluk açılardan çocuklara gelecekte yükleyeceği maliyet son derece yüksek olmaktadır. Bu nedenle, çocuk işgücü sorunuyla sadece yasaklamalar getirmek suretiyle mücadele etmek, sürekli bir çözüm sağlamaktan uzaktır. Çünkü sorun, asıl olarak ailenin yoksul olmasından ve etkili bir sosyal koruma desteğinden faydalanamamasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla asıl yapılması gereken, yoksul hanelerin çocuklarını risklerle başa çıkma mekanizması olarak kullanma ihtiyacını azaltacak kamu müdahalelerinin güçlendirilmesidir.³⁶⁰

³⁵⁹ Alain de Janvry, Frederico Finan ve Elisabeth Sadoulet(a), “Can Conditional Cash Transfers Serve as Safety Nets to Keep Children at School and Out of the Labor Market?”, **Department of Agricultural and Resource Economics**, UCB, UC Berkeley, 2004, s.1.

³⁶⁰ Monica Ospina, “The Effects of Income Shocks on Child Labor and Conditional Cash Transfer Programs as an Insurance Mechanism for Schooling”, http://www.nip-lac.org/uploads/CCT_child_labor_v.april7.pdf, s.2, Erişim:02/11/2011.

Bu tür kamusal müdahale mekanizmaları arasında ŞNT programları da sayılabilir. Yoksul ailelerin gelire en fazla ihtiyaç duydukları şok ve kriz anlarında, düşük düzeyli de olsa, garantili ve düzenli bir gelir sunan bu programların, yoksul ailelerin çocuklarını risklerle başa çıkma tedbiri olarak görerek, okuldan almalarının önüne geçmeye katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Sunulan nakit desteklerinin doğrudan doğruya çocukların okula devamı koşuluna bağlanması, bu yorumu daha da güçlendirmektedir.³⁶¹

Öte yandan, ŞNT programları çocuk işgücü sorunuyla mücadelede sorunun kökenine inebilme potansiyeline de sahiptir. Çünkü bu programlar kronik yoksulluk, iktisadi şoklara karşı savunmasızlık, eğitime erişimde karşılaşılan güçlükler, emek piyasası koşulları ve kültürel alışkanlıklar gibi çocuk işgücünün de kökeninde bulunan sorunlarla mücadele etmektedir.³⁶²

Bu olumlu etkilerine karşın, çocuk işgücü sorunuyla mücadele sadece ŞNT programları yoluyla yapılmamalıdır. Çünkü çocuk işgücü oranını azaltmak, genellikle ŞNT programlarının tek ve en temel amacı olmamaktadır; daha çok, ortaya çıkan bir pozitif dışsallıktır. Nitekim çocuk işgücü sorunu çok boyutlu bir meseledir ve bu meseleyle mücadele çok daha kapsamlı ekonomik ve sosyal tedbirler gerektirmektedir. Örneğin, çocukların çalıştırılması kültürel ve toplumsal olarak yerleşmiş ve artık normalleşmiş bir gelenek olabilir. Dolayısıyla ŞNT programları çocuk işgücü sorunuyla mücadele tedbirlerinin ancak bir ayağıdır; toplumda yerleşmiş bulunan davranış ve tutum kalıplarını düzelterek bazı tamamlayıcı eylemlerle desteklenmesi şarttır.³⁶³

Çocuk işgücü sorunuyla mücadelede sadece ŞNT programlarına başvurmanın isabetli olmayacağı iddiasını doğrulayan bir başka durum da, birçok araştırma sonucunda bu programların çocukların okula kayıtlılık oranları üzerinde, çocuk

³⁶¹ De Janvry, Finan ve Sadoulet (a), *a.g.m.*, s.18.

³⁶² Hamid Tabatabai, "Conditional Cash Transfers and Child Labour: Experiences and Opportunities", **International Programme on the Elimination of Child Labour International Labour Office**, Geneva, January 2010, s.3.

³⁶³ International Labour Organization, "Child Labour and Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America", **International Labour Office - Geneva: ILO**, 2008, ss.17-18.

işgücünü azaltmadaki katkılarından çok daha büyük katkılar yaptığı sonucuna ulaşılmış olmasıdır. Buradan da çocukların hem okullarına devam ettiği hem de okuldan arta kalan zamanlarda bir işte çalıştığı anlaşılmaktadır. Bu durum özellikle kız çocukları arasında çok daha belirgindir. Çünkü kızlar, okul ile ev işleri ve bakım yükümlülüklerini bir arada yürütmektedirler.³⁶⁴ Bu nedenle Bazı ŞNT programları okula devam etme şartının yanı sıra, çocukların okul sonrası aktivitelerine katılımlarını da zorunlu tutmakta ve böylece çalışmaya ayrılacak zamanlarını mümkün olduğunca azaltmaya çalışmaktadır. Brezilya'daki PETI'nin en belirgin özelliği budur.³⁶⁵ Dolayısıyla, ŞNT programlarının çocuk işgücü üzerindeki asıl etkisini daha kesin görebilmek için sadece nicel verilerin değil, yapılan işlerin yoğunluğunun okula devamla birlikte azalıp azalmadığı gibi nitel verilerin de araştırılması daha isabetli olacaktır.

3.4.1.3. Sağlık Alanında Olumlu Gelişmeler Sağlama

Sağlık hizmetlerine erişim ve bunlardan düzenli biçimde yararlanma konusunda en fazla engelle karşılaşan kesim, tüm ülkelerde genellikle yoksul hanelerdir. Bu nedenle, ŞNT programlarının sağlık hizmetlerine erişimin önündeki maddi engelleri ortadan kaldıracak nakit destekler sunarak, yoksul bireyler arasında sağlık hizmetlerinden yararlanma oranını yükseltme potansiyeline sahip olduğu belirtilebilir. Bunun anlamı, bu programların sağlık alanındaki eşitsizlikleri azaltmak üzere kaynakların yeniden dağıtılmasına yardımcı olabileceğidir.³⁶⁶

Çünkü ŞNT programlarının kapsama aldıkları bireylerin sağlıklarını geliştirme rolü, sadece düzenli sağlık kontrollerine devam etmeleri şartıyla sınırlı değildir. Çoğu ŞNT programında bu temel şartın yanı sıra, bireylere sağlığın nasıl korunacağı konusunda eğitimler verilmekte; boy uzunluğu ve kilo takip altına alınmakta; aşıların düzenli ve eksiksiz bir biçimde yapılmasına dikkat edilmekte ve beslenme takviyeleri sağlanmaktadır. Bütün bunlar bireylerin sağlıklarını doğrudan ilgilendiren uygulamalardır. Ayrıca ŞNT programları önleyici hizmetlerin önemini anlaşılması

³⁶⁴ Ospina, *a.g.m.*, s.10.

³⁶⁵ Tabatabai, *a.g.m.*, s.2.

³⁶⁶ Mylene Lagarde, Andy Haines ve Natasha Palmer (a), "Conditional Cash Transfers for Improving Uptake of Health Interventions in Low- and Middle-Income Countries", **Journal of the American Medical Association (JAMA)**, October 24/31, 2007, Vol 298, No.16, s.1900.

ve bireylerin kendilerinin önleyici bazı davranışlarda bulunma konusunda bilinçlenmesi açılarından da etkili olmaktadır.³⁶⁷

Bütün bu çabalar sonucunda ulaşılmak istenen nihai amaç ise tüm çocukların okula başlama yaşına geldiklerinde eşit gelişmişlik seviyesine sahip olmalarını sağlamaktır. Daha net bir ifadeyle, çocuklar arasında sadece yoksulluğa bağlı nedenlerle, bedensel ve zihinsel eşitsizlik ve dolayısıyla yoksul kesimde daha düşük beşeri sermaye birikimi oranlarının meydana gelmesi önlenmeye çalışılmaktadır. Kısaca, ŞNT programları aileler ve çocuklar arasındaki fırsat eşitsizliklerine bir çare olarak görülmektedir.³⁶⁸

ŞNT programlarının bireylerin sağlık durumları üzerindeki etkileri incelenirken, genellikle sağlık kurum ve hizmetlerine erişim kolaylığı ile kapsama giren bireylerin genel sağlık durumlarında zaman içinde meydana gelen gelişme ya da gerilemeler üzerine odaklanılmaktadır. Genel bir saptama yapmak açısından, bu konudaki araştırmaların çoğunluğu, ŞNT programlarının bireylerin sağlıklarına etkilerinin olumlu olduğu sonucuna ulaşmıştır.³⁶⁹ Nitekim Meksika’da, program kapsamındaki bölgelerde beslenme alışkanlıklarında gözle görülür bir iyileşme; buna karşılık ciddi ve kronikleşmiş hastalıklarda ise bir gerileme meydana gelmiştir. Ayrıca kırsal alanlardaki bebek ölüm oranlarında da %11’lik bir azalma görülmüştür.³⁷⁰

Yapılan araştırmalara göre ŞNT programları esas olarak, insanlarda sağlığı koruma ve hastalıklardan kaçınma açılarından etkili olmaktadır. Daha başka bir ifadeyle, “sosyal koruma evrenindeki talep yanlı bir sosyal politika müdahalesi” olarak ifade edilebilecek ŞNT programları, sağlık hizmetlerinin kullanımını arttırma, insanların beslenme şekillerini, miktarını ve kalitesini iyileştirme ve hastalanmayı

³⁶⁷ Mylene Lagarde, Andy Haines ve Natasha Palmer (b), “The Impact of Conditional Cash Transfers on Health Outcomes and Use of Health Services in Low and Middle Income Countries”, **Cochrane Database of Systematic Reviews**, 2009, Issue 4, s.2.

³⁶⁸ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, **a.g.m.**, s.313.

³⁶⁹ Lagarde, Haines ve Palmer (b), **a.g.m.**, s.2.

³⁷⁰ Jere Behrman ve John Hoddinott, “An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Pre-School Child Height”, **International Food Policy Research Institute**, 2000, Washington, s.iii.

önleyici davranışlarda bulunmayı yaygınlaştırma açılarından başarılı kabul edilmektedir.³⁷¹

Ancak ŞNT programlarının kendilerinden beklenen bu başarılı sonuçları vermesi bazı ön koşulların varlığına bağlıdır. Bu çerçevede, sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanmanın önünde esas olarak maddi engeller ve yoksunluklar bulunuyorsa, ŞNT programlarının etkili olma ihtimali yükselmektedir. Öte yandan, bu programların sağlık alanında başarılı sonuçlar vermesi sosyal korumanın arz tarafında uygun koşulların bulunmasıyla da doğrudan ilişkilidir. Daha açık bir ifadeyle, sağlık hizmetlerinin kalitesinin düşük olduğu durumlarda, maddi teşvik verilmesi bile bu hizmetlerden yararlanma oranlarını yükseltme konusunda yetersiz kalabilmektedir.³⁷²

3.4.2. Uzun Dönemli Amaçlar: Nesiller Arası Yoksulluk Aktarımını Kırma

Yoksulluk düzeyinde kayda değer gerilemeler sağlanarak içermeci ve kapsayıcı bir kalkınmanın gerçekleştirilmesi hedefi, yükselen piyasaların ve birçok gelişmekte olan ülkenin en temel hedefidir. Ekonomik büyümenin faydalarının dengeli dağıtılması anlamındaki içermeci kalkınma, üç temel düşünce üzerine oturtulmaktadır. İlk olarak, iktisadi fırsatlar tam ve üretken bir istihdam yapısı yaratılarak sağlanabilir. İkincisi, ortaya çıkan bu iktisadi fırsatlara erişim, bireylerin yeteneklerini geliştirici mekanizmaların sağlanmasıyla genişletilebilir. Son olarak, asgari refah düzeyi, ancak sosyal koruma yoluyla güvence altına alınabilir. Güvenlik ağları, doğrudan doğruya korunmasız ve ihtiyaç sahibi olanların refah düzeylerine yönelik olduğu için, bu üç dayanağın tam merkezinde yer almaktadır. Bu nedenle, doğrudan mutlak yoksulluk ve yetersiz beşeri sermaye sorunlarını çözmeye yönelik ŞNT programları, bugüne kadar uygulanan en etkili güvence ağları arasında sayılmaktadır.³⁷³

³⁷¹ Lagarde, Haines ve Palmer (a), *a.g.m.*, s.1908.

³⁷² Lagarde, Haines ve Palmer (b), *a.g.m.*, s.37.

³⁷³ Hyun H. Son, "Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation?", *Asian Development Bank*, ERD Policy Brief No.51, 2008, s.1.

ŞNT programları geleneksel sosyal yardım politikalarından farklı olarak, sadece kısa dönemli tüketim ihtiyaçlarını karşılamamakta; bunun yanında beslenme, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi tamamlayıcı mekanizmalar yoluyla beşeri sermaye yatırımlarını destekleyerek, uzun dönemde yoksulluğu düşürme amacını da gütmektedir. Bu programlar aynı zamanda, klasik yeniden dağıtım konusu üzerine odaklanmanın yeterli olacağı düşüncesinin ötesine geçmekte ve aslında, genellikle sadece kayıtlı sektörde çalışıyor olmakla ilişkilendirilmiş geleneksel sosyal sigorta programlarının kapsamadığı gerçek yoksullara ulaşma konusunda başarılı olmaktadır.³⁷⁴

Buradan hareketle, ŞNT programlarının uzun dönemdeki temel iki amacının yoksulluğu kalıcı biçimde düşürmek ve sosyal içerme düzeyini arttırmak olduğu belirtilebilir. ŞNT programları özellikle sağlık ve eğitim başta olmak üzere, mevcut sosyal hizmetlere yönelik talep yanlı bir teşviğin gerekli olduğu hallerde başarılı olmaktadır. Sosyal içerme açısından ise ŞNT programlarına, öteden beri kamu sosyal hizmet programlarından yararlanamamış olan yoksul ve güvencesiz kesimlerin bu dışlanmışlığına bir son vermek amacıyla başvurulmaktadır.³⁷⁵

Bu amaçları gerçekleştirmek için ŞNT programları, çocukların beşeri sermayelerine uzun dönemli yatırımlar yapmayı temel strateji olarak belirlemiştir. Toplumsal açıdan bakıldığında söz konusu uzun dönemli yatırımların bireylerin kısa dönemdeki korunmasızlığını azaltacağı, bugünün çocuklarının gelecekte toplumun üretken ve tam üyeleri haline gelmelerine katkı sağlayacağı ve bu sayede nesiller arası yoksulluk kısır döngüsünün kırılabileceği düşünülmektedir.³⁷⁶ Bu amaca ulaşabilmek için sağlık, beslenme ve eğitim hizmetleri arasındaki sinerjiyi gözle görülür biçimde arttıran bu müdahalelerin hamilelik ve emzirme dönemlerini de içine alacak şekilde, mümkün olduğu kadar erken başlatılması öngörülmektedir. Kısaca ŞNT programlarının özü, uzun dönemli bir hedef olarak sosyal içermeyi arttırmanın en kestirme yolunun, çocuklara ve gençlere zamanında ve uygun yatırımların ulaştırılmasından geçtiği inancına dayanmaktadır.³⁷⁷

³⁷⁴ Briere ve Rawlings, *a.g.m.*, s.9.

³⁷⁵ Briere ve Rawlings, *a.g.m.*, s.19.

³⁷⁶ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (a), *a.g.m.*, s.208.

³⁷⁷ Briere ve Rawlings, *a.g.m.*, s.24.

Bu gibi olumlu özelliklerine bağlı olarak ŞNT programları, kısa sürede birçok ülkenin yoksullukla mücadele gündemindeki ana mekanizmalardan biri haline gelmiştir. Ancak ŞNT programlarının yoksulluk konusunda yapabileceklerinin de bir sınırı vardır. Yoksulluk sorununun arkasında, düşük beşeri sermaye düzeyi başta olmak üzere birçok neden bulunmaktadır. Bu çerçevede, sosyal koruma ile makroekonomik istikrarı dengeleyen tamamlayıcı makroekonomik politikalar kadar, kronikleşmiş ve gittikçe artan eşitsizlikleri ortadan kaldıracak ve aynı zamanda yoksulların fiziki birikimlerini de arttıracak müdahaleler temel öneme sahiptir.³⁷⁸

Bu nedenle, yoksullukla mücadele sadece ŞNT programlarına bırakılmamalıdır. Çünkü kısa dönemde eğitim ve beslenme düzeyleri üzerindeki olumlu etkileri kanıtlanmış olan ŞNT programlarının, uzun dönemde yoksulluğun kalıcı olarak düşürülmesindeki rollerinin boyutu hâlâ araştırılmaktadır. Çünkü eğitimdeki ilerlemeler her zaman daha yüksek kazanç anlamına gelmemektedir. Bu aktarımın gerçekleşmesi için alınan eğitimin kalitesi, istihdam oranı, ekonomilerin yeni iş yaratma ve nitelikli elemanları çalıştırabilme kapasitesi gibi başka faktörler de doğrudan etkilidir.³⁷⁹

Sonuç olarak, şu an için çoğu ŞNT programının gerçek yoksullara erişmekte başarılı olduğu kesindir. Ancak, uzun dönemde sosyal dışlanma kalıplarını kırmak ve yoksulluğun nesiller arası aktarımını engellemek konularında tek başlarına ne kadar etkili olacaklarını kesin olarak görmek, biraz zaman alacaktır. Şimdilik kesin olarak yapılabilecek bir yorum, bu amaçlara ulaşmada sadece ŞNT programları uygulamanın yeterli olmayacağı; diğer sosyal koruma politikalarıyla da mutlaka desteklenmelerinin gerektiğidir.

3.5. Şarhli Nakit Transferi Programları Üzerine Tartışmalar

Tüm dünyada giderek yaygınlaşan ŞNT programları, sosyal koruma programlarının tasarlanması, hedefleme ve ödeme stratejilerinin belirlenmesi,

³⁷⁸ Tatiana Britto (c), “Conditional Cash Transfers in Latin America”, Poverty in Focus, UNDP International Poverty Centre (IPC), June 2006, s.17.

³⁷⁹ Britto (c), *a.g.m.*, s.16.

programların idaresi ve sonuçların değerlendirilmesi açılarından birçok yenilik ve kolaylık getirmiştir. Üstelik ŞNT programları tüm bu sistemleri başarılı bir şekilde yürütmekte; hatta bazı ülke örneklerinde de görüleceği gibi, hantal sosyal yardım uygulamalarını modernize etmede lider rol üstlenmektedirler.³⁸⁰ Ayrıca, ilk ŞNT örneklerinin genel olarak başarılı kabul edilebilecek sonuçlara ulaşması da onlara yönelik ilgiyi arttırmıştır. Nitekim bir genelleme yapılacak olursa, ilk nesil programların haneîçi tüketimi, okula kayıtlılık ve devam ile sağlık hizmetlerinden faydalanma konularında olumlu etkiler yaptığı, emek arzı üzerinde ise son derece sınırlı bir olumsuz etkiye yol açtığı bulunmuştur. Bireylerin genel sağlık durumları ve bilişsel gelişimleri açısından ise henüz kesin bir genellemeye varacak netlikte çalışmalar yapılmamıştır.³⁸¹

Öte yandan, bu programların son derece esnek bir yapıya sahip olması, hemen her ülkenin yerel koşullarına uyum sağlayabilmeleri sonucunu doğurmaktadır. Pilot uygulamalardan, ulusal çapta uygulamalara kadar her düzeyde yürütülebilmektedirler. Son derece şeffaftırlar; bu yüzden hükümetler için iyi bir siyasi eylem ve reklam aracıdır. Son olarak, sosyal programlar içinde nispeten düşük yönetim maliyetleriyle uygulanmaları mümkündür.³⁸²

Bunlara ek olarak, ŞNT programları sosyal güvence ağlarının etkinliğini çeşitli mekanizmalar yardımıyla geliştirmektedir. Bu çerçevede, sadece tek bir araç kullanarak sağlık, beslenme ve eğitim gibi birden fazla amaca hizmet etmeyi mümkün kılmaktadır. Gelir tespiti ve coğrafi hedefleme yöntemleri sayesinde genel desteklerden ve çoğu altyapı yatırımlarından daha başarılı bir hedefleme mekanizmasına sahiptirler. Bu nedenle de bazı durumlarda, kronik yoksul ve çocuklu ailelere ulaşabilen tek sosyal koruma programı olarak da işlev görebilmektedirler. Ayrıca, katkıyı nasıl ve ne zaman kullanacağı tercihini bireylerin kendilerine bıraktıkları için aileleri, özellikle de kadınları hem aile hem de toplum içinde güçlendirmektedirler.³⁸³

³⁸⁰ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.313.

³⁸¹ Bloom, Mahal, Rosenberg ve Sevilla, *a.g.m.*, s.17.

³⁸² Castañeda, *a.g.e.*, s.185.

³⁸³ Vermehren, *a.g.m.*, s.51.

Bilindiği gibi, yoksullukla mücadele ve acil destek programları genellikle hem kısa dönemde ani bir tüketim etkisi yaratarak hem de uzun dönemde beşeri sermayeye veya fiziki altyapıya yönelik yatırımları hızlandırarak etkili olmayı hedeflemektedir. Eğer asıl amaç gelecek nesillerin eğitime ve sağlığına yönelik yatırımlar yoluyla yoksulluğun nesiller arası aktarımının önüne geçmekse, bu ikili strateji, başarı yolunda kilit bir önem kazanmaktadır.³⁸⁴ Çünkü yoksullar genel olarak doğrudan transferleri ilk etapta tüketim alışkanlıklarını değiştirmek üzere değerlendirme eğilimindedir; önleyici sağlık bakımı, beslenme ve eğitim gibi geleceği ilişkin sosyal yatırım alanlarına bunun ardından dikkat gösterirler. İkili amaç güden ŞNT türü programların gündeme gelmelerinin temel nedenlerinden biri de budur.³⁸⁵

Ancak tüm bu olumlu etkilerine karşın, ŞNT programlarından mucizevi bir şekilde yoksulluğu uygulandıkları anda düşürmeleri beklenmemelidir. Çünkü sonuç itibarıyla bu programlar, sosyal koruma tedbirler bütününe sadece bir ayağıdır. Nihai etkileri ise programın bu amaca ne kadar uygun ve başarılı tasarlandığına, hedef kitlenin ne kadar isabetli saptandığına ve tamamlayıcı politika ve stratejilerle ne kadar desteklendiğine bağlıdır.

3.5.1. ŞNT Programlarına Yönelik Başlıca Eleştiriler

Yoksullukla mücadelede yeni bir yöntem olarak ŞNT programlarını destekleyenler kadar, şiddetle eleştirenler de vardır. Bir de bu iki zıt görüş arasında, belli koşullar altında ŞNT programlarının başarılı olma ihtimalinin yüksek olduğunu savunan üçüncü bir görüş daha bulunmaktadır. Bu orta yolu savunanlar özetle, eğitim ve sağlık gibi temel sosyal hizmet alanlarında kalitenin yükseltilmesi ve bunların tamamlayıcı müdahalelerle desteklenmesi koşuluyla, ŞNT programlarının başarılı olabileceğine inanmaktadır. Sonuç olarak, hangi açıdan bakılırsa bakılsın, ŞNT programlarının sosyal koruma ve yoksullukla mücadele konularında sosyal politika yazınına yeni bir tartışma alanı kazandırdığı kesindir.

³⁸⁴ Santiago Levy, **Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades Program**, Brookings Institution, Washington, 2006, s.144.

³⁸⁵ Johannsen, Tejerina ve Glassman, *a.g.m.*, s.141.

ŞNT programlarına yönelik çok farklı kesimlerden gelen eleştirilerin felsefi, ekonomik, siyasi, toplumsal ve insani temelleri bulunmaktadır. Öncelikle, sosyal yardımlar konusundaki genel kaygı ve eleştirilerin ŞNT programları için de aynen geçerli olduğu belirtilmelidir. Bu doğrultuda, nakit transferlerinin insanları iş aramaktan caydırabileceği ya da daha fazla çocuk yapmaya yöneltebileceği en fazla dile getirilen eleştiriler arasındadır.³⁸⁶ Benzer biçimde bu programların yoksullar üzerinde ters teşvikler yapma ihtimalinin olduğu da ileri sürülmektedir. Buna göre, bireyleri gelecekte getirisi yüksek bir işte çalışmak üzere eğitime bugünden yatırım yapmaktan alıkoyabileceği yaygın biçimde dile getirilmektedir.³⁸⁷

Eleştirilerin yöneldiği bir başka nokta da yardımların şartlı sunuluyor olmasıdır. Bu doğrultuda, bir sosyal koruma yardımı öncesinde herhangi bir şart koşmanın, bireylerin davranışları üzerinde bir sınırlama yaratacağı ve yoksul bireylerin kendileri ve aileleri için en faydalı davranışın ne olacağını kendi başlarına kestiremeyeceklerinin peşinen kabulü anlamına geldiği ileri sürülmektedir.³⁸⁸

Hatta bu konuda ŞNT programlarına “kötü niyetli bir paternalizm örneği” yakıştırmaları da yapılmaktadır.³⁸⁹ Çünkü yoksullara kendileri ve aileleri için neyin en iyi olduğunu bilme konusunda hiç güvenilmemekte ve onlar adına kararlar verilmektedir. Bu açıdan bakıldığında ŞNT programları özgürlükleri kısıtlamakta ve yoksulları ailelerinin refahını yükseltmek için en uygun kararları alma özgürlüğünden mahrum bırakmaktadır.³⁹⁰ Daha açık bir ifadeyle, şartların dayatılması ailelerin otonomisini zedelemekte ve yoksulların kendi yaşamlarını ve refahlarını geliştirmek için rasyonel seçimler yapamayacaklarını varsaymaktadır.

Şartlılık gibi, sistemin diğer bir temel kuralı olan hedefleme konusu da yoğun eleştirilere maruz kalmaktadır. Çünkü şu ana kadar uygulanan ŞNT programlarının

³⁸⁶ Vermehren, *a.g.m.*, s.51.

³⁸⁷ Paqueo, *a.g.m.*, s.126.

³⁸⁸ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (a), *a.g.m.*, s.210.

³⁸⁹ Michael Samson, Ingrid van Niekerk ve Kenneth Mac Quene, **Designing And Implementing Social Transfer Programmes**, Economic Policy Research Institute (EPRI) Press, 2006, Cape Town, s.12.

³⁹⁰ Rolf Künnemann ve Ralf Leonhard, **A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals**, Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst(Publishers), 2008, Stuttgart/Bonn, s.16.

hedefleme mekanizmaları hem uzun dönem refah göstergelerine dayanmaktadır hem de ani ve geçici tüketim düşmelerini dikkate almamaktadır. Dolayısıyla bu programların geçiş dönemi yoksulluklarına karşı kullanılması mümkün değildir.³⁹¹ Buradan hareketle, bireylerin sıklıkla gelir şoklarına uğradığı ülkelerde, belli bir gelir eşiğinin altındakilere destek olmaya yönelik politikalar, asıl ihtiyaç sahibi olanları kapsayamayabilir ve aslında yoksul durumda bulunmayan grupları kapsama alabilir. Bununla birlikte, ailelerin yardımlara ulaşmak için gerçek gelir düzeylerini saklaması veya emeklerini arz edebilecek durumdayken bunu yapmaması veya eksik yapması gibi ahlaki çöküntü durumları da doğru hedefleme yapmayı güçleştirecek diğer etmenlerdir.³⁹²

Doğrudan doğruya sistemin işleyişine yönelik bu eleştirilerin yanı sıra, ŞNT programlarının idaresinin kolay olmadığı da ileri sürülmektedir. Bu doğrultuda, başarılı bir ŞNT programından bahsedebilmek için, merkezi ve yerel aktörler arasında karmaşık bir ortaklığın ve çok sayıda bakanlığın sisteme dahil olmasının gerektiği, böyle bir sistemin sorunsuz koordinasyonunun ise kolay olmadığı belirtilmektedir. Ayrıca, şartların yerine getirilip getirilmediğinin kontrol edilmesi de kolay değildir ve hem zaman alıcıdır hem de oldukça masraflıdır.³⁹³

ŞNT programlarına yöneltmiş belki de en tutarlı eleştirilerden biri, bunların eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlerin kullanımını oransal veya sayısal olarak arttırabileceği; ancak hizmet kalitesi düşük olduğu sürece bunun bir gelişme anlamına gelmeyeceğidir. Daha açık bir ifadeyle, çocukların eğitimi ve sağlığı sadece yararlandıkları hizmetlerin kalitesi yüksek olduğunda gelişebilir. ŞNT programları da genellikle sadece hizmet kullanım oranına bakmaktadır ve kaliteye yeterince dikkat etmemektedir. Programları savunanların en azından yerel düzeyde hizmet kullanım oranlarının yükselmesinin yerel otoriteler ve kuruluşlar üzerinde daha iyi hizmet verme baskısı yaratacağını ileri sürmelerine rağmen, eleştiriler ŞNT

³⁹¹ Elisabeth Sadoulet , Frederico Finan, Alain de Janvry ve Renos Vakis, “Can Conditional Cash Transfer Programs Improve Social Risk Management?”, **World Bank Social Protection Discussion Paper 0420**, 2004, Washington, s.7.

³⁹² Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (a), *a.g.m.*, s.211.

³⁹³ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.322.

programlarının yetersiz kamu sağlık ve eğitim hizmetlerini reforma tabi tutmaya ilişkin ilgiyi ortadan kaldıracabileceği noktasında yoğunlaşmaktadır.³⁹⁴

Bir başka ciddi eleştiri de, bu programların tek başlarına kişiler ve riskler açısından yeterli bir gúvenlik ağı oluşturamayacakları iddiasına dayanmaktadır. Çünkü bu programlar, tanım gereği çocuksuz yoksul aileleri kapsamamaktadır. Dolayısıyla, çocuksuz yoksul ailelerin yanı sıra yaşlılar, özürlüler ve program kapsamına giremeyecek kadar büyük yaşta çocuklu yoksul aileler sistemin dışında kalmaktadır. Buna paralel biçimde, şNT programları işsizlik, gelir şoku gibi risklere karşı da doğrudan etkili değildir. Çünkü işsizlik riskine karşı işsizlik sigortası kadar başarılı işlev göremez. Birçok sosyal risk nüfusun küçük bir bölümü için sadece geçici zararlar yaratır. Bu tür bir zarar meydana geldikten hemen sonra sadece zarar görenlere ihtiyaç duydukları finansal desteği vermek, olayın öncesinde zarar görmesi muhtemel herkese vermekten çok daha hassas bir planlama gerektirir.³⁹⁵

Öte yandan, şNT programlarının asıl hedeflediği kesimler olan en yoksul ve en muhtaç durumda olanlara belli durumlarda büyük zararlar verebileceği de ileri sürülmektedir. Örneğin, hasat zamanı veya hane reisinin ani bir gelir şoku yaşadığı bir anda, yani çocuk işgücüne en fazla ihtiyaç duyulduğunda, aileler çocukların çalışmak yerine okula devam etmelerini şart koşan bir programı terk etmek zorunda kalabilir. Bu da onların ister istemez sosyal koruma kapsamı dışına çıkmalarına yol açabilir. Benzer biçimde, şNT programları aileyi ihtiyaçlarıyla aslında örtüşmeyen bir davranışta bulunmaya zorlayabilir. Örneğin, eğer alınan eğitimin kalitesi düşükse, çocuğun kendi aile içinde çalışması daha değerli ve faydalı olabilir.³⁹⁶

Sonuç olarak, şNT programlarının mutlaka dikkate alınması gereken belli eksikliklerinin bulunduğu kesindir. Bu nedenle, bir ülkede şNT programı uygulamanın, bu programın ülkenin genel sosyal koruma politikası içindeki ağırlılığının ne olması gerektiğinin tespiti, oldukça özenli bir çalışma gerektirmektedir.

³⁹⁴ Sadoulet ve diğerleri, *a.g.m.*, s.13.

³⁹⁵ Bloom, Mahal, Rosenberg ve Sevilla, *a.g.m.*, ss.12-18.

³⁹⁶ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (a), *a.g.m.*, s.210.

3.5.2. İnsan Hakları Açısından Şartlılık İlkesi

İhtiyaç halindeki bireylere yardım sunmadan önce belli şartlar ileri sürmenin insan hakları açısından nasıl yorumlanacağı konusunda iki farklı görüş bulunmaktadır. Bazı kesimler bunun insan haklarının doğasına aykırı olduğunu, hatta insan haklarının tam kullanılmasını engellediğini ileri sürerken, başka bir kesim ise bu ön şartların hakların kullanımını tamamladığını ve kolaylaştırdığını savunmaktadır.³⁹⁷

İlk görüşe göre, insan hakları koşulsuzdur ve bir bireyin temel bir insan hakkının inkar edilmesi kabul edilemez. Sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim haklarına da bu pencereden bakmak gerekmektedir. Dolayısıyla, yardım öncesinde belli şartlar belirlenmesi ve insanların bunlara uymaya zorlanması doğrudan doğruya insan haklarının çiğnenmesi anlamına gelmektedir.³⁹⁸ Nitekim ŞNT programları bir taraftan insanlara nasıl saygın bir yaşam standardı sürdürebileceklerini göstermektedir; diğer taraftan da sistemdeki şartlılık unsuru şartların yerine getirilememesi halinde saygın yaşam sürme hakkının kaybedilmesine yol açmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, önce saygın bir yaşam sürmenin asgari standartları belirlenip, ardından da bu asgari standartlara ancak belli şartlar yerine getirildikten sonra imkan verilmesi şeklinde çelişkili bir durum ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla konuya “hak” penceresinden bakanlar bunu kabul edilemez bulmaktadır.³⁹⁹ Çünkü en temel insan haklarının kullanımında herhangi bir ön şart ileri sürülmesi düşünülemez.

Ayrıca, şartların yerine getirilmesi sorumluluğu sadece bireye ait olduğu için, sonuç itibarıyla ortaya “hak eden” ve “hak etmeyen” yoksullar şeklinde bir ayırım da çıkmaktadır. Şartlılık meselesi aslında, ŞNT programlarının siyasi ve sosyal meşruiyetini kolaylaştırmayı amaçlamış olsa da, insan hakları açısından ciddi bir çelişki ve ihlal olduğu kesindir. Çünkü haklar öz itibarıyla evrenseldir ve kullandırılmaları sözde bir “hak edilmişliğe” dayandırılmaz.⁴⁰⁰

³⁹⁷ International Labour Office (ILO)-Social Security Department, **Extending Social Security to All: A Guide Through Challenges and Options**, Geneva, 2010, s.40.

³⁹⁸ Künnemann and Leonhard, *a.g.e.*, s.22.

³⁹⁹ Bloom, Mahal, Rosenberg ve Sevilla, s.205.

⁴⁰⁰ International Labour Office (ILO)-Social Security Department, *a.g.e.*, s.40.

Ancak ne var ki, karşıt görüş Şartlılık konusunu tam da insan hakları perspektifinden bakarak savunmaktadır. Buna göre, kullanılmadıktan sonra, bir hakkın varlığından bahsetmek anlamsızdır. Dolayısıyla, Şartlar aslında bir haklar bütününü oluşturan ve hakların kullanılmasını kolaylaştıran bir araç olarak görülmektedir. Bu da, prensipte evrensel olmalarına karşın, uygulamada yoksulların büyük kısmı tarafından kullanılmayan hakların kullanılmasının önünü açmaktadır.⁴⁰¹ Daha yalın bir ifadeyle, ŞNT programları hakların yasal temelleriyle, uygulamadaki kullanılabilirlikleri arasında köprü vazifesi görmektedir.

3.6. Başarılı Bir Şartlı Nakit Transferi Programının Tasarlanması

Etkili bir ŞNT programı hayata geçirmek için, iki aşamalı bir hazırlık gerekmektedir. İlk aşama “uygulama öncesinde yapılacak işlemlerden”, ikinci aşama ise “uygulama süresince yapılacak işlemlerden” oluşmaktadır. Her iki aşama da yoksullukla ve eşitsizlikle mücadelede sağlanacak başarıda doğrudan etkili olduğu için, özenli ve özverili çalışmalar gerektirmektedir.

3.6.1. Uygulama ncesinde Yapılacak İşlemler

Sadece ŞNT programı değil, herhangi bir sosyal koruma tedbiri uygulama kararı almadan önce, ülkenin sosyal koruma önceliklerini ve ihtiyaçlarını tespit etmek için iki aşamalı bir analiz yapılması isabetli olacaktır. Bu çerçevede, istatistiksel verilerden de yararlanılarak, hem en yaygın gvencesizliklerin neler olduğu hem de bu gvencesizliklerden etkilenen kitlelerin büyüklüğü saptanmaktadır. Bu sayede, örneğin coğrafik olarak veya belli gruplar üzerinde yoğunlaşma eğilimi gösteren sosyal sorun ve ihtiyaçlar belirlenebilmektedir. Bu analiz, sosyal koruma talep düzeyinin belirlenmesi süreci olarak isimlendirilmektedir.⁴⁰²

Bunun ardından, ikinci aşama olarak mevcut sosyal koruma politikalarından toplam faydalanan sayısı, sağlanan desteklerin miktarı ve her bir programın maliyet ve hedefleme etkinliği ile politik popülaritesi gibi özelliklere bakılmalıdır. Burada

⁴⁰¹ International Labour Office (ILO)-Social Security Department, *a.g.e.*, s.40.

⁴⁰² Bloom, Mahal, Rosenberg ve Sevilla, s.19.

sadece kamusal programlar değil; STÖ'lerin, dini kurum ve toplulukların ve hatta yapılabiliyorsa akrabalık, komşuculuk gibi enformel ağların payı da değerlendirmeye dahil edilmelidir. Bu analiz, sosyal koruma arz düzeyinin belirlenmesi süreci olarak isimlendirilmektedir.⁴⁰³

Tüm bu detaylı analizlerden sonra, sosyal koruma arzının talebi karşılama düzeyi hakkında bilgi sahibi olunur ve eğer bir talep fazlası varsa, bunların karakterine göre en etkili sosyal koruma önleminin hangisi olduğuna, ne yoğunlukta uygulanması gerektiğine veya mevcut tedbirlerde bir reforma ihtiyaç olup olmadığına karar verilerek, uygulama safhasına geçilir.⁴⁰⁴ İşte, ŞNT programlarının o ülke için uygun olup olmadığının kararı da bu aşamada verilecektir.

ŞNT programı uygulanmasına karar verirken etkili olan bir diğer konu da bütçe imkanları ve sahip olunan kaynak miktarıdır. Nitekim ŞNT programlarının altyapı olanaklarının ve temel kamu hizmetlerinin kalitesinin düşük olduğu az gelişmiş ülkelerde uygulanmasının ne kadar mümkün olduğu tartışmalıdır. Çünkü düşük gelir grubundaki ülkeler okul ve sağlık merkezi azlığı ve bütçe kaynaklarının kıtlığı gibi arz yanlı eksiklikler nedeniyle etkili bir ŞNT programı uygulayamayabilir. Bunun yerine, kaynakların daha etkili bir yeniden dağıtım mekanizması oluşturmaya ve mevcut hizmetlerin geliştirilmesine aktarılmasının daha isabetli olacağı savunulmaktadır. Öte yandan, bu ülkelerde siyasi belirsizlikler daha sık yaşandığı için, bir hükümetten diğerine bu programların devam ettirileceğinin de kesin bir garantisi yoktur.⁴⁰⁵

Başarılı bir ŞNT programı tasarlamak için gereken uzun hazırlık döneminde esas olarak, programdan beklenen amaçlar ve desteğe eklenmiş şartlar detaylı bir analizle belirlenmekte, kurumsal ve karşılıklı sorumluluğa dayalı bir çerçeve oluşturulmakta, şartları belirleyen ve takibini yapan mekanizmalar saptanmakta ve hedefleme kıstasları oluşturulmaktadır.⁴⁰⁶ Hedefleme sisteminin yeterince esnek ve

⁴⁰³ Bloom, Mahal, Rosenberg ve Sevilla, s.19

⁴⁰⁴ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.323.

⁴⁰⁵ International Labour Office (ILO)-Social Security Department, *a.g.e.*, s.42.

⁴⁰⁶ Handayani ve Burkley, *a.g.e.*, s.XXX; Vermehren, *a.g.m.*, s.51.

dış etkilere karşı dirençli olacak şekilde nasıl tasarlanabileceği konusu sistemin başarısında doğrudan önemlidir.

İsabetli bir hedefleme sisteminin olması, programın düşük maliyetli olması açısından da önemli ve gereklidir. Bu bağlamda, bazı programlar coğrafi hedefleme yöntemi kullanmaktadır. Bu tür bir hedefleme, söz konusu bölgedeki nüfusun büyük çoğunluğunun yoksul ya da ilk şokta yoksul olma ihtimalinin yüksek olduğu ve hanelerin çoğunluğunun belirsiz ve düzensiz gelir kaynaklarına sahip olduğu durumlarda uygundur. Bu tarif, Latin Amerika'nın geneline uymaktadır.⁴⁰⁷

Öte yandan, sistemdeki transferlerin bağlı olduğu şartlar ve temel amaçlar tespit edilirken, beşeri sermaye gelişiminin en sorunlu alanları mutlaka dikkate alınmalı ve bunlar şartlara dahil edilmelidir. Bu çerçevede, genellikle ilk veya ortaokula kayıt ve devamlılık, temel sağlık kontrolleri gibi koşullar benimsenmektedir. Ancak insanlardan bu şartları düzenli biçimde yerine getirmesini beklemeden önce, bu hizmetlere ilişkin yatırımların tamamlanması ve herkes için erişim kolaylığının sağlanması gerekmektedir.⁴⁰⁸

Aslında hedefleme ve şart belirleme konuları birbiriyle doğrudan ilişkilidir ve birbirini tamamlamaktadır. Daha açık bir ifadeyle, belirlenecek şart birey nakit destek almaması halinde hangi davranışta bulunacaksa, o davranışı hedeflemelidir. Örneğin çoğu ŞNT programı çocuk işgücü sorununu doğrudan hedeflememektedir. Bunun yerine, çocuklara okulda kalmayı özendirecek teşviklere odaklanmaktadır. Eğer hedef yaş, emek piyasasına katılamayacak kadar küçük belirlenmişse, neredeyse tüm çocuklar zaten okulda olacakları için, program yeterince etkili olamayacaktır. Az sayıda çocuğun çalıştığı bölgeler ve küçük yaşlar şart olarak belirlendiğinde, transferlerin etkileri de kısıtlı olacaktır. ŞNT programlarının başarılı olmasının kaçınılmaz bir şartı da ailelerinin bu çocuklar için en iyisini istiyor olmasıdır. Nitekim bazı araştırmalarda çocukları sokaklarda yaşayan, hırsızlık, uyuşturucu kullanma, satma gibi yasadışı faaliyetlere karışmış olan aileler, çocuklarının sağlığı ve kişisel gelişimi konusunda kayıtsız olduklarını açıkça

⁴⁰⁷ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (b), *a.g.m.*, s.14.

⁴⁰⁸ Vermehren, *a.g.m.*, s.51; Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.324.

belirtmişlerdir. Bu gibi uç örneklerin geçerli olduğu durumlarda ŞNT programlarının başarılı olması beklenemez.⁴⁰⁹

Bugüne kadarki uygulamalar, başarılı bir ŞNT programı uygulamak için programın tasarlanması aşamasında acele edilmemesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Hazırlık aşamasında, standart ve sabit nakit destekler belirlenmeli ve ödeme periyotları da mümkün olduğunca kısa tutulmalıdır. Böylelikle programın anlaşılmasının ve uygulanmasının basitleştirilmesi mümkün olacaktır. Öte yandan, etkinlik potansiyelinin düşmesine yol açabileceği için, aynı anda birden fazla şart veya program uygulamaktan kaçınılmalıdır. Ayrıca, programın zaman içinde genişletilmesi ihtimali de dikkate alınarak, kırsal alanlar başta olmak üzere, bölgesel ve yerel çapta uygulanabilir olmasına da dikkat edilmelidir.⁴¹⁰ Son olarak, uygulamaya geçmeden önce, program kapsamında bulunan hanelerin program hakkında faydalanma koşullarını da içeren bilgi ve eğitim alması da başarı açısından faydalı olacaktır.

3.6.2. Uygulama Süresince Yapılacak İşlemler

ŞNT programları kamuoyunca iyi bilinen ve sık gündeme gelen programlar oldukları için, genellikle doğrudan doğruya refah, kalkınma ya da sosyal yardım bakanlığı gibi merkezi ve büyük bir örgüte bağlı olarak yürütülmektedir. Programlar yukarıdan aşağıya doğru merkezi bir biçimde tasarlanmakla birlikte, uygulanma aşamasında yerel düzeyde okullar, sağlık birimleri, yerel refah veya sosyal yardım örgütleri ve/veya belediyeler arasındaki yoğun bir koordinasyonla birlikte uygulanırlar.⁴¹¹

Programların başarılı bir biçimde yürütülmesi açısından önemli olan bir başka konu da finansman konusudur. Çoğu ülkede bu programların finansmanı tamamen ya da büyük oranda ulusal bütçeden karşılanmaktadır. Bazı ülke örneklerinde ise gerekli kaynaklar yeterince etkin olmayan sosyal harcama programlarına son verilmesinden veya diğer sosyal yardım programlarından sağlanmaktadır. Bunun yanında bazı

⁴⁰⁹ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (b), *a.g.m.*, s.14.

⁴¹⁰ Handayani ve Burkley, *a.g.e.*, s.XXXI; Vermehren, *a.g.m.*, s.52.

⁴¹¹ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.318.

lkeler çok taraflı örgütlerden veya bağışçılardan gelen desteklerle finansman sağlamaktadır.⁴¹² Herhangi bir nedenle bir finansman kısıtlaması söz konusu olursa, nakit transferini hak etmesine rağmen tüm yoksul hanelerin kapsanamaması durumuyla karşı karşıya kalınabilir. Bu durum, özellikle Brezilya'daki Bolsa Escola programları için geçerlidir. Nitekim programların kapsamına girme potansiyeli taşıyan nüfusun ancak %2'si bu programlardan faydalanabilmektedir.⁴¹³

Öte yandan, başarılı bir şNT programında mutlaka bulunması gereken bir diğer özellik de etkili bir denetim mekanizmasının bulunmasıdır. Bu çerçevede, şartları yerine getirmediği tespit edilen katılımcıların destekleri bir süreliğine askıya alınmalı veya sistemden çıkarılmaları ihtimali gündeme getirilmelidir.⁴¹⁴

Bunlar her programda bulunması gereken asgari temel özelliklerdir. Bunların dışındaki ayrıntılar ise her bir ülkenin kendi yerel koşullarına göre şekillendirilmelidir. Dolayısıyla bu programlara pilot uygulamalarla başlayıp, en başarılı ve yerel şartlara en uygun süreçleri tespit etmek isabetli olacaktır.

3.6.3. Başarılı bir şartlı Nakit Transferi Programı için Temel şart: Tamamlayıcı Sosyal Koruma

şNT programları en fazla katkıyı kapsamlı bir sosyal güvenlik ağının sadece bir ayağı olduklarında ve başka sosyal koruma tedbirleriyle desteklendiklerinde sağlamaktadır. Çünkü bu programlar, her durum ve her savunmasız grup için uygun değildir. Öncelikle, uzun dönemli müdahaleler gerektiren insani gelişim eksikliklerine karşı etkilidirler. Ayrıca, krizlerin yol açtığı geçici sorunlarla mücadele etmede doğru mekanizma değillerdir. Bu nedenle, dönemsel yoksulluk sorunundan çok, yapısal yoksulluğa karşı daha etkili oldukları belirtilebilir. Kriz dönemlerindeki etkileri sadece halihazırda programa dahil bulunan yoksul kesimlerle sınırlıdır. Halbuki kriz yoksullarına hızla müdahale etmek gerekmektedir. Buna karşılık, başarılı bir şNT programının planlanması ve uygulamaya konması en az bir yıllık

⁴¹² Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.319.

⁴¹³ Lena Levinas ve Maria Lıgia Barbosa, "Assessing Local Minimum Income Programs in Brazil", *International Labour Organization*, 2001, s.51.

⁴¹⁴ Vermehren, *a.g.m.*, s.52.

özenli bir çalışmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla, ekonomik kriz dönemleri işsizlik sigortası, ücret destekleri gibi aktif emek piyasası politikalarıyla veya şartsız nakit transferleriyle muhtemelen daha başarılı atlatılabilir.⁴¹⁵

Öte yandan, ŞNT programları sayesinde hizmetlerden yararlanma düzeyindeki sayısal bir artış, kendiliğinden beşeri sermaye birikiminde bir yükselmeye yol açmayabilir. Bu nedenle, hizmetlerin erişilebilirliğini ve kalitesini yükseltmeye yönelik bazı tamamlayıcı önlemler gerekebilir. Ayrıca, sağlık merkezlerinin ve okulların kalitesi yeterli değilse veya yeterince kaliteli ve yeni iş yaratılmıyorsa, programa dahil olan çocuklar kendi gelirlerini kazanacak duruma gelseler bile, ŞNT programlarının tek başına nesiller arası yoksulluk geçişini kırması mümkün olmayacaktır.⁴¹⁶

Bu çerçevede, örneğin ilkokulların rehabilite edilmesi, gerekli tamirat ve tadilatların yapılması, öğretmenlerin performans primleri veya ikramiyeler gibi teşviklerle özendirilmesi isabetli olacaktır. Bir başka tamamlayıcı önlem olarak, ailelerin o ana kadar beşeri sermaye birikimini engelleyici davranış kalıplarını değiştirmeleri konusunda uyarılması veya bilgilendirilmesi sağlanabilir. Bu anlamda, bazı programlar çocukların erken yaşta çalıştırılmalarının önüne geçmek üzere okula devam şartı getirirken, bazı programlar da aileleri eğitimin, sağlıklı olmanın, kişisel sağlık bilgisinin ve sağlıklı yiyecekler hazırlamanın ve yemenin önemi konusunda bilgilendirici seminerler düzenlemektedir. Erken yaşta çocuk sahibi olan anne-babalar için sosyal hizmet görevlisi görevlendirmek de yine programların başvurduğu bilgilendirme yöntemleri arasındadır.⁴¹⁷

Sonuç olarak, ŞNT programlarının kendilerinden beklenen başarılı sonuçlara ulaşabilmeleri için, mutlaka başka program ve tedbirlerle tamamlanmaları ve desteklenmeleri gerekmektedir. Ancak bu gereklilik sadece ŞNT programları için değil, hemen hemen tüm sosyal koruma tedbirleri için geçerlidir. Daha doğrudan bir ifadeyle, ülkenin tüm sosyoekonomik sorunlarını tek başına çözebilecek bir sosyal koruma tedbiri bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bu ortak eksikliğin kabulüyle birlikte,

⁴¹⁵ Handayani ve Burkley, *a.g.e.*, s.XXXI.

⁴¹⁶ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.324.

⁴¹⁷ Skoufias, *a.g.m.*, s.120.

ŞNT programlarının yoksulluğun azaltılması ve insani gelişim hedeflerine ulaşılması açısından ümit verici bir çaba olduğu belirtilebilir.

3.7. Nakit Transferinin Şartlı ya da Şartsız Sunulması Üzerine Tartışmalar

Nakit destekleri sosyal koruma sistemleri içinde önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bu desteklerin şartsız sunulmasının mı, yoksa kapsamdaki ailelere de bazı sorumluluklar yükleyerek belli şartlara bağlanmasının mı daha doğru olduğu konusu sürekli tartışılmaktadır. Bu tartışmalar genellikle insan hakları ekseninde gerçekleşiyor gibi görünse de, hangisinin daha başarılı olduğu, yoksulların bağımsız bireyler olma niteliklerinin sınırlandırıldığı ya da tersine geliştirildiği, dünyanın herhangi bir ülkesinde hemen ve aynen uygulanabilir olup olmadıkları gibi konuların da bu tartışmalarda sıkça gündeme geldiği görülmektedir.

Şartsız nakit transferleri yerine şartlı nakit transferlerini tercih etmenin daha isabetli olacağını savunan görüşlerin temel gerekçelerinden biri, şartların aileleri çocuklarının sağlığına ve eğitimine yatırım yapmaya güçlü bir biçimde teşvik ettiği iddiasıdır.⁴¹⁸ Hatta bu güçlü teşviğin, zamanla yoksul ailelerdeki çocukların yoksulluktan kurtulma şanslarını tehlikeye atan bazı olumsuz geleneklerden kurtulmayı sağlayan, kültür değişimlerine zemin oluşturduğu da belirtilmektedir. Bu anlamda, Brezilya'da kendisi çocukken çalışmış olan aile reislerinin çocuklarını çalıştırmaya daha yatkın oldukları belirlenmiştir. Bu gibi durumlarda, şartlılık yoksul ailelerdeki çocukları erken bir yaşta emek piyasasına girmekten koruyacak kültürel bir değişime yol açabilir.⁴¹⁹

Buna karşılık, nakit desteklerine şartlar eklemenin çok da mantıklı ve doğru olmadığını savunan kesimler ise çocukların bir işe girip çalışmak yerine, okula devam etmelerinin daha doğru olduğunu ailelerin zaten bildiğini; bunun için bir şartlı nakit desteğine ihtiyaç olmadığını savunmaktadır.⁴²⁰ Ayrıca yoksulların, şartlı olsun ya da olmasın, nakit destekler sayesinde gelirleri arttığı zaman, bu gelir farkını zaten

⁴¹⁸ International Labour Office (ILO)-Social Security Department, *a.g.e.*, s.41.

⁴¹⁹ Soares, *a.g.m.*, s.3.

⁴²⁰ Paqueo, *a.g.e.*, s.126.

eğitim, sağlık ve beslenme iyileştirmeleri için harcayacağı da bir başka güçlü iddiadır.⁴²¹ Dolayısıyla, bu açılardan bakıldığında şartlılık, aslında davranışa getirilmiş bir kısıtlama gibi değerlendirilebilir. Bu nedenle, transferler şartsız sunulursa, zaten aileleri ve çocukları için en iyiye karar vermek isteyen yetişkinlerin, doğru seçimi kendilerinin yapacağı düşüncesi geçerli olacaktır.

Transfer ncesi şart ne sürmenin olumlu olduğunu düşünenlerin bir diğer iddiası, şNT programları sonucunda temel sosyal hizmetlere yönelik altyapı yatırımı baskılarının artacağıdır. Buna göre, temel sosyal hizmetlerden yararlanma yoğunluğunun artması bir pozitif dışsallık yaratır ve özellikle de hizmet kalitesinin düşük olduğu durumlarda, kamu otoritelerini yeni yatırımlar yaparak, kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek konusunda harekete geçirir.⁴²²

Bununla birlikte, şNT programlarını en şiddetle savunanlar bile, programların ancak belli koşullar altında uygulanabilir olduğunu kabul etmektedir. Bu doğrultuda, temel hizmetlerin kolay erişilebilir olduğu, buna karşılık yoksul bireylerin yeterli gelir sahibi olmadıkları için okula ve sağlık kurumlarına devam etme ihtimalinin az olduğu ülkelerde, etkili bir sosyal yardım ağı oluşturmak ana hedefi kapsamında şNT programlarının uygun ve başarılı olma ihtimali daha yüksektir. Çünkü hizmetlerin büyük ölçüde erişilebilir olması nedeniyle, transferler için öne srlen şartlar insanları programın sosyal yardım rolünden dışlamayacak; tam tersine, sağlık ve eğitim hizmetlerinin kullanımını daha da yükseltecektir.⁴²³

şNT programlarının bir başka üstün yanı, genel kamu harcamalarından farklı olarak, en fazla ihtiyaç sahibi en yoksul kesimlere ulaşmalarının daha kolay ve mümkün olmasıdır. Nitekim klasik kamu harcamaları genellikle en yoksul kesime ulaşma konusunda başarısız olabilmektedir.⁴²⁴ Ancak, şNT taraftarlarının üstünlük olarak gördüğü bu “seçici” sosyal koruma, transfer öncesi şartları gereksiz bulan kesimler için tam tersine şNT sisteminin en ciddi zaaf noktalarından biridir. Çünkü

⁴²¹ Soares, *a.g.m.*, s.3.

⁴²² International Labour Office (ILO)-Social Security Department, *a.g.e.*, s.41.

⁴²³ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.323.

⁴²⁴ Handayani ve Burkley, *a.g.e.*, s.XXVIII.

onlara göre bunun anlamı, bütün yoksulların kapsama alınamamasıdır.⁴²⁵ Dolayısıyla yoksul bir mahalledeki sadece bazı yoksul hanelerin kapsama alınması sonucunda bunlarda meydana gelen olumlu yöndeki davranış değişikliği, o mahalledeki tüm hanelerin herhangi bir hedefleme mekanizmasına tabi tutulmadan kapsanması halinde meydana gelecek davranış değişikliği kadar büyük olmayabilir.⁴²⁶

Ayrıca, ŞNT programlarının söz konusu üstünlüğünün gerçekleşmesi için, son derece başarılı bir hedefleme mekanizmasına sahip olması da şarttır. Hatta bu hedefleme mekanizması, yoksullukla mücadelede yapılan transferin miktarından bile daha önemlidir. Bu sağlanabilirse, en fazla ihtiyaç sahibi en yoksul kesim diğer kamu harcamalarından daha başarılı ve etkili biçimde kapsama alınmış demektir. Bu da kimileri için sonuç itibarıyla, ŞNT programlarının yoksulluğu genel kamu harcamalarının gerçekleştiremediği bir biçimde düşürmesi anlamına gelmektedir.⁴²⁷

Öte yandan, ŞNT programlarının şartsız programlara kıyasla daha uzun süreli olması, bir diğer tercih sebebi olarak gösterilmektedir. Nitekim geleneksel sosyal yardım programları hem daha kısa dönemlidir hem de devamları konusunda genellikle her yıl yeniden bir siyasi irade gerekmektedir. ŞNT programlarıysa, tam tersine, başladıktan itibaren şartlara uyulduğu sürece ortalama 4–5 yıl sürmektedir. Hatta Meksika ve Kolombiya örneklerinde de görüleceği gibi, 6 ve daha fazla yıl sürenler de vardır. Bu da, hükümetlerin yapısal yoksulluğa karşı yeni bir yöntemle mücadele ettiğinin göstergesidir. Daha uzun süreli destekler, ailelere geleceklerini planlama ve riskleri daha iyi yönetme fırsatı sağlamaktadır.⁴²⁸

ŞNT programlarının önemini, şartsız desteklerin zayıf yönlerine bakarak vurgulayan araştırmacılar da bulunmaktadır. Buna göre, geleneksel sosyal yardım programları bazı hantal ve kullanışsız bürokratik prosedürler içermektedir. Bunlar arasında bir yardımdan yararlanmak için öncesinde başvuru yapılması ve bazı formların doldurulması gerekliliği, sosyal hizmet görevlilerinin bu başvuruların sonuçlarını değerlendirmesi için uzunca bir süre beklemek zorunda kalınması, gıda

⁴²⁵ Paqueo, *a.g.e.*, s.123.

⁴²⁶ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (b), *a.g.m.*, s.15.

⁴²⁷ Fiszbein, Schady, Ferreira, Grosh ve Kelleher, *a.g.m.*, s.47.

⁴²⁸ Castañeda, *a.g.m.*, s.188.

paketleri dağıtımı gibi geri kalmış sunum sistemleri, kontrol ve değerlendirme sistemlerinin yetersizliği, etkin işleyen bir şikayet ve öneri sisteminin bulunmayışı öncelikle sayılabilir. Buna karşılık ŞNT programları ise tüm bu aksayan konularda gözle görülür bir iyileşme sağlamış ve sosyal refah birimlerinin sosyal güvence programlarını yönetme biçimini değiştirmiştir.⁴²⁹

Görüleceği üzere, ŞNT programlarının belli açılardan bazı üstünlüklerinin bulunduğu ortadadır. Ancak sadece bunlara bakarak, her koşulda kesin bir sosyal koruma mucizesi yaratacakları sonucu da çıkarılmamalıdır. Nitekim bazı kırılmalıklar yoksulluktan veya temel eğitim ve sağlık hizmetlerinden yeterince faydalanamamaktan çok, gelir şoklarından ve ayrımcılıktan kaynaklanıyor olabilir. Bu tür kırılmalıklara yönelik en etkili çözüm, sosyal normlarda ve tutumlarda belli değişikliklere gitmenin yanı sıra, siyasi ve yasal reformları hayata geçirmektir. ŞNT programları bu tür durumlar için en doğru mekanizma olmayabilir.⁴³⁰

Ayrıca, beşeri sermayenin en iyi ŞNT programları yoluyla geliştirilebileceği iddiası da tam anlamıyla doğru değildir; şartsız nakit transferlerinin de en az onun kadar olumlu insani gelişim sonuçları doğurması mümkündür. Örneğin, Brezilya'daki emekli aylıklarının okula devamlılığın yükselmesine yardımcı olduğu yapılan araştırmalarla belirlenmiştir. Dolayısıyla, şartlılığın kendisinin insani gelişim hedeflerini karşılamada tek yol olduğu sonucuna doğrudan varılmamalıdır. Ancak şartlılığın yoksullara yönelik sosyal yardım ve transferlerin siyasal ve toplumsal olarak kabul edilebilirliğini kolaylaştırdığı da kesindir. Çünkü karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, yoksullara yapılan yardımlar yüklenilen sorumluluklarla bir şekilde dengelenmektedir.⁴³¹

Bu da hükümetler açısından, sosyal koruma programlarının uygulanabilirliğini kolaylaştırmaktadır. Çünkü nakit transferlerini arzu edilir bir şarta bağlamakla ve karşılıklı sorumluluk fikrini güçlendirmekle, ŞNT programları siyasi olarak uygulanabilir hale getirilmektedir. Dolayısıyla hükümetler “geniş kitlelere az

⁴²⁹ Castañeda, *a.g.m.*, s.189.

⁴³⁰ Bloom, Mahal, Rosenberg ve Jaypee Sevilla, *a.g.m.*, s.18.

⁴³¹ International Labour Office (ILO)-Social Security Department, *a.g.e.*, s.41.

miktarda” destekte bulunmaktan, daha gözle görülür refah etkileri yapan “seçilmiş belli gruplara daha cömert” desteklerde bulunmaya doğru hızla kaymaktadır.⁴³²

Ancak ŞNT programlarında gözden kaçırılmaması gereken çok ciddi bir tehlike de bulunmaktadır. Nitekim ŞNT programları bazı yönlerden insani gelişim hedeflerini olumsuz da etkileyebilir. Örneğin, yoksul bir birey sağlık şartını yerine getiremez ve transfer kesilirse, yoksulluğun şiddetinin azaltılması ve daha kaliteli beslenme gibi o transferin içerdiği başka gelişim hedeflerinden de dışlanmış olacaktır. İnsani gelişim hedeflerine, şartları yerine getiremeyen yoksul bireylerin programlardan çıkarılması veya yardımların askıya alınması suretiyle cezalandırılmaları yoluyla ulaşılamaz. Çünkü sonuç itibarıyla, en güç durumda bulunan ve desteğe en fazla ihtiyaç duyan kesim şartları yerine getirmesi beklenen yetişkin bireyler değil, çocuklardır.⁴³³ Daha doğrudan bir ifadeyle, ebeveynlerinin yaptığı sorumsuz bir davranıştan ötürü çocuklar, sosyal koruma programının kapsamından çıkarılarak cezalandırılmamalıdır.

ŞNT programlarının bir başka yapısal eksikliği de krizlerden doğan olumsuz koşullara karşı bir koruma sunamamasıdır. Çünkü bu programlar tersine döngülü bir yapıya sahip değildir ve asıl olarak beşeri sermaye eşitsizliklerini ortadan kaldırmaya yönelik uygulanırlar. Bu da anlık etkilerden çok, ancak uzun dönemde gerçekleşebilecek bir hedeftir. Bir ekonomik kriz yoksulların ve yoksul olmaya yakın durumda bulunanların istihdam ve gelirlerini etkiler ve işsizlik sigortası, ücret destekleri gibi aktif işgücü piyasası politikalarıyla daha başarılı karşılık verilebilir. Bu durumlarda şartsız nakit transferleri kuşkusuz çok daha etkilidir. Şartsız nakit transferlerini tasarlamak ve uygulamak ŞNT programlarından daha kolaydır. Çünkü bu programlar aile uygunluk bilgileri toplamayı gerektirmez ve genellikle her aile için tek ve standart bir miktardadır.⁴³⁴ Kısaca, şartsız nakit transferleri şartlı nakit transferlerine göre çok daha az idari ve bürokratik süreç gerektirmektedir.

Sonuç olarak, transferlerin bir şarta bağlanıp bağlanmaması konusu hâlâ tartışmalıdır. Muhtemelen en doğru cevap, her iki durumu da bir arada uyumlu bir

⁴³² Castañeda, *a.g.e.*, s.187.

⁴³³ International Labour Office (ILO)-Social Security Department, *a.g.e.*, s.41.

⁴³⁴ Handayani ve Burkley, *a.g.e.*, s.201.

şekilde uygulayabilmektir. Çünkü her iki transfer yönteminin de kendine has güçlü yönleri bulunmaktadır. Bu anlamda, ŞNT programlarının temel teşkil ettiği bir sosyal koruma ağı içinde, bu programların dışında kalan çocuksuz yoksul aileler, özürllüer, yaşlılar, krizden etkilenenler gibi kesimlerin geleneksel yöntemlerle koruma kapsamına alınması daha isabetli bir politika olacaktır.

3.8. Latin Amerika'nın Şartlı Nakit Transferi Uygulamaları

Latin Amerika uzun yıllardır süregelen şiddetli yoksulluk ve eşitsizlik sorununu çözmek için çeşitli tedbirlere başvurmuştur. Son yıllarda bu sorunların ancak meselenin özüne inilerek kesin olarak çözülebileceği, sorunların kökeninde ise yetersiz beşeri sermaye stoku bulunduğu fikri ağır basmaya başlamıştır. ŞNT programlarının bölgede hızla yaygınlaşmasının arkasındaki fikri temel de budur. Bu temelin oluşmasında, Latin Amerika'nın mevcut sosyoekonomik altyapısının bu programların başarılı olması için gerekli asgari koşullara sahip olduğuna ilişkin iddialar da etkili olmuştur. Nitekim Latin Amerika'da haneler arasında yüksek bir gelir düzensizliği ve çocuk işgücü sorunu vardır. Ayrıca çok sayıda aile bir dönemden diğerine, "yoksul" ve "yoksula yakın" durumda bulunma şeklinde güvencesiz ve değişken bir yapıya sahiptir. Bu durumda çocuklar da okul ve emek piyasası arasında sürekli ve düzensiz geçişler yapmak zorunda kalmaktadır. Bu tür düzensizliklerse çocukların gelişimini ve zihinsel ilerlemesini olumsuz yönde etkilemekte; ileriki yaşlarında yoksul kalma ihtimallerini de arttırmaktadır.⁴³⁵

Bu nedenle, Latin Amerika ülkeleri 1990'lı yıllardan itibaren, eğitim ve sağlık hizmetleri yoluyla genel olarak yoksulluğa, özelde ise çocuk işgücü sorununa ve beşeri sermaye birikimini geliştirmeye yönelik özgün sosyal politika programları geliştirmişlerdir. Bu programların özü şartlı nakit transferlerine dayanmaktadır.⁴³⁶

Bir genelleme yapmak açısından, bölgedeki ŞNT programları üç grupta toplanabilir. Birinci ve nispeten en yaygın olan grup sağlık, eğitim ve beslenme amaçlarını bütünleşik olarak takip eden programlardan oluşmaktadır. Bu gruba giren

⁴³⁵ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (b), *a.g.m.*, s.14.

⁴³⁶ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (b), *a.g.m.*, s.13.

programlar Meksika'daki *Progres/Oportunidades* (Eğitim, Sağlık ve Gıda Programı-Programa de Educación, Salud y Alimentación/İnsani Gelişim Fırsatları-Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), Kolombiya'daki *FA* (Harekete Geçmiş Aileler-Familias en Acción), Honduras'taki *PRAF* (Aile Ödeneği Programı-Programa de Asignación Familiar), Jamaika'daki *PATH* (Sağlık ve Eğitim Yoluyla Gelişim Programı-Program of Advancement through Health and Education), Nikaragua'daki *RPS* (Sosyal Koruma Ağı-Red de Protección Social), Bolivaya'daki *Beca Futuro* (Gelecek Bursu), Ekvator'daki *Bono de Desarrollo Humano* (İnsani Gelişim Sözleşmesi), Şili'deki *Subsidio Unitario Familiar* (Aile Birliği Desteği) ve Brezilya'daki *Bolsa Familia* (Aile Cüzdanı)'dır. İkinci grupta sadece eğitim yardımları sağlayan programlar bulunmaktadır. Bu programlar Brezilya'daki *Programa Nacional de Bolsa Escola* (Ulusal Okul Cüzdanı Programı), *PETI* (Çocuk Emeğiyle Mücadele Programı-Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) ve *Agente Joven* (Gençlik Birliği)'dir. Son grupta ise sağlık ve beslenme hedeflerine odaklanmış programlar yer almaktadır. Bunlar da Brezilya'daki *Bolsa Alimentação* (Gıda Cüzdanı) ve *Cartão Alimentação* (Gıda Kartı)'dır.⁴³⁷

Tablo 12. Latin Amerika'daki Bazı ŞNT Programlarının Adı, Başlama Tarihi, Kapsamı ve Maliyeti

Ülke	ŞNT Adı	Başlama Tarihi	Kapsam	Hedef Kitle	Maliyet ve Finansman
Brezilya	Bolsa Familia	2003	- 11.2 milyon kişi (2006) - Toplam nüfusun %24'ü	2 grup hedeflenmektedir: - Mutlak yoksullar (aylık geliri 30 doların altında olanlar) - Aylık geliri 60 doların altında, 0-15 yaş arası en fazla 3 çocuklu veya hamile kadın bulunan haneler	Milli Gelirin %0.4'ü (2007)
Şili	Chile Solidario - Programa Puente	2002	- 225,000 kişi - Toplam nüfusun %5.7'si	- Mutlak yoksullar	Milli Gelirin %0.1'i (2005)

⁴³⁷ Rawlings, *a.g.m.*, s.1.

Kolombiya	Familias en Accion (FA)	2001-2002	- 515,000 kişi (2005) - Toplam nüfusun %5'i	- 100 binden az yerleşik nüfusu bulunan seçilmiş belediyelerde 0-17 yaş arasında çocuklu mutlak yoksul haneler	- Milli Gelirin %0.1'i (2005) - Tamamına yakını DB ve AKB tarafından finanse edilmektedir.
Honduras	Programa de asignacion familiar (PRAF)	1990 (1. Aşama) 1998 (2. Aşama)	- 47,000 kişi - Toplam nüfusun %15'i	- 0-12 yaş arasında çocuklu ve/veya hamile kadın bulunan mutlak yoksul haneler	Milli Gelirin %0.2'si (2001)
Meksika	Progres/Oportunidades	1997 2002	- 5 milyon kişi (2006) - Toplam nüfusun %20'si	- 2500'den az yerleşik nüfuslu kırsal bölgelerde yaşayan, çocuklu mutlak yoksul haneler; daha sonra kent alanlarına da yaygınlaştırılmıştır.	Milli Gelirin %0.4'ü (2006)
Nikaragua	Red de proteccion social (RPS)	2000: 1. Aşama; 2 yıllık pilot uygulama 2003: 2. Aşama	- 30,000 kişi (2005) - Toplam nüfusun %3'ü	- Mutlak yoksul haneler (çocuksuz aileler sağlık yardımlarına hak kazanabilir; çocuklu olanlar okul yardımları kapsamında)	- Mili Gelirin %0,08 ile %0,22'si arasında (2000-2005 arasında) - Tamamına yakını AKB finanse etmektedir.
Arjantin	Programa Familias por la Inclusion Social (PF)	2005	540 bin aile (2007)	- 19 yaş altında çocuk veya hamile kadın bulunan ve başka bir programdan destek almayan yoksul aileler	Milli Gelirin %0,03'ü (2007)
Kosta Rika	Superemono (SUP)	2000	12 bin aile (2002)	- 7-18 yaş arasında okula devam eden çocuk ve genç sahibi yoksul aileler	Milli Gelirin %0,02'si (2002)
Dominik Cumhuriyeti	Programa Solidaridad (PS)	2005	230 bin aile (2006) Toplam nüfusun %10'u	- Sosyoekonomik puanlama sistemi olan SIUBEN aracılığıyla başka bir programdan destek almadığı saptanan mutlak yoksul haneler.	Milli Gelirin %0,34'ü (2006)
Ekvator	Beca Escolar	2001	----	- En yoksul %20'lik kesim içinde 6-15 yaş arasında okula devam eden çocuk bulunan yoksul aileler.	Milli Gelirin %0,05'i (2005)

Kaynak: Francesca Bastagli, "From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America", **London School of Economics**, July 2007, s.18; CEPAL, "Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity", ss.155-156. Erişim: 30/11/2011
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/24080/lcg2294i_Chapter_V.pdf

İlk olarak Brezilya 1995 yılında Bolsa Escola programını, 1996 yılında Şili Solidario programını ve 1997 yılında da Meksika Progres programını hayata geçirmiştir. ŞNT programlarının tüm dünyada hızlı bir yaygınlık kazanmasında öncü role sahip olan bu programlar, zaman içinde bazı reformlara ve değişikliklere uğramıştır. Bu çerçevede, Bolsa Escola 2003 yılında Bolsa Familia bünyesine dahil olmuş, Progres da 2002 yılında Oportunidades adını alarak daha kapsamlı uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca, Amerikalararası Kalkınma Bankası (AKB) ile Dünya Bankasının beşeri sermaye yatırım destekleri çerçevesinde bu programları kredilerle teşvik etmesi de ŞNT programlarının yaygınlık kazanmasında etkili olan diğer bir faktördür. Bu anlamda, 2001 yılında AKB tarihindeki en yüksek krediyi Meksika'ya Oportunidades'in kent alanlarına da yaygınlaştırılması için vermiştir.⁴³⁸

Öte yandan, bugün birçok ülkede ŞNT programı bulunmakla birlikte, bunların bütçe büyüklüğü, ulaştıkları aileler açısından kapsamı ve transfer öncesi öne sürdükleri şartlar ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu anlamda, bazıları milyonlarca insana ulaşırken, bazıları sadece sosyal dışlanmaya uğramış kitleleri hedeflemekte veya benzer biçimde sadece kız çocukları arasında okullaşma oranını yükseltmek gibi çok özel amaçlara hizmet etmektedir. Aynı çeşitlilik, transfer miktarları açısından da görülmekte ve bazı cömert programlar milli gelirin yaklaşık %0,5'i kadar büyüklüğe erişebilmektedir.⁴³⁹

En gelişmiş ŞNT programlarından biri olan ve 1997 yılında kırsal alanlarda başlatılan Progres, 2002 yılından itibaren Oportunidades adı altında kentleri de kapsamına alacak şekilde genişletilmiştir. Bu program, yoksul ailelere 6 yaşından küçük çocuklarını düzenli sağlık kontrolüne götürmeleri ve 6–17 yaş aralığındaki çocuklarının ise okula devam etmeleri koşullarına bağlı olarak, nakit desteği sunmaktadır. Genel gıda desteklerinin yerini alan bu program tamamen ulusal hükümet tarafından finanse edilmektedir.⁴⁴⁰ Coğrafi ve hane temelli hedeflemeyi birleştiren Oportunidades, nüfusun yaklaşık %23'üne denk gelen 5 milyon aile ve 25 milyon civarındaki kullanıcısıyla, Latin Amerika'nın en geniş kapsamlı ŞNT

⁴³⁸ Handa ve Davis, *a.g.m.*, s.514.

⁴³⁹ Johannsen, Tejerina ve Glassman, *a.g.m.*, s.140.

⁴⁴⁰ Vermehren, *a.g.m.*, s.49.

programlarından biri haline gelmiştir ve günümüzde kent alanlarına ve daha büyük yaştaki çocuklara da yayılmıştır.⁴⁴¹

Brezilya’da da en az Progres/Oportunidades kadar etkili ve kapsamlı ŞNT programları uygulanmaktadır. Bolsa Escola ve PETI olarak bilinen bu programlar da yoksulluğu azaltmayı, eğitime devam düzeyini yükseltmeyi ve çocuk işçiliğini düşürmeyi amaçlamaktadır. PETI’nin temel amacı, kırsal bölgelerde 7–14 yaş grubundaki çocuklar arasında çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerini ortadan kaldırmak; bunu da eğitime devam süresini uzatarak ve kısa dönemli yoksulluğu azaltarak gerçekleştirmektedir. 2003 yılından itibaren bu program kent alanlarına da yaygınlaştırılmış ve uyuşturucu gibi zararlı aktivitelere bulaşmış çocuklar da kapsama alınmıştır.⁴⁴² Bolsa Escola ise belediye düzeyinde finanse edilmektedir ve Brezilya’nın büyük metropollerinde uygulanmaktadır. Devlete olan maliyeti milli gelirin ancak %0,4’ü kadardır. 2010 yılı itibariyle program kapsamında 46 milyon yoksul birey bulunmaktadır ve bu da nüfusun yaklaşık %24’ü demektir. Toplam nüfusa oranlandığında en kapsamlı ŞNT programı ise Ekvator’daki Bono de Desarrollo Humano (İnsani Gelişim Desteği) programıdır. Bu programdan toplam 5 milyon kişi faydalanmasına rağmen, bu sayı toplam nüfusun %40’ına denk gelmektedir.⁴⁴³ Bu da Ekvator’un sosyoekonomik kalkınması açısından ŞNT programının ne kadar önemli olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Şili gibi diğer bazı bölge ülkelerindeyse, bu programlar çok daha dar tanımlanmışlar ve sosyal dışlanmaya uğrayanlar gibi belli grupları hedeflemenin yanı sıra, diğer sosyal yardım programlarının yetersiz kaldığı boşlukları doldurmayı amaçlamışlardır. Bir genelleme yapmak açısından, ülkelerin geri kalmışlık düzeyi ne kadar artarsa, programların da dar tanımlanma ihtimalinin o kadar arttığı belirtilebilir. Örneğin en geri kalmış ülkelerdeki ŞNT programlarının, kız çocukları arasında okullaşma oranını yükseltmek gibi çok daha belirgin ve dar hedefleri bulunmaktadır.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.318.

⁴⁴² Vermehren, *a.g.m.*, s.49.

⁴⁴³ International Labour Office (ILO)-Social Security Department, **Extending Social Security to All: A Guide Through Challenges and Options**, Geneva, 2010, s.27; Grosh, del Ninno, Tesliuc ve Ouerghi, *a.g.m.*, s.318.

⁴⁴⁴ Johannsen, Tejerina ve Glassman, *a.g.m.*, s.140.

Günümüze yaklaştıkça, ŞNT programlarının popülaritesi de artmıştır. Bu bağlamda, XXI. yüzyılın ilk 10 yılında yaklaşık 30 civarında gelişmekte olan ülke, bir biçimde başarılı bir ŞNT programı hayata geçirmiştir.* Hatta bazı ülkelerde aynı anda birden fazla program uygulanmıştır. Günümüzde artık sadece gelişmekte olan ülkeler değil, gelişmiş ülkeler dahi ŞNT programlarını uygulamaya sokmaktadır. Bu anlamda, 2007 yılında New York'ta Meksika'dakine benzer bir program yürürlüğe konmuş ve önceden belirlenmiş şartları taşıyan yoksul ailelere nakit yardımlarında bulunulmaya başlanmıştır.⁴⁴⁵

Bu gelişme, başlangıçta kırsal kesimlerdeki yoksulluk ve eşitsizlik sorunlarıyla mücadele etmek üzere tasarlanan ŞNT programlarının ilk sonuçlarının olumlu olmasından sonra, kent alanlarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi eğiliminin bir sonucudur. 1961 yılından 2007 yılına gelene kadar şehirlerdeki toplam yoksul sayısının %50'den %78'e yükselmesi de kuşkusuz bu gelişmede zorlayıcı bir etki yapmıştır.⁴⁴⁶ Sonuç itibariyle, ŞNT programları hem ülkeler arasında hem de aynı ülke içinde hızlı bir genişleme dönemi geçirmiş ve sosyal koruma politikalarının en önemli uygulamalarından biri haline gelmiştir.

* 2008 yılı itibariyle ŞNT programı uygulayan ülkeler Arjantin, Bangladeş, Brezilya, Bolivya, Burkina Faso, Kamboçya, Şili, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Guatemala, Honduras, Hindistan, Endonezya, Jamaika, Kenya, Meksika, Nikaragua, Nijerya, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Filipinler, Türkiye ve Yemen'dir. Ayrıntılı bilgi için;
http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1225731593400/SPL_at_the_WB-ch01.pdf

⁴⁴⁵ Tzannatos, Orazem ve Sedlacek (a), *a.g.m.*, s.207.

⁴⁴⁶ Johannsen, Tejerina ve Glassman, *a.g.m.*, s.150.

4. ŞARTLI NAKİT TRANSFERİ PROGRAMLARININ YOKSULLUKLA MÜCADELEDEKİ ETKİSİ; BREZİLYA ve MEKSİKA ÖRNEKLERİ

4.1. Brezilya’da Yoksulluk Algısı ve Şartlı Nakit Transferi Programlarının Rolü

Brezilya hem kendi bölgesinin hem de dünyanın en büyük ve önemli ekonomilerinden biridir. Ancak bu olumlu özelliğine rağmen, uzun yıllar boyunca son derece bozuk bir gelir dağılımı yapısına ve yüksek bir yoksulluk oranına sahip olmuştur. Nitekim ülkede Gini katsayısı 1970’li yıllardan bu yana 0.60 gibi oldukça yüksek seviyelerde seyretmiştir. Her ne kadar son yıllarda bu oranda belli bir düzelme yaşanmış olsa da gelir dağılımı hâlâ oldukça bozuktur. Bu bozuk gelir dağılımı yapısına paralel olarak, ülkede yoksulluk oranının %32, mutlak yoksulluğun ise %12 dolaylarında olduğu tahmin edilmektedir. Brezilya’da resmi bir yoksulluk sınırının olmaması*, kesin bir yoksulluk saptaması yapmayı güçleştirmektedir.⁴⁴⁷

Altı çizilmesi gereken bir nokta, Brezilya’daki bu olumsuz tablonun, 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca yakalanan hızlı büyüme performansına rağmen, kayda değer bir gelişme gösterememiş olmasıdır.⁴⁴⁸ Bu durum Brezilya’da ciddi endişelere neden olmuş; yoksulluğu azaltma ve çok daha adil ve eşitlikçi bir toplum oluşturma hedefi Anayasaya bile açıkça eklenmiştir. Gerçekten de Brezilya’da 1988 Federal Anayasası, vatandaşlık haklarının güvence altına alınmasının ve bir sosyal koruma ağı oluşturulmasının dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Bunun nedeni, yoksulluğun ve marjinalleşmenin önlenmesi ve sosyal ve bölgesel eşitsizliklerin azaltılması hedeflerinin anayasada açıkça yer almış olmasıdır. Kamu politikası

* Brezilya’da resmi bir yoksulluk sınırı olmadığı için, aralarında Maliye Bakanlığı ve Sosyal Kalkınma Bakanlığı’nın da bulunduğu resmi kurumlar, Sosyal Politikalar Merkezinin (Center for Social Policies) yoksulluk tanımına başvurmaktadır. Ayrıntılı bilgi için; <http://www.oecd.org/dataoecd/16/45/45284971.pdf>, s.19. Bunun dışında, bazı akademik araştırmalarda Uygulamalı Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü’nün (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA) belirlediği yoksulluk sınırı da esas alınmaktadır. Ayrıntılı bilgi için; <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=537447>, s.III.

⁴⁴⁷ Elke Schaffland, “Conditional Cash Transfers in Brazil: Treatment Evaluation of the “Bolsa Família” Program on Education”, **Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth, Discussion Papers**, Number 84, 2011, s.1; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, **a.g.m.**, s.9.

⁴⁴⁸ Schaffland, **a.g.m.**, s.1.

alanında da paralel biçimde, evrensel sağlık ve eğitim hakkı anayasal garanti altına alınmış ve sosyal güvenliğin sosyal refah, sağlık ve sosyal yardım politikalarıyla oluşturulacağı belirtilmiştir. Kısaca bu yeni anayasa, Brezilya’da geniş çaplı bir siyasi tartışma ve çalkantı süreci sonucunda sağlanan yeniden demokrasiye geçişi somutlaştırmıştır.⁴⁴⁹

Bunun günlük hayattaki anlamı ise, Brezilya’da uzun yıllardır süregelen yüksek yoksulluk ve eşitsizlik sorunlarının, geliri ve kaynakları etkin biçimde yeniden dağıtıcı mekanizmalar uygulanmadan düzeltilmeyeceğinin artık kesin olarak anlaşılmış olmasıdır. Bu çerçevede, Anayasa ihtiyaç halindeki kesim için güvence altına alınmış bir hak olarak sosyal yardıma yasal bir dayanak teşkil etmiş ve devlete de bütün vatandaşlara diğer tüm hizmetlerin yanı sıra, sağlık ve eğitim hizmeti sunma yükümlülüğü getirmiştir.⁴⁵⁰

Bu yükümlülüğün ve anlayış değişikliğinin bir sonucu olarak, katkısız sosyal koruma programları olan nakit transferlerine dayalı yoksullukla mücadele programları hayata geçirilmeye başlamıştır. Bir genelleme yapmak açısından, Brezilya’da federal hükümet tarafından uygulanan bu nakit transferlerinin eğitim, sağlık, gıda ve beslenme güvenliği ile sosyal yardım alanlarına ağırlık verdiği söylenebilir.⁴⁵¹ Başlangıçta yerel düzeyde ve son derece sınırlı bir kapsamda başlatılan bu programlar, bugün itibariyle 20 yıldan uzun bir süredir uygulanmaktadır ve özellikle de 1990’lı yılların sonlarından itibaren sürekli yenilenerek, hızla yaygınlaşmıştır.⁴⁵²

Brezilya’da yoksullukla mücadelede temel mekanizma olarak ŞNT programlarına başvurulması, toplum içindeki yoksulluk algısıyla da bir tutarlılık göstermektedir. Nitekim ülke genelinde yoksulluğun arkasındaki en önemli neden olarak adaletsiz toplum yapısı, yani dışlanmışlık görülmektedir. Dünya Değerler

⁴⁴⁹ Rosani Cunha, “Entitlement to Income in Brazil: the Experience of the Bolsa Família Programme”, **UNDP - International Policy Center for Inclusive Growth**, 2008, s.1.

⁴⁵⁰ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.9.

⁴⁵¹ Cunha, *a.g.m.*, s.4.

⁴⁵² Fabio Veras Soares, Sergei Soares, Marcelo Medeiros ve Rafael Guerreiro Osorio, “Cash Transfer Programmes in Brazil, Impacts on Inequality and Poverty”, **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:21, June 2006, s.2.

Anketi bu görüşü doğrular biçimde, Brezilyalıların %76 oranında yoksulluğun nedeninin toplumun adil olmaması ve bu nedenle de yoksul insanların kendi başlarına yoksulluktan kurtulacak araçlara sahip olamamaları olduğunu düşündükleri sonucuna ulaşmıştır. Aynı anketin ABD’de toplumun %61’inin yoksulluğun nedeni olarak insanların tembel olduğunu ve biraz daha fazla çabalamayla yoksulluktan kurtulmanın kişinin kendi iradesinde bulunduğunu düşündüğü sonucuna ulaşması, Brezilya toplumunun yoksulluk algısındaki farklılığı açıkça gözler önüne sermektedir.⁴⁵³

4.1.1. Brezilya’da Erken Dönem Şartlı Nakit Transferi Tartışmaları ve Bolsa Familia’nın Temelleri

1990’lı yıllardan itibaren, ŞNT programları kamu otoritelerinin yoksullukla mücadele stratejilerinde başvurdukları bir tercih olarak göze çarpmaktadır. Bu dönem boyunca ilk ŞNT programlarına Latin Amerika’da rastlanmıştır. Bu ilk örnekler içinde Brezilya tecrübesi, yerel ve eyalet hükümetlerinin bir inisiyatifi olarak başlaması nedeniyle diğerlerinden ayrılmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, Brezilya’da ŞNT programları federal düzeyden önce belediye düzeyinde başlatılmıştır.⁴⁵⁴ Brezilya aynı zamanda ŞNT programlarını kamusal sosyal koruma politikasının asli mekanizması olarak kullanan ilk ülke olma özelliğini de taşımaktadır. Gerçekten de Brezilya, ŞNT programlarını etkin bir sosyal politika mekanizması olarak kullanarak, hem Latin Amerika’ya hem de dünyanın diğer birçok ülkesine örnek teşkil etmiştir.⁴⁵⁵

Brezilya’da ŞNT programı kavramı politik tartışmalarda ilk olarak, 1980’li yılların sonları ile 1990’lı yılların başlarında ortaya çıkmıştır. Yoksul kesimin “tembel” olduğu ve yoksulluğu hak ettiği fikrinden çok, toplumun “yoksul kesime borçlu olduğu” şeklindeki yaygın toplumsal görüşün bir yansıması olarak, politik tartışmalar iki temel çizgide ilerlemiştir. İlk olarak, yoksullara asgari bir gelir sunma

⁴⁵³ Leonor Maria Pacheco Santos, Romulo Paes-Sousa, Edina Miazagi, Tiago Falcão Silva ve Ana Maria Medeiros da Fonseca, “The Brazilian Experience with Conditional Cash Transfers: A Successful Way to Reduce Inequity and to Improve Health”, World Conference on Social Determinants of Health, Brazil, 19-21 October 2011, s.4; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, a.g.m., s.9.

⁴⁵⁴ Cunha, *a.g.m.*, s.2.

⁴⁵⁵ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.6.

fikri bu dönemlerde ivme kazanmıştır. Bu konudaki ilk tartışmalar 1970’li yıllara dayansa da 1988 yılında Anayasada birçok sosyal hakla birlikte bu konuda da somut düzenlemelere gidilmesiyle ilk gerçek adım atılmıştır. Bu ilk adımın ardından, 1990’lı yıllarda asgari geliri ve sosyal yardım mekanizmalarını resmileştiren birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Politik tartışmaların yoğunlaştığı ikinci nokta ise yoksulluğun sonuçlarını ve etkilerini düzeltmeye yönelik önlemlerin ötesine geçecek ve yapısal nedenleri henüz başlangıç aşamasında ortadan kaldıracak mücadele stratejilerine ihtiyaç olduğu vurgusuna dayanmaktadır. Böylece eğitim, nesiller arası yoksulluk aktarımını kırmak için hayati öneme sahip bir strateji olarak görülmüş ve son derece düşük olan okula kayıt düzeyiyle mücadele etme kararı alınmıştır.⁴⁵⁶

Sosyal politikadaki bu yöntem değişikliğinin ardından, 1995 yılı Ocak ayında Brezilya’da iki belediye bölgesinde ilk ŞNT örnekleri uygulanmaya başlamıştır. Bu programlar Distrito Federal’deki (Brasilia Federal Bölgesi) Bolsa Escola ile Campinas’taki Asgari Aile Geliri Güvencesi Programı’dır. (Guaranteed Minimum Family Income Program-PGRFM). Bu programlar sonraki dönemler için model teşkil etmiş ve hızla diğer kent ve bölgelere de yayılmıştır. 2001 yılına gelindiğinde uygulamadaki ŞNT programı sayısı 100’ün üzerine çıkmış; kapsanan aile sayısı da 200 bini aşmıştır.⁴⁵⁷

Bu ilk dönem programlarının hepsinde ortak 3 temel özellik bulunmaktadır. Birincisi, bu programlar yoksul kesimi bir çeşit gelir tespiti sayılabilecek gelir tavanı uygulamasıyla hedeflemiştir. İkinci olarak, genellikle kadınlar aracılığıyla ailelere nakdi yardımda bulunmuşlardır. Son olarak, kapsama giren yoksul hanelerden karşılık olarak bazı sorumluluklar üstlenmelerini beklemişlerdir. Bu sorumluluklar genellikle okul çağındaki çocukların okula kayıt yaptırması ve asgari düzeyde devam etmesi şeklinde belirlenmiştir. Şartların yerine getirilip getirilmediğinin denetimi ise ailelerin veya okulların sunduğu devam çizelgeleriyle sağlanmıştır.⁴⁵⁸ İlk programlar esas olarak eğitim düzeyini artırma amacına yönelmiş olsa da bunun yanı sıra çocukların çalışmasını yasaklayan, yetişkinlerin toplantı, seminer ve okuma yazma kurslarına katılımını öngören programlar da uygulanmıştır. Bu ilk dönem

⁴⁵⁶ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.10.

⁴⁵⁷ Fiszbein, Schady, Ferreira, Grosh ve Kelleher, *a.g.m.*, s.35.

⁴⁵⁸ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.6.

programlarının bir başka önemli özelliği de gelişmiş bir ulusal program yokluğunda başka bölgelerden yoksulların göç etmesinin önüne geçmek için, o bölgede en az 5 yıldır oturuyor olmak şartını aramış olmalarıdır.⁴⁵⁹

ŞNT programlarının kısa sayılabilecek bir sürede birçok belediye bölgesine yayılmasında, federal hükümetin ŞNT programlarını tek merkezden finanse etme kararı alması etkili olmuştur. Bu çerçevede, 1998 yılında Cardoso hükümeti Güvenceli Asgari Gelir Programı'nı (Program for a Guaranteed Minimum Income-PGRM) uygulamaya koymuştur. Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülen bu programla, bir ŞNT programı yürüten, ancak kaynak sıkıntısı çeken belediyelere destek sağlanmıştır. En yoksul belediye alanlarına öncelik verilmek üzere, Brasília Federal Bölgesi dahilindeki tüm belediyelerin kapsama alınması nihai amacıyla, program kapsamı aşama aşama genişletilmiştir. Bu süreçte, belediyeler federal desteğe ulaşmak için toplam finansmanın en az %50'sini karşılamakla yükümlü tutulmuştur. Böylece, kendisi aslında bir ŞNT programı olmayan PGRM, belediyelerin ŞNT programlarını uygulamalarına imkan vermek için onlara kaynak sunan bir mekanizma olarak işlev görmüştür. Dolayısıyla, gelecek dönemlerdeki daha gelişmiş ve kapsamlı ŞNT programlarına geçiş için gereken yolu açmıştır.⁴⁶⁰

Yerel düzeyde uygulanan ŞNT programlarının federal düzeye genişletilmesinde ilk programların sağladığı başarıların ve PGRM'nin oynadığı rolün yanı sıra, medyanın bu programlara karşı destek vermesi de etkili olmuştur. Ancak medyanın başlarda bu programlara oldukça eleştirel ve tereddütlü baktığını da belirtmek gerekir. Nitekim özellikle ilk yılın sonunda Bolsa Familia'nın kapsamının hızla artmasının ardından, kapsam genişletmekle, kaliteyi korumanın ya da yükseltmenin aynı anlama gelmediği eleştirileri sıkça yapılmıştır. Buna paralel olarak, hedefleme mekanizması ve şartların takibi konusu da başlangıçta yoğun biçimde eleştirilen ve kuşkuyla bakılan konular olmuştur. Ancak zaman içinde

⁴⁵⁹ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.11.

⁴⁶⁰ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.12.

programın ciddiyeti ve toplum üzerindeki etkileri görülmeye başlamış ve durum tam tersine dönerek, programın popülaritesi gittikçe artmıştır.⁴⁶¹

Bu müsait ortam karşısında, 2001 yılında federal düzeyde eğitime dayalı bir ŞNT programı olan Bolsa Escola yürürlüğe konulmuştur. Bolsa Escola'dan kısa bir süre sonra da sağlık ve beslenmeyle ilişkili olarak bir başka önemli ŞNT programı olan Bolsa Alimentação kurulmuştur.⁴⁶² Böylelikle, hem resmen federal düzeye geçiş sağlanmış hem de bugünkü anlamıyla ŞNT programlarında eksik olan “sağlık” ayağı da sisteme dahil edilmiştir.

Lula'nın devlet başkanı olduğu 2003 yılında, bu iki büyük ŞNT programını tamamlamak üzere Auxilio Gas ve PETI adları altında iki program daha yürürlüğe konmuştur. Esas olarak şartsız bir nakit transferi programı olan Auxilio Gas ile yoksul hanelere mutfak gazı desteğinde bulunulmuştur. Diğerlerine göre daha küçük bir ŞNT programı olan PETI ise çocuk işgücü sorununu azaltmak üzere tasarlanmıştır.⁴⁶³

PETI kapsamında esas olarak, şeker kamışı ve bitkisel kömür üretimi gibi tehlikeli ve kaza riski yüksek işlerde çalışan ya da çalışmaya meyilli olan 7-15 yaş arası çocuklara nakit transferinde bulunulmuştur. Transfer miktarı kırsal alanlardaki çocuklar için aylık 25BRL*, kentlerdeki çocuklar içinse 40BRL olarak belirlenmiştir. Ancak program kapsamında sadece nakit transferi sunulmamıştır. Çocukların okul sonrasında çalışmasını önlemek için, *Jornada Ampliada* olarak bilinen ve çocukların bütün günlerini kapsayan, okul sonrası bazı aktiviteler oluşturmak üzere belediyelere belli bir fon da aktarılmıştır. Başlangıçta, çocukların tehlikeli işlerde yoğun biçimde çalıştığı belediye alanları hedeflenmiştir. Programın kapsamına girebilmek için, çocuklardan bir işte çalışmayacaklarını ve okula en az %75 oranında devam

⁴⁶¹ Kathy Lindert, “Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor”, **Emerging Good Practice in Managing for Development Result**, OECD Source Book, First Edition, s.70.

⁴⁶² Tatiana Britto (a), “Brazil’s Bolsa Família: Understanding Its Origins and Challenges”, **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:15, August 2008, s.6.

⁴⁶³ Britto (a), *a.g.m.*, s.6.

* 31/01/2012 tarihi itibarıyla 1.00USD=1.75Brezilya Real'idir. (BRL)

edeceklerini taahhüt etmeleri şartı aranmıştır. Federal düzeyde uygulanan PETI, federal hükümete bağlı Sosyal Yardım Sekreterliği tarafından yürütülmüştür.⁴⁶⁴

Günümüze bakıldığında ise Brezilya'daki bu parçalı ŞNT yapısının değişmiş ve çok daha sistematik bir hal almış olduğu görülmektedir. Birleşmiş Milletler'in, 2015 yılı itibariyle açlıktan ve mutlak yoksulluktan yakınan insan sayısının yarıya düşürülmesi şeklindeki temel Binyıl Kalkınma Hedefine doğrudan bir cevap olarak, Brezilya'da Lula yönetimi 2003 yılında Fome Zero (Sıfır Açlık) stratejisini hayata geçirmiştir. Bu strateji, ülkenin en güvencesiz bölgelerinde, yoksulluğun yapısal nedenlerini hedef alan bir dizi program aracılığıyla, gıda ve beslenme güvenliğini geliştirmeyi hedeflemiştir. Bu stratejinin en temel bileşeni Bolsa Familia'dır. Bolsa Familia ülkedeki mevcut nakit transferi programlarını bir araya getirmek üzere tasarlanmıştır. Bu 4 nakit transferi programı Eğitim Bakanlığı'na bağlı burs programı olan *Bolsa Escola*, Sağlık Bakanlığı'nın gıda destek programı olan *Bolsa Alimentação*, yemek kuponu programı olan *Cartão Alimentação* ve Maden ve Enerji Bakanlığı'nın enerji destek programı olan *Auxílio Gas*'tir.⁴⁶⁵

4.1.1.1. Federal Bolsa Escola Programı

Federal Bolsa Escola programının kökeni, 1995 yılında Brasilia ve Sao Paulo eyaletlerinin Recife ve Campinas kentlerinde uygulanmaya başlanan yerel Bolsa Escola programına dayanmaktadır. Bu ilk programların okul başarısı üzerine olan etkilerine ilişkin yapılan ilk çalışmalarda, transfer alan hanelerdeki çocukların notlarındaki artış oranının, transfer almayan hanelerdeki çocukların notlarındaki artış oranından %8 daha yüksek olduğu bulunmuştur. Sadece Recife şehri özelinde yapılan bir araştırmada, transfer alan hanelerde okulu bırakma oranının 1996 yılında

⁴⁶⁴ Sergei Soares, Rafael Guerreiro Osório, Fábio Veras Soares, Marcelo Medeiros ve Eduardo Zepeda, "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality", **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:35, April 2007, s.3; Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, *a.g.m.*, s.3.

⁴⁶⁵ Mario Felipe Dest, "The Impact of Brazil's Bolsa Familia Program on Food Security in Santo Antônio de Jesus, Bahia", ISP Collection, 2009, Paper 756, s.10.

sadece %0,4 kadarken, transfer almayan hanelerde ise bu oranın %5,6 olduğu sonucuna ulaşılmıştır.⁴⁶⁶

Bu başarılı sonuçlar, Bolsa Escola'nın hızla diğer belediye alanlarına da yayılmasına yol açmıştır. Bu bağlamda, ilk üç yılın sonunda 50'den fazla belediye kendi Bolsa Escola programını kurmuştur. 2001 yılı Nisan ayına gelindiğinde ise başkan Cardoso, belediye düzeyinde uygulanmakta olan Bolsa Escola programından yola çıkarak, Federal Bolsa Escola programını başlatmıştır.⁴⁶⁷ Ancak bir belediyenin Federal Bolsa Escola programına katılabilmesi için bazı şartları yerine getirmesi gerekmiştir. Her şeyden önce, belediyelerin *Conselho de Controle Social* adı verilen bir konsey oluşturması şartı aranmıştır. Bu konsey, transfer almak üzere seçilmiş ailelerin onaylanması, transfer alan hanelerdeki çocukların okula devamlarının teyit edilmesi ve programa ilişkin şikayetlerin değerlendirilmesi konularından sorumlu olmuştur. Ayrıca, bu konseylerin üyelerinin en az %50'sinin hükümet dışından oluşması da karara bağlanmıştır. Böylelikle, bu konseyin sivil toplumun çeşitli birimlerinin sesini duyurabileceği bir platform olması hedeflenmiştir.⁴⁶⁸ Sonuç olarak, 2001 yılı sonunda Brezilya'daki toplam 5561 belediye alanının %98'i kapsama alınmış ve 4,8 milyon yoksul haneden yaklaşık 8,2 milyon çocuğa 700 milyon doların üzerinde bir transfer aktarılmıştır.⁴⁶⁹

Temel olarak bir tür yoksulluk hedeflemesine dayanan Federal Bolsa Escola programı, aylık geliri 90BRL'nin altında olan yoksul hanelerdeki annelere, 6-15 yaş arasındaki çocuklarının okula düzenli devam etmesi koşuluyla aylık nakit transferinde bulunmuştur. Programın özgün bir özelliği, belediye düzeyinde desentralize bir biçimde uygulanmış olmasıdır. Bu kapsamda, hem nakit transferi alacak hanelerin seçimi ve bu hanelere transferlerin ulaştırılması hem de şartların

⁴⁶⁶ Alain de Janvry, Frederico Finan ve Elisabeth Sadoulet (b), "Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program: Impact on Schooling and Municipal Roles", **Mimeo, University of California at Berkeley**, June 2006, s.2.

⁴⁶⁷ Alain de Janvry, Frederico Finan, Elisabeth Sadoulet, Donald Nelson, Kathy Lindert, Bénédicte de la Brière ve Peter Lanjouw, "Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation", **World Bank, Social Policy Discussion Paper**, No: 0542, December 2005, s.6.

⁴⁶⁸ De Janvry, Finan ve Sadoulet (b), *a.g.m.*, s.2.

⁴⁶⁹ Paul Glewwe ve Ana Lucia Kassouf, "The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Grade Promotion and Drop out Rates in Brazil", **ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia**, Proceedings of the 36th Brazilian Economics Meeting, 2008, No: 200807211140170, s.4.

yerine getirilip getirilmediğinin takibi ve teşviki belediyelerin sorumluluğuna verilmiştir.⁴⁷⁰ Bu yönüyle Bolsa Escola, kendisinden türemiş olan Meksika'daki Oportunidades ve diğer birçok merkezi ŞNT programından da ayrılmaktadır.⁴⁷¹ Ancak zamanla bu desentralizasyonun bazı olumsuz sonuçları da görülmüştür. Belediye alanları arasında altyapı koşullarının farklı olmasına bağlı olarak, programların uygulanma kalitelerinde ve çocukların okul başarıları üzerindeki etkilerinde ciddi farklılıklar ortaya çıkmıştır.⁴⁷²

Bolsa Escola programında şartları yerine getiren çocuk başına aylık 15BRL ödeme yapılmış; ancak programdan aynı anda en fazla 3 çocuğun faydalanabileceği kuralı getirilmiştir. Böylelikle, yoksul bir hanenin Bolsa Escola programından ayda alabileceği en fazla transfer miktarı 45BRL ile sınırlandırılmıştır. Bu nakit desteğini almak için ailelerin çocuklarının okula en fazla %15 oranında devamsızlık yapacağını taahhüt etmesi şartı aranmıştır. Bolsa Escola, 2004 yılı Ocak ayında Bolsa Familia çatısı altına alınmıştır.⁴⁷³

Bolsa Escola'nın resmi olarak 4 temel hedefi bulunduğu açıklanmıştır. Bu hedefler; eğitim seviyesini arttırarak, uzun vadede yoksulluğu azaltmak, yoksul hanelere doğrudan bir gelir transferi sağlayarak, kısa dönemde yoksulluk oranını düşürmek, çocuk işgücünü azaltmak ve yoksul hanelere yönelik potansiyel bir güvence ağı olarak işlev görmek şeklinde belirtilebilir.⁴⁷⁴

Bolsa Escola programındaki hedefleme sistemi iki aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada, federal hükümet, ihtiyaç tespitine dayalı olarak, bir belediyenin kendi bölgesindeki nüfusa aktaracağı transfer sayısını saptamaktadır. Belediyeler sadece, finansmanı federal bütçeden sağlanan bu transferleri ihtiyaç sahiplerine ulaştırmakla sorumlu tutulmuştur. Kaç haneye transfer ulaşacağı federal düzeyde

⁴⁷⁰ Luiz Marcelo Videro Vieira Santos, "Bolsa Familia Programme: Economic and Social Impacts under the Perspective of the Capabilities Approach", **13th BIEN Congress**, 2010, Sao Paulo, Brazil, s.22.

⁴⁷¹ Tatiana Britto (b), "Conditional Cash Transfers and the Basic Income Grant in Brazil: Will They Ever Merge?", **One Pager**, The International Policy Centre for Inclusive Growth, No:124, January 2011, s.1.

⁴⁷² De Janvry, Finan ve Sadoulet(b), *a.g.m.*, s.2.

⁴⁷³ Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, *a.g.m.*, s.4; Soares, Osório, Soares, Medeiros ve Zepeda, *a.g.m.*, s.3.

⁴⁷⁴ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.12.

saptandıktan sonraki ikinci aşamada, belediye uygun aileler içinden transfere hak kazananların seçimini yapmaktadır. Ailelerin seçimi aşamasında kararın belediyelere bırakılmasıyla, belediyelerin genel kalkınma programı ilkelerinden sapmadan, yerel kalkınma hedef ve tercihlerine uygun hareket edecekleri öngörülmüştür.⁴⁷⁵

4.1.1.2. Bolsa Alimentação

Bolsa Alimentação, asıl olarak süt ve bitkisel yağ dağıtım programı olarak kurulmuş; sonradan bir nakit transferi programı haline dönüştürülmüştür. Program ilk başladığında, dağıtılacak süt ve bitkisel yağ, merkezi olarak satın alınıp, ailelere dağıtılması için belediyelere gönderilmiştir. Ancak bu sistem yerel ekonomi üzerinde ciddi bir negatif dışsallık yaratmıştır. Çünkü yoksul yerleşim alanlarındaki temel iktisadi yapılar olan gıda piyasaları, programdan olumsuz etkilenmiştir. Dolayısıyla, programı daha az zarar verici hale getirmek için, süt ve yağın satın alma işlemi desentralize bir biçimde belediyeler kanalıyla yapılmaya başlamıştır. Ancak bu da tam olarak istenilen sonucu vermemiş ve belediyeler hem daha kolay olduğu için hem de lobicilik faaliyetlerinin etkisiyle, yerel dağıtıcılar yerine, büyük ölçekli dağıtıcılara yönelmiş ve süt ile yağı buralardan satın almıştır. Ayrıca, sütün aile içinde asıl hedeflenen aile bireylerine her zaman ulaşmadığı; bebek veya çocuklardan çok, yetişkinler tarafından tüketildiği de birçok araştırmayla saptanmıştır.⁴⁷⁶

Bu sakıncaların ardından, programın bir nakit transferi programına dönüştürülmesine karar verilmiştir. Sonuç olarak, yetersiz ve yanlış beslenmenin önüne geçmek amacıyla, federal hükümet 2001 yılında sağlık ve beslenme yardımına dönüştürülen Bolsa Alimentação'yu uygulamaya koymuştur. Bu yeni haliyle programın temel hedefi, bir taraftan aile bütçesini arttırmak, diğer taraftan da yoksul hanelerdeki yetersiz beslenme kaynaklı hastalıklarla ve bebek ölümleriyle mücadele etmek olarak belirlenmiştir. Ayrıca, Bolsa Alimentação ile Bolsa Escola'nın birbirini tamamlaması ve desteklemesi de planlanmıştır. Bu bağlamda, yoksul haneler,

⁴⁷⁵ De Janvry, Finan, Sadoulet, Nelson, Lindert, Brière ve Lanjouw, *a.g.m.*, s.7.

⁴⁷⁶ Bolsa Alimentação Programme, Brazil - an Illustrative Example, **PPHC-KN Secretariat (Priority Public Health Conditions Knowledge Network) and NHD Department**, January 2007, s.1. http://www.who.int/social_determinants/knowledge_networks/phconditions/pphc_example.pdf, Erişim: 24/01/2012.

çocukları 7 yaşına gelene kadar Bolsa Alimentação kapsamında kalmış; 7 yaşından sonra ise Bolsa Escola kapsamına girmiştir.⁴⁷⁷

Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen Bolsa Alimentação'dan, aylık geliri o dönemdeki 180BRL'lik asgari ücretin yarısı olan 90BRL'den düşük yoksul haneler yararlanmış ve bu hanelerin tespiti o bölgedeki toplum sağlık birimleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Program kapsamında her aileden en fazla 3 çocuğa kadar ve aynı zamanda hamile veya emziren kadın başına aylık 15BRL nakit transferinde bulunulmuştur.⁴⁷⁸ Burada da nakit transferini alabilmek için ailelerden bazı şartları yerine getirmeleri istenmiştir. Buna göre, hanedeki kadınların doğum öncesi bakımlarını düzenli bir şekilde yaptıracaklarını, bebek ve çocuklarının büyümelerini düzenli kontrol ettireceklerini, aşılarını eksiksiz yaptıracaklarını ve sağlık eğitimi seminerlerine düzenli katılacaklarını içeren bir "sorumluluklar bildirgesini" kabul etmeleri ve harfiyen uymaları şartları aranmıştır.⁴⁷⁹

Program kapsamında ülkenin tüm belediyelerinden 800 bin hamile ve bebek emziren kadın, 2,7 milyon çocuk ve yaklaşık 2,5 milyon aile faydalanmıştır. Her yıl programa yaklaşık 300 milyon dolar yatırım yapılmıştır.⁴⁸⁰ Yapılan araştırmalar, Bolsa Alimentação programı sonrasında hane bütçelerinde %4-7 civarında bir artışın meydana geldiğini; bunun da yaklaşık %60 ile %70'inin gıda tüketimi için harcadığını ortaya koymaktadır. Böylelikle, ailelerin genel gıda harcamalarında %12-14 civarında bir yükselme de ortaya çıkmış ve tüketilen gıdaların çeşitliliği de artmıştır.⁴⁸¹

4.1.1.3. Auxilio Gas Programı

Auxilio Gas, yoksul hanelerin mutfak gazı almalarını kolaylaştırmak amaçlı oluşturulmuş bir destekleme programıdır. 2002 yılında federal hükümet, yoksul hanelere mutfaklarında yemek pişirirken kullandıkları gaz desteklemesine son

⁴⁷⁷ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.12.

⁴⁷⁸ Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, *a.g.m.*, s.4.

⁴⁷⁹ Bolsa Alimentação, International Food Policy Research Institute, <http://www.ifpri.org/book-765/ourwork/program/bolsa-alimenta-o>, Erişim: 24/01/2012.

⁴⁸⁰ Bolsa Alimentação, *a.g.s.*, Erişim: 24/01/2012.

⁴⁸¹ Bolsa Alimentação Programme, Brazil, *a.g.s.*, Erişim: 24/01/2012.

vermesinin ardından, bu telafi programını yürürlüğe koymuştur. Ancak Bolsa Escola'nın ve Bolsa Alimentação'nun aksine, Auxilio Gas bir şartlı nakit programı değil, şartsız bir nakit transferi programıdır. Dolayısıyla, Auxilio Gas bağımsız bir sosyal koruma programı olmaktan çok, Bolsa Escola'yı ve Bolsa Alimentação' u tamamlayan bir program olarak değerlendirilmektedir.⁴⁸²

Auxilio Gas programı, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação ve PETI gibi diğer programlardan gelen transferler haricinde aylık geliri asgari ücretin yarısı ve daha azı olan yoksul hanelere ayda 2 defa 7,5BRL kadar şartsız bir nakit transferi sunmuştur. Maden ve Enerji Bakanlığı tarafından yürütülen bu program, hedef nüfusu seçmek için Bolsa Alimentação ve Bolsa Escola programlarının kayıtlarını kullanmıştır.⁴⁸³

4.1.1.4. Fome Zero'nun Kurulması; Cartao Alimentação

2003 yılında Başkan Lula, kendi yönetiminin en önemli sosyal politika icraatı olan *Fome Zero* programını uygulamaya koymuştur. Uygulanmaya başladıktan sonra bu proje, Brezilya'da ekonomik ve sosyal politikalara yön veren, temel hükümet stratejisi haline gelmiştir. Fome Zero aynı zamanda, açlık ve yoksullukla mücadelede hem yapısal ve acil politikalar hem de ekonomik ve sosyal politikalar arasındaki karşıtlığın sona ermesinin simgesi de olmuştur. Çünkü açlık sorunu Brezilya'da gerçek anlamda ilk defa Fome Zero sayesinde, devletin iyi planlanmış ve kararlı eylemleriyle çözülecek ulusal bir mesele ve öncelik olarak görülmeye başlamıştır.⁴⁸⁴

Esas olarak Binyıl Kalkınma Hedeflerinden yola çıkılarak hazırlanmış bir sosyal koruma programı olan Fome Zero, ülkedeki resmi yoksulluk çizgisinin altında bir gelire yaşamlarını sürdüren toplam 44 milyon kişi içindeki yaklaşık 15 milyon mutlak yoksula, düzenli gıda ve nakit desteğinde bulunma misyonuyla

⁴⁸² World Energy Outlook 2006, International Energy Agency, s.432; Fabio Veras Soares ve Elydia Silva, "Conditional Cash Transfer Programmes and Gender Vulnerabilities in Latin America - Case Studies from Brazil, Chile and Colombia", **Overseas Development Institute**, October 2010, s.19.

⁴⁸³ Lindert, Linder, Hobbs ve Briere, *a.g.m.*, s.13; Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, *a.g.m.*, s.5.

⁴⁸⁴ Maya Takagi, "Implementation of the Zero Hunger Program in 2003" **The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience**, Edt: José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi ve Caio Galvão de França (edt.), Ministry of Agrarian Development (MDA), 2011, s.56.

kurulmuştur.⁴⁸⁵ Bu hedefi gerçekleştirmek için, yoksul aileler tarıma yönlendirilmiş ve çiftçi aileler yaratılmaya çalışılmıştır. Bu çabayı tamamlamak ve teşvik oluşturmak üzere, çiftçi ailelerin ürettiği ürünleri satın alma programı olan Gıda Üretim Programı (PAA) kurulmuştur. Bunun yanı sıra, ulusal gıda ve beslenme güvencesini sağlamaya ilişkin temel mevzuat oluşumu da hızlandırılmıştır.⁴⁸⁶

Öte yandan, Fome Zero oldukça ayrıntılı düzenlenmiş bir çerçeve programdır ve birçok belediye alanında uygulanmakta olan, mutlak yoksulluğun ve açlığın çeşitli boyutlarıyla ilişkili 60'tan fazla programı kapsamaktadır. Ancak bunlar içinde en fazla *Cartão Alimentação* ön plana çıkmıştır. Diğerlerinden farklı olarak 6 ay boyunca sürmesi öngörülen bu programın asıl hedefi, gıda güvencesizliğiyle mücadele etmek ve gıda tüketimini arttırmak olarak belirlenmiştir.⁴⁸⁷ Program ilk başladığında, ödenen nakit transferlerin mutlaka gıda tüketimine harcanması şartı getirilmişse de artan eleştiriler sonucunda bu karardan vazgeçilmiş ve zorunluluğun yerini, teşvik almıştır. Program kapsamında, aylık geliri asgari ücretin yarısından daha düşük olan yoksul hanelere 6 ay boyunca aylık 50BRL tutarında bir nakit transferi sunulmuştur.⁴⁸⁸

Ancak başlangıçtaki tüm istekliliğe ve olumlu havaya karşın, Fome Zero programında zamanla ciddi koordinasyon sorunları ortaya çıkmıştır. Her bir programın birbirinden bağımsız bir şekilde, hiçbir koordinasyon olmaksızın işlemesi, etkin çalışmayı güçleştirmiş; yüksek uygulama maliyetlerine ve hedefleme hatalarına yol açmıştır. Kapsama alınan ailelerin siyasi kaygılar ön planda tutularak seçilmesi, aşırı merkezileşmiş yönetim sistemi, bazı uygun durumdaki yoksul ailelerin kapsama alınmaması, mükerrer ödeme ve yardımlar ile verilerin ve kayıtların yeterince güncellenmemesi yaşanan diğer ciddi sorunlar olmuştur.⁴⁸⁹

⁴⁸⁵ Anthony Hall, "From Fome Zero to Bolsa Familia: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula", **Latin American Studies Association (LASA) Conference**, October 2004, Las Vegas, NV, s.1.

⁴⁸⁶ Takagi, *a.g.m.*, s.55.

⁴⁸⁷ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.7.

⁴⁸⁸ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.13; Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, *a.g.m.*, s.4; Britto (a), *a.g.m.*, s.7.

⁴⁸⁹ Hall, *a.g.m.*, s.4.

Tüm bu sorunların ardından, Fome Zero'nun açlık ve mutlak yoksullukla mücadele etme temel misyonunu yerine getirmekte artık yetersiz kaldığı kesin olarak anlaşılmıştır. Bunun üzerine, birey yerine bir bütün olarak aileyi hedefleyen ve bu yönüyle ciddi bir yenilik anlamına gelen Bolsa Familia, o ana kadar uygulanan 4 ŞNT programının bir araya getirilmesiyle kurulmuştur.

4.1.2. Bolsa Familia Reformları (2003-2006)

Brezilya'da ilk ŞNT programının uygulanmasından yaklaşık 8 yıl sonra, özellikle belli noktalarda bazı sorunlar yaşandığı anlaşılmış ve kapsamlı bir reform ihtiyacı gündeme gelmiştir. Öncelikle 4 büyük nakit transferi programı olan Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxilio Gas ve Cartão Alimentação'nun her birinin kendi ayrı finansmanının, idari yapısının, uygulama biriminin, şartlılık ilkesinin ve bilgi sisteminin olması, başta kapsam sorunları olmak üzere birçok yetersizlik ve aksaklık yaratmış; aynı zamanda eğitim ile sağlığın birlikte geliştirilmesinin yaratacağı sinerjiye de engel olmuştur.⁴⁹⁰ Ayrıca, programların kontrol sistemlerinin birbirleriyle bilgi paylaşımında bulunmaması nedeniyle, aynı anda birden fazla programdan transfer alan hanelerin yanı sıra, en muhtaç durumda bulunup, hiçbir programın kapsamına giremeyen haneler de olmuştur. Bunlara ek olarak, programlar arasında transfer miktarları bakımından bir uyumlaştırma gerçekleştirilmediği için, benzer durumdaki haneler farklı programlardan farklı miktarlarda transferler alabilmiştir.⁴⁹¹ Kısaca, bu 4 program kendi aralarında hiçbir koordinasyon bulunmadan yürütülmüş ve bu da ciddi etkinlik sorunlarına yol açmıştır.

Tüm bu aksaklıklar ve yetersizlikler karşısında, bu 4 temel nakit transferi programını pekiştirecek ve etkinliğini arttıracak bir reform programına ihtiyaç olduğu fikri tartışılmaya başlamıştır. Sonuç olarak, söz konusu programların tek ve temel bir ŞNT programı altında toplanması kararlaştırılmış ve 2003 yılında Bolsa Familia programı kurulmuştur. Bunu takiben, Sosyal Kalkınma ve Açlıkla Savaş Bakanlığı adı altında yeni ve doğrudan doğruya Bolsa Familia'yı yürütmekle görevli

⁴⁹⁰ Lindert, *a.g.m.*, 67; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.13.

⁴⁹¹ Soares, Osório, Soares, Medeiros ve Zepeda, *a.g.m.*, s.3.

bir hükümet birimi de oluşturulmuştur. Sosyal yardım ve gıda güvencesi politikaları da aynı zamanda bu bakanlığın idaresi altına alınmıştır.⁴⁹²

Bilindiği üzere, ülkelerin sosyal politika tercihlerinde 3 alternatif bulunmaktadır. Bunlar evrensellik, residualizm ya da seçici sosyal koruma ve karma yaklaşımdır. Karma yaklaşım bir taraftan evrensellik ilkesini kabul ederken, diğer taraftan bu ilke çerçevesinde yoksullara öncelik ve ayrıcalık tanımaktadır. Çünkü daha önceden yerleşmiş bulunan eşitsizlikleri ortadan kaldırmak ve gelecekteki eşitlik düzeyini geliştirmek üzere, yoksullara ayrıcalıklı davranmak ve öncelik tanımak gerekmektedir. Evrensellik ilkesinde bile, herkesin aynı haklara sahip olduğu ön kabulünün ardından, yoksullara farklı bir bakış vardır. Daha açık bir ifadeyle, yoksullara belli ayrıcalıklar tanınmakta ve sosyal yardımlara sorunsuz erişebilmelerine özel bir önem gösterilmektedir. Yoksullara bu tür bir ayrıcalıklı pozisyon sağlamak için bu yaklaşım, hizmet ve yardımlara erişim kriterine vurgu yapmakta ve bu kapsamda bir hedefleme mekanizması aracılığıyla hareket etmektedir. Ancak tam da bu noktada, residual yaklaşımdan farklı olarak, sadece mutlak yoksulları seçmemektedir. Hedefleme mekanizması burada ayrıcalık tanıma aracı olarak kullanılmaktadır. Ayrıca, haklara sahip olmanın ve geleneksel olarak kamu politikalarının dışında kalmış olanların sisteme dahil edilmesinin bir yolu olarak işlev görmektedir. Bolsa Familia programı da işte bu yaklaşıma göre işlemektedir.⁴⁹³

Bu program, kuruluş aşamasında hükümet harcamalarının çarpan etkisi nedeniyle ilk harcamadan çok daha yüksek bir gelir yaratacağını savunan Keynesyen düşünceden ilham almıştır. Buna göre, bir birimlik her yeni harcama, talebi ve dolayısıyla üretimi yükseltmektedir. Bunun ardından, üreticiler daha fazla hammadde satın almakta ve daha fazla çalışan istihdam etmektedir. Yeni ücretler bir taraftan daha fazla mal ve hizmet satın almak için kullanılmakta, diğer taraftan da daha fazla talep, üretim, yeni iş yaratmakta ve bu süreç bu şekilde sürüp gitmektedir. Marjinal tüketim eğilimi yükseldikçe, bu sürecin yoğunluğu ve etkinliği de artmaktadır. Bolsa Familia örneğinde, hedef kitle en yoksul kesimler olduğu için, tüketim eğilimi

⁴⁹² Britto (a), *a.g.m.*, s.7; Santos, *a.g.m.*, s.22; Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.7; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.13;

⁴⁹³ Cunha, *a.g.m.*, s.2.

mümkün olabilecek en yüksek seviyededir. Bu nedenle, nakit transferlerinin neredeyse tamamı tüketime yönlendirilmektedir. Üstelik bu ek haneçi gelirin bir kısmı, vergi geliri olarak genel bütçeye geri gelmektedir.⁴⁹⁴

Bu sosyoekonomik ve teknik gerekçelerden yola çıkarak temelleri atılan Bolsa Familia'nın, 4 önemli özelliğinin bulunduğu belirtilmektedir. Buna göre, Bolsa Familia birey yerine aileyi bir bütün olarak temel alan yenilikçi bir yöntemdir. Aynı zamanda, ailelerin nesiller arası yoksulluk döngüsünü kırmak üzere beşeri sermayelerine yatırım yapmasını sağlayan şartlılık ilkesini de barındırmaktadır. Ayrıca, bazı tamamlayıcı merkezi müdahaleler ve ortaklıklar yoluyla dikey bütünleşmenin sağlanmasına katkı sunmakta ve son olarak, hedefleme tekniklerini geliştiren ve programın etkinliğini arttıran ve 2001 yılında kurulmuş olan Bütünleşik Hanehalkı Kayıt sistemine (Cadastró Único veya CadÚnico) dayanmaktadır.⁴⁹⁵

Bolsa Familia'nın bir başka önemli özelliği de aileyi bir bütün olarak ele almasına ve aile üyelerini ayrı bireyler olarak görmemesine rağmen, transferlerin yasal sorumlu olarak aile içindeki kadınlara yapılacağına resmi olarak güvence altında alınmış olmasıdır. Dolayısıyla, Bolsa Familia kapsamında ödenen nakit transferleri doğrudan kadınların hesabına yatırılmaktadır. Bu tercihin arkasında yatan asıl neden, uluslararası tecrübelerin kadınların erkeklere göre, çocukları başta olmak üzere, ailelerinin eğitime, sağlığına ve refahına daha fazla yatırım yaptığını göstermesidir. Ayrıca, kadınların maddi kaynakları yönetmesinin, aile ve içinde buldukları topluluk içindeki rollerini güçlendirdiğine de inanılmaktadır.⁴⁹⁶

Tüm bu özellikleriyle Bolsa Familia'nın aslında diğer Latin Amerika ŞNT programlarıyla çok benzer amaçlar güttüğü anlaşılmaktadır. Bu anlamda, bir taraftan doğrudan nakit transferleri yoluyla mevcut yoksulluk ve eşitsizlik düzeylerini düşürmeyi, diğer taraftan da sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimi güçlendirme yoluyla nesiller arası yoksulluk aktarımının önüne geçmeyi hedeflemektedir. Ancak, özgün bir taraf olarak bu hedeflerin yanında, kapsama giren hanelerin yeterliliklerini

⁴⁹⁴ Santos, *a.g.m.*, s.23.

⁴⁹⁵ Fiszbein, Schady, Ferreira, Grosh ve Kelleher, *a.g.m.*, s.31; Lindert, *a.g.m.*, 67; Santos, *a.g.m.*, ss.22-23.

⁴⁹⁶ Lindert, *a.g.m.*, s.68; Cunha, *a.g.m.*, s.9; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.17.

ve yapabilirliklerini arttırmak için, diğer tamamlayıcı hizmetlerle bağlantılarını sağlamaya da çalışmaktadır.⁴⁹⁷

Bu tamamlayıcı eylemler federal, eyalet ve yerel olmak üzere 3 farklı hükümet düzeyinde yürütülen ve ailelerin belli eksikliklerini ve güvencesizliklerini gidermeyi hedefleyen müdahalelerdir. Bunlar aynı zamanda yoksulluğu azaltma politikalarıyla, vatandaşlığı geliştirme politikaları arasında bir ilişki de kurmaktadır. Bu tamamlayıcı eylemlere örnek olarak istihdam ve gelir yaratıcı müdahalelerden, meslek kazandırıcı ve geliştirici programlardan, eğitim düzeyini ve bilgiye erişimi arttırıcı politikalardan bahsedilebilir.⁴⁹⁸

Resmi olarak açıklanan bu hedeflerin yanı sıra, Bolsa Familia'nın federal nakit transferi programlarının sağlamaştırılması ve rasyonel hale getirilmesi, kamu kaynaklarının kullanımında yönetim giderlerinin azaltılarak, etkinliğin artırılması, hedef kitleyi belirleyen merkezi kayıt sisteminin geliştirilmesi, eğitim ve sağlık programlarının birlikte uygulanmasıyla belli bir sinerji elde edilmesi, takip ve değerlendirme faaliyetlerinin güçlendirilmesi ve son olarak, federal ve daha alt düzeylerdeki sosyal güvence ağları arasındaki tamamlayıcılığı sistematize ederek, dikey entegrasyon sağlanması şeklinde bazı pozitif dışsallıklar yaratacağı da öngörülmektedir.⁴⁹⁹

4.1.2.1. Hedefleme Mekanizması ve Hedef Kitle

Brezilya'da ŞNT programlarının kapsamına girecek yoksul hanelerin belirlenmesi süreci nispeten karmaşık bir süreçtir. 1988 Anayasasından itibaren Brezilya, 3 otonom hükümet yapısına sahip olarak yönetilmektedir. Belediye alanları, kendi yetki ve hükümetlerine sahip, yasa yapımında otonom ve etki alanları içinde vergi koyabilen federe yapılar olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, bu anayasayla birlikte belediyeler yerel hükümet birimleri olarak önceki dönemlere göre

⁴⁹⁷ Marcelo Medeiros, Tatiana Britto ve Fábio Veras Soares, "Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família", **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:46, June 2008, s.9; Cunha, *a.g.m.*, s.6; Lindert, *a.g.m.*, 68.

⁴⁹⁸ Cunha, *a.g.m.*, s.9.

⁴⁹⁹ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.14; Lindert, *a.g.m.*, s.70

oldukça güçlendirilmiş ve desentralizasyon sürecinin asıl vurgulandığı birimler haline gelmiştir.⁵⁰⁰

Bolsa Familia programının yönetiminde bu desentralize yapı açıkça görülmektedir. Bunun anlamı, Bolsa Familia'nın yönetiminde 3 federasyonun belli sorumluluklara ve rollere sahip olduğudur. Bu bağlamda, federal hükümet genel idareden, Cadastro Único'nun denetiminden, hanelere yapılan ödemelerden, teknolojik ve idari ilerlemelerden, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılmasından sorumludur. Eyalet hükümetleri asli olarak, kendi bölgeleri içindeki belediye aktivitelerinin koordinasyonundan sorumludur. Son olarak, yerel hükümetler program ve aileler arasındaki ilişkilerden, Cadastro Único'da, transfer miktarında ve benzer konularda değişikliklere yol açabilecek sosyal ve ekonomik değişiklikleri saptama konusunda sorumludur.⁵⁰¹

Bu rol ve sorumluluk paylaşımından da açıkça anlaşıldığı üzere, ŞNT programları kapsamında uygulanacak politikaların saptanması sorumluluğu federal hükümete ait olsa da, uygulamadaki birçok ayrıntı belediyelere ve eyaletlere bırakılmıştır. Bu doğrultuda, Bolsa Familia'dan kimlerin faydalanacağını seçimi de belediye düzeyinde desentralize biçimde gerçekleştirilmektedir. Öte yandan, tüm bilgilerin Cadastro Único aracılığıyla toplanmasına karşın, uygunluk kıstası olarak hanenin aylık toplam gelir seviyesi esas alınmaktadır.⁵⁰²

Daha açık bir ifadeyle, Bolsa Familia'da hedefleme, kişi başı gelir düzeyi saptandıktan sonra, coğrafi ve hane bazlı olarak gerçekleştirilmektedir. Coğrafi hedefleme federal ve belediye alanı olmak üzere iki düzeyde uygulanır. Hanelerin uygunluğu ise Sosyal Kalkınma ve Açlıkla Mücadele Bakanlığı tarafından, yerel olarak toplanan ve Cadastro Único'ya aktarılan hane halkı verilerine dayalı olarak merkezi biçimde gerçekleştirilir.⁵⁰³ Hanelerin seçiminde program hedefleri,

⁵⁰⁰ Cunha, *a.g.m.*, s.1.

⁵⁰¹ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.9; Santos, *a.g.m.*, s.24.

⁵⁰² Soares, Osório, Soares, Medeiros ve Zepeda, *a.g.m.*, s.4.

⁵⁰³ Ahmet Fatih Ortakaya, "Yoksulluğu Belirlemede Kullanılan Hedefleme Yöntemleri: Türkiye Örneği", **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı**, 13-15 Ekim 2010, İstanbul, , SYDGM Yayınları, Mayıs 2011, s.200; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.15.

genişleme planları ve o bölgedeki hedef nüfus miktarı da dikkate alınmaktadır. Bir şehir limitini doldurduktan sonra hamile kadınların, bebeklerin, çocukların ve ergen gençlerin bulunduğu ailelere programa katılımda öncelik tanınmaktadır.⁵⁰⁴

Bununla birlikte, Brezilya'da henüz resmi bir yoksulluk çizgisinin bulunmuyor oluşu, hane bazında hedeflemeyi biraz güçleştirmektedir. Bu nedenle, hanelerin programa uygunluğunu saptamak üzere belirlenen gelir tavanları, Bolsa Familia'yı oluşturan 4 programdaki en cömert miktarlar baz alınarak saptanmaktadır. Buradaki temel amaç, reform sonrasında hiçbir ailenin haklarında bir geriye gidiş yaşanmamasıdır. Bununla birlikte, Bolsa Familia asgari ücretin belli bir miktarı şeklindeki önceki dönem uygulamalarını da terk etmiştir.⁵⁰⁵

Genel bir saptama yapmak açısından, Bolsa Familia'nın esas olarak iki grup haneyi kapsama aldığı belirtilebilir. Bunlar, aylık geliri 70BRL'den düşük olan mutlak yoksul haneler ile aylık geliri 70BRL ile 140BRL arasında olan orta düzeyli yoksul hanelerdir. Bu haneler, gelir durumlarına ve demografik yapılarına göre farklı düzeylerde nakit transferleri almaktadırlar. Ancak bu hanelerin nakit transferi alabilmek için Cadastro Único'ya mutlaka kayıtlı olmaları da gerekmektedir.⁵⁰⁶

4.1.2.2. Transferin Miktarı ve Türü

Bolsa Familia uygulamaya geçmeden önce, doğru transfer miktarının ne olduğu ve haneler arasında bir farklılaşmanın gerekip gerekmediği konusu yoğun biçimde tartışılmıştır. Haneler arasında değişmeyen bir transfer miktarının uygulanmasının daha uygun olacağını savunan görüşlerin yanı sıra, belli kıstaslara göre değişen transferlerin daha isabetli olacağını iddia eden görüşler de ortaya atılmıştır. Farklı transfer miktarını savunan görüşler, bunu daha büyük yaştaki çocukların bir işte çalışmak yerine okula devam etmesinin fırsat maliyetinin nispeten yüksek olmasıyla gerekçelendirmiştir. Buna paralel olarak, farklılaşmanın yaşa göre değil, cinsiyete göre yapılması gerektiğini ve kız çocuklarının daha yüksek transfer almasının gerektiğini savunan görüşler de ortaya atılmıştır. Son olarak, en doğru

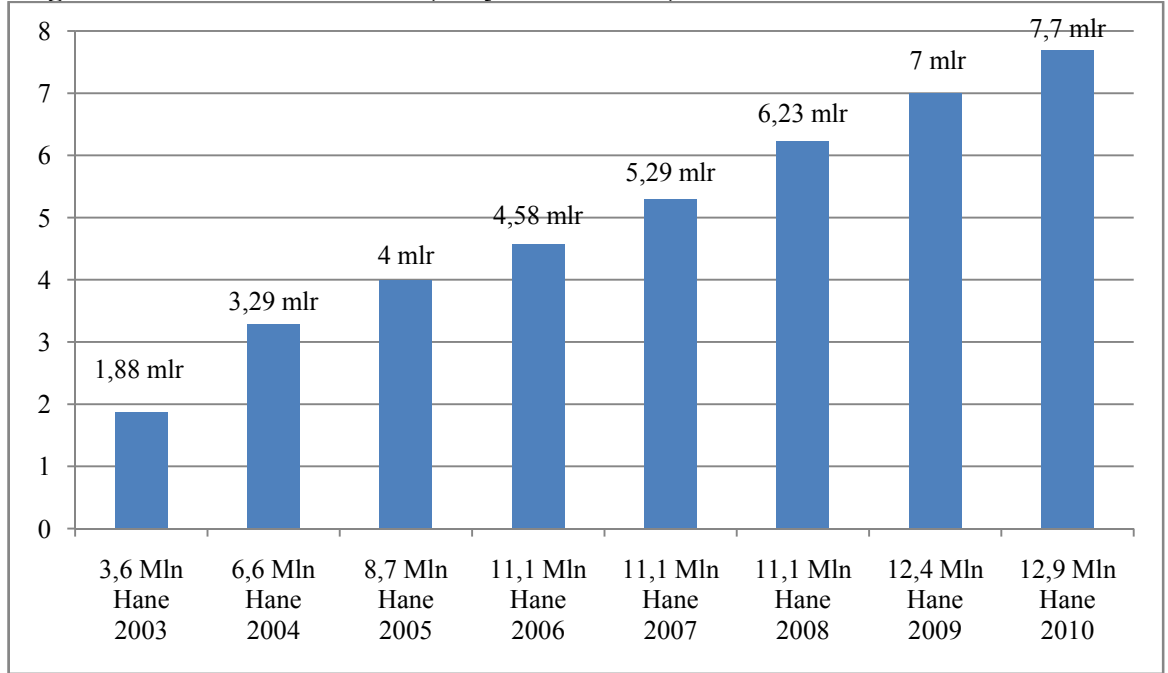
⁵⁰⁴ Santos, *a.g.m.*, s.23.

⁵⁰⁵ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.15.

⁵⁰⁶ Dest, *a.g.m.*, s.11.

yöntemin coğrafi bölgeler arasındaki hayat pahalılığına ve yoksulluğun şiddetine göre değişen transfer miktarları belirlemek olduğunu savunan üçüncü bir görüş de ileri sürülmüştür. Bu yoğun tartışmalar ve öneriler sonucunda, yönetmesi kolay ve mutlak yoksullara bazı ayrıcalıklar tanıyan ve birleşme öncesinde transfer almakta olan haneleri dışarıda bırakmayan bütüncül bir tercih yapılmıştır.⁵⁰⁷

Grafik 3. Bolsa Familia Kapsamında Kapanan Aile Sayısı(Milyon-Mln) ve Dağıtılan Transfer Miktarları (Milyar-Mlr BRL)



Kaynak: Fernando Kleiman, "Social Development in Brazil", **Ministry of Social Development and Fight Against Hunger**, June 2011, s.19.

2011 yılı itibariyle, yaklaşık 12.9 milyon yoksul hane içinde, nüfusun %25'ine denk gelen 52 milyon civarında kişiye ulaşan Bolsa Familia,⁵⁰⁸ ilk yürürlüğe girdiği anda 0-15 yaş arasında çocuk bulunan yoksul haneleri kapsama almıştır. 2008 yılında 16 ve 17 yaşındaki gençlerin bulunduğu yoksul haneler de programa dahil edilmiş ve bunlara çocuk işgücünü engelleme ve eğitim düzeyini geliştirme amacıyla ek transfer ödemesinde bulunulmuştur. 32BRL'lik bu ek ödeme en fazla 2 genç için yapılmaktadır. Gelir kıstası açısından, Bolsa Familia haneleri aylık gelir miktarlarına göre iki gruba ayırmaktadır. 68BRL'lik *temel transfer* mutlak yoksul sayılan hanelere verilmektedir ve bunun ölçüsü, ailedeki birey başına aylık 70BRL'den daha düşük gelir sahibi olmak şeklinde belirlenmiştir. İkinci grupta,

⁵⁰⁷ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.16.

⁵⁰⁸ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.5.

22BRL'lik ek ödeme ya da *değişken transfer* alan haneler bulunmaktadır. Bu gruba girebilmek için, hem aile bireyi başına aylık gelir düzeyinin en fazla 140BRL olması hem de aile içinde 16 yaşından küçük ve okula devam eden en az bir çocuk bulunması şartı aranmaktadır. Bu değişken transfer, başlangıçta en fazla 3 çocuk için ödenmiştir. Ancak 2011 yılında yapılan yasal değişiklikle, en fazla 3 çocuk sınırı, 5 çocuğa çıkarılmıştır.⁵⁰⁹ Dolayısıyla, bir ailenin Bolsa Familia'dan alabileceği nakit transferi miktarı en az 22BRL, en fazla da 244BRL olmaktadır. İlk durumda aile sadece değişken transferi almaktayken, ikinci durumda aileye hem temel transfer (68BRL) hem 5 çocuk için değişken transfer (110BRL) hem de 2 genç için ek ödeme (66BRL) ödenmektedir.

Bu transfer miktarları ilk bakışta son derece yetersiz görünebilmektedir. Ancak, Brezilya'da mutlak yoksul bir ailenin, bu transferleri aldığı aylık toplam hane gelirinin yaklaşık iki katına çıktığı düşünüldüğünde, ne kadar önemli olduğu açıkça anlaşılmaktadır. Ayrıca, bazen bu transferler, yoksul hanelerin tek düzenli geliri de olabilmektedir. Dolayısıyla, sadece bunlar bile Bolsa Familia'nın mutlak yoksul haneler için ne kadar hayati olduğunu göstermek için yeterlidir.⁵¹⁰

Öte yandan, teorik olarak, bir nakit transferinin yoksulluk üzerinde etkili olabilmesi için, yoksulluk sınırının %20'siyle %40'ı arasında bir değer olması gerektiği genel kabul görmektedir. Bu açıdan bakıldığında, Brezilya'nın bu standarda uymadığı anlaşılmaktadır. Nitekim Brezilya'da 2006 yılında çocuk başına 22BRL olarak uygulanan nakit transferi, IPEA'ya göre 120BRL kadar olan yoksulluk sınırının ancak %16,6'sı kadar olabildiği.⁵¹¹ Bu açıdan bakıldığında, Brezilya'da uygulanan transfer miktarı yeterli görünmemektedir.

⁵⁰⁹ Dest, *a.g.m.*, s.11.

⁵¹⁰ Tina Rosenberg, "To Beat Back Poverty, Pay The Poor", **The New York Times**, 01/03/2011, <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2011/01/03/to-beat-back-poverty-pay-the-poor/?scp=1&sq=To%20beat%20back%20poverty,%20pay%20the%20poor&st=cse>, Erişim: 23/01/2012.

⁵¹¹ Schaffland, *a.g.m.*, s.3.

Tablo 13. Aylık Kişi Başı Geliri 70 Pesodan Düşük Bir Ailenin Alabileceği Transfer Miktarları

Çocuk ve Ergen Sayısı (0-15 yaş arası)	Genç Sayısı (16-17 yaş)	Transfer Türü	Transfer Miktarı
0	0	Temel	68 peso
1	0	Temel + 1 Değişken	90 peso
2	0	Temel + 2 Değişken	112 peso
3	0	Temel + 3 Değişken	134 peso
4	0	Temel + 4 Değişken	156 peso
5	0	Temel + 5 Değişken	178 peso
0	1	Temel + 1 Genç	100 peso
1	1	Temel + 1 Değişken + 1 Genç	122 peso
2	1	Temel + 2 Değişken + 1 Genç	144 peso
3	1	Temel + 3 Değişken + 1 Genç	166 peso
4	1	Temel + 4 Değişken + 1 Genç	188 peso
5	1	Temel + 5 Değişken + 1 Genç	210 peso
0	2	Temel + 2 Genç	112 peso
1	2	Temel + 1 Değişken + 2 Genç	154 peso
2	2	Temel + 2 Değişken + 2 Genç	176 peso
3	2	Temel + 3 Değişken + 2 Genç	198 peso
4	2	Temel + 4 Değişken + 2 Genç	220 peso
5	2	Temel + 5 Değişken + 2 Genç	242 peso

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Ayrıca, Bolsa Familia kapsamındaki nakit transferleri enflasyona ya da asgari ücrete endekslenmemiştir. Yapılan bir araştırmaya göre, transferlerin nominal değerlerinde bir artış olmamasına karşılık, 2003-2006 arasında hayat pahalılığı %16,7 kadar bir artış göstermiştir. Bu da Bolsa Familia nakit transferlerinin 2003

yılından 2006 yılına gelene kadar reel olarak 50BRL kadar değer kaybetmesine yol açmıştır.⁵¹²

4.1.2.3. Şartlılık

Bolsa Familia, temel hedeflerine de uygun olarak, ailelerin beşeri sermayelerine yatırım yapmalarını teşvik edecek, önleyici ve tedavi edici mekanizmaları bir arada sunan bazı şartlar içermektedir. Bu şartların her biri aslında birer sosyal anlaşmadır ve eğitim, sağlık ve sosyal içermenin geliştirilmesi gibi ailelerin sadece kendileri için değil, toplumun geneli için faydalı olacak bazı zorunluluklar içermektedir.⁵¹³

Brezilya’da federal anayasada sağlık ve eğitim hizmetlerine evrensel erişim hakkının olduğu ve kamu otoritelerinin bu hakkın kullanılmasından doğrudan sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir. Buradan hareketle, Brezilya’da devletin, evrensel olan bir hakkın kullanımını teşvik etmek için nakit transferi vermekte olduğu sonucu çıkmaktadır.⁵¹⁴ Bu açıdan bakıldığında, Bolsa Familia’daki şartların aslında vatandaşlık haklarını güçlendirdiği ve federal anayasada zaten düzenlenmiş olan erişim hakkını kullanmaya zorladığı anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, Bolsa Familia kapsamında uygulanan şartlar, birleşme öncesindeki 4 nakit transferi programında öngörülen şartlara göre bazı köklü değişiklikler de getirmiştir. Bu bağlamda, Bolsa Familia öncesindeki transferler bir hanede en fazla 3 çocuğu kapsama almışken, Bolsa Familia ile mutlak yoksul aileler için bu sınır kaldırılmıştır. Böylelikle, Bolsa Familia programındaki nakit transferleri, beşeri sermaye geliştirme şartlarına uyan tüm uygun yaş aralığındaki çocuk ve gençlere ulaştırılmıştır. Bu nedenle, örneğin birleşme öncesindeki Bolsa Escola programında en fazla 3 çocuğun okula devamı şart koşularken, diğer çocuklar okul çağında olsalar bile program kapsamına alınmamış ve okula gidip gitmedikleri takip edilmemiştir. Bunun nedeni, Bolsa Escola programında şartlılık ilkesinin

⁵¹² Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.17.

⁵¹³ Santos, *a.g.m.*, s.22.

⁵¹⁴ Cunha, *a.g.m.*, s.7.

hanedeki çocuklara bireysel olarak yüklenmiş olmasıdır. Bolsa Familia ile birlikte temel vurgu bireyden çıkıp, hanenin tamamına yönelmiştir.⁵¹⁵

Tablo 14. Bolsa Familia Programının Şartlılık Yapısı

ALAN	ŞART	HEDEF
Sağlık	Aşı takviminin, çocukların büyümesinin ve gelişiminin izlenmesi	7 yaşından küçük çocuklar
	Doğum öncesi ve emzirme dönemi bakımı	Hamile ve emziren kadınlar
Eğitim	Okula kayıt ve aylık en az %85 devam	6-15 yaş arası çocuklar
	Okula kayıt ve aylık en az %75 devam	16-17 yaşındaki gençler
Sosyal koruma	Okul sonrası sosyal, eğitici ve toplum eylemleri (PETI)	15 yaşına kadar olan çocuklar

Kaynak: Kleiman, *a.g.m.*, s.17.

Öte yandan, Bolsa Familia'nın bir başka önemli özelliği de yoksul hanelerin transferlere hak kazanabilmek için başvuruda bulunmalarının gerekmesidir. Daha açık bir ifadeyle, yoksul haneler kendiliğinden tespit edilip, otomatik olarak kapsama alınmamaktadır.⁵¹⁶ Başvuruda bulunan bu yoksul haneler içinden uygun olanlardan, 6-15 yaş arasındaki çocuklarının en az %85 oranında okula devam etmesi şartı aranmaktadır. 16-17 yaşlarındaki gençler için bu oran %75'tir ve nispeten biraz daha esneklik sağlanmıştır. Sağlık şartı açısından ise ebeveynlerin temel sağlık gereksinimlerini yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu kapsamda, 0-6 yaş arasındaki çocukların aşılarını eksiksiz ve zamanında yaptırmalarına ek olarak, hamile ve emziren kadınların düzenli tıbbi destek almaları da şart koşulmaktadır.⁵¹⁷ Çocuğun veya hamile kadının bulunmadığı mutlak yoksul aileler içinse bu şartlar çok daha gevşek belirlenmiş ve sadece yetişkin eğitim programlarına katılımı sınırlanmıştır.⁵¹⁸

Bu yetişkin eğitim programları temel olarak, sosyal dışlanma sorunuyla mücadele amacıyla uygulanmaktadır. Çünkü bu programlar doğrudan doğruya yoksul hanelerdeki yetişkinlerin sosyal hizmetlere erişimlerine yönelik bazı aktiviteler içermektedir. Bunlar arasında okuma-yazma kursları gibi eğitim

⁵¹⁵ De Janvry, Finan, Sadoulet, Nelson, Lindert, Brière ve Lanjouw, *a.g.m.*, s.7; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.17.

⁵¹⁶ Schaffland, *a.g.m.*, s.5.

⁵¹⁷ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.5; Soares, Osório, Soares, Medeiros ve Zepeda, *a.g.m.*, s.4; Schaffland, *a.g.m.*, s.1; Britto (a), *a.g.m.*, s.6.

⁵¹⁸ Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, *a.g.m.*, s.4.

programları, vasıf geliştirici programlar, istihdam programları ve gelir getirici programlar arasından seçim yapma hakkı tanınması en başta sayılabilecek olanlardır.⁵¹⁹

Bir diğer önemli konu da şartların takibidir. Bolsa Familia’da şartların takibi desentralize bir şekilde yapılmaktadır. Brezilya’da okullar ve temel sağlık kurumları federal hükümet tarafından işletilmediği için, eğitim ve sağlık şartlarına uyulup uyulmadığının takibi de belediyelerin ve eyaletlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Genel olarak bakılacak olursa, çoğu araştırmanın program kapsamındaki hanelerin büyük çoğunluğunun şartları yerine getirdiği sonucuna ulaşmasına rağmen, bu yapının şartlar üzerinde gevşek bir kontrol mekanizması sağladığı da ortadadır.⁵²⁰

Ayrıca, Bolsa Familia’da şartların takibi sistemi, ailelerin transferlerini askıya alma şeklinde cezai bir amaç da taşımamaktadır. Bunun yerine, ailelerin eğitim ve sağlık temel sosyal haklarını kullanıp kullanamadıklarını tespit etmeyi ve eğer kullanamıyorlarsa, bunun nedenlerini görmeyi amaçlamaktadır.⁵²¹ Bu da aşırı güvencesiz ve sosyal risklere karşı savunmasız olan ailelerin tespit edilerek, sosyal politika hedeflerinin ve önceliklerinin bunlara göre saptanması açısından önemlidir.

4.1.3. Bolsa Familia’nın Yasal Temeller ve Kapsam Açısından Gelişmesi

Bolsa Familia’nın şu anda dünyanın en gelişmiş ve kapsamlı ŞNT programı olmasında, kurulduğu 2003 yılından bu yana, sürekli yasal ve prosedürel güncellemelerle geliştirilmesinin payı büyüktür. Bu bağlamda, başlangıç yılları daha çok programın kavramsal, yasal ve kurumsal temellerinin atıldığı yıllar olmuştur. Nitekim 2004 yılında, kurumsallaşma çabalarının bir parçası olarak Sosyal Kalkınma ve Açlıkla Mücadele Bakanlığı kurulmuştur. Ayrıca, bununla hemen hemen eş zamanlı olarak, tüm vatandaşların asgari bir vatandaşlık geliri hakkının olduğunu gösteren bir yasa da çıkarılmıştır. Bu ilk ve temel düzenlemelerin ardından, 2005 yılı boyunca programı olgunlaştıracak yasal tedbirler üzerine yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede 20’ye yakın yasal ve operasyonel mekanizma hayata geçirilmiş; programın

⁵¹⁹ Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, *a.g.m.*, s.4.

⁵²⁰ Soares, Osório, Soares, Medeiros ve Zepeda, *a.g.m.*, s.4.

⁵²¹ Cunha, *a.g.m.*, s.7.

birçok işlevi ve desentralize uygulamaları kurumsallaştırmıştır. Aynı zamanda, merkezi hanehalkı kayıt sistemini ve şartların yerine getirilip getirilmediğinin takibini güçlendirecek çabalar da yine bu dönemde yoğunlaştırılmıştır.⁵²²

Bolsa Familia'nın üçüncü yılı olan 2006 yılında da yasal ve işlevsel düzenlemelere devam edilmiştir. Bu çerçevede, Sosyal Kalkınma ve Açlıkla Mücadele Bakanlığı çok sayıda yerel düzeyli ŞNT ile dikey entegrasyonu arttırmak, yönetim kalitesini geliştirmek ve Bolsa Familia'nın desentralize yönetimi dahilinde başarılı yenilikleri ödüllendirmek için birçok düzenlemeyi hayata geçirmiştir. Bu dönemin en somut adımı, Çocuk Emeğiyle Mücadele Programı (PETI) altında uygulanan nakit transferlerinin Bolsa Familia şemsiyesi altına alınmasıdır. Bu birleşme sonucunda, PETI başlangıçta sahip olduğu hedefleri aynen, ancak bu kez daha fazla okul ve belediye sayesinde çok daha geniş bir kitleye ulaşarak devam ettirmiştir.⁵²³

Programın işleyişiyle ilgili bir başka önemli düzenleme de 2008 yılında gerçekleştirilmiştir. Transferlerin kazanılmış hak olarak görülemeyeceği yasalarla önceden açıkça belirtilmiş olsa da, hanelerin transfere uygunluğunun devamı için bir ara değerlendirme yapılmasına ilişkin yasa bu yıl içinde çıkarılmıştır. Bu yasaya göre, her 2 yılda bir hem ailelerin program kıstaslarına uygunluklarının devam edip etmediği kontrol edilecek hem de transfer miktarlarını belirleyen yoksulluk ve mutlak yoksulluk gelir eşikleri ile transfer miktarları yeniden belirlenecektir.⁵²⁴ Bu kontrol sonucunda, kişi başı gelir düzeyinin değişmesi nedeniyle hanenin transfere uygunluk halinin sona erdiği anlaşılırsa, program kapsamından kendiliğinden çıkarılma gibi bir yaptırımın olmayacağı da bu yasayla açıkça güvence altına alınmıştır. Program kapsamından çıkarılmanın ancak kayıt esnasında eksik ya da yanlış bilgi verildiğinin kanıtlandığı, transfer ödenen bireylerin kamuda yerel, federal veya merkezi düzeyde maaşlı bir işte çalıştığının anlaşılması veya kendi isteğiyle programdan çıkması hallerinde mümkün olacağı yasada açıkça düzenlenmiştir.⁵²⁵

⁵²² Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.14.

⁵²³ Dest, *a.g.m.*, s.14; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.15.

⁵²⁴ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.2; Schaffland, *a.g.m.*, s.3.

⁵²⁵ Schaffland, *a.g.m.*, s.4.

2008-2009 döneminde Bolsa Familia'yla ilişkili olarak hayata geçirilen bir başka önemli düzenleme de ekonomik eşitsizlikleri azaltma ihtiyacına yönelik *Próximo Passo (Sonraki Adım)* programıdır. 3 bakanlığın ve özel sektörün dahil olduğu bu program, Bolsa Familia kapsamındaki ailelere teknik eğitim sunmayı ve hükümetin inşaat projelerinde iş garantisi vermeyi hedeflemektedir. 2011 yılı itibariyle, Bolsa Familia kapsamındaki ailelerden 65 bin yetişkin bu eğitimlerini tamamlamış; 20 bin yetişkin ise eğitimlerine devam etmiştir. Şu an için, toplam 229 belediye bu programı yürütmektedir.⁵²⁶

Buraya kadarki ayrıntılı yasal düzenlemelerden de anlaşıldığı üzere, Bolsa Familia'nın mümkün olduğunca dengeli ve tutarlı bir şekilde büyümesi sağlanmaya çalışılmıştır. Buna rağmen, Bolsa Familia'nın geleceğini tehdit eden bazı tehlikeler de bulunmaktadır. İlk olarak, programın siyasi sürdürülebilirliği ciddi bir soru işaretidir. Bolsa Familia her ne kadar şu an için her kesimden destek görüyor ve sağlanan başarılar desentralize uygulamalar sayesinde yerinden yönetimlerle paylaşıyor olsa da, ilk günden bu yana esas olarak Başkan Lula'yla ilişkilendirilmekten kurtulamamıştır. Bu da farklı iktidarlar altında programın devamlılığını tehdit eden bir durum olarak değerlendirilmektedir.⁵²⁷

Başka bir tehdit, dışlama hatalarını asgaride tutma konusunda hissedilmektedir. Her sosyal programda olduğu gibi Bolsa Familia'da da belli bir hata payı vardır ve bir miktar yoksul kesim kapsama alınamayabilmektedir. Genel olarak, kapsama alınması gereken kesimleri kapsayamama hatasına düşmekten ancak en yoksullara ulaşmak için çok yoğun çabalar sarf ederek ya da kapsamı sürekli genişleterek kurtulmak mümkün olabilmektedir. Ancak en yoksul kesimlere ulaşma çabalarını yoğunlaştırmak, yoksula yakın durumda bulunan çok sayıda bireyin ve hanenin dışarıda kalması anlamına geleceği için, ciddi boyutta politik ve ekonomik maliyetler içerebilmektedir. Benzer biçimde, kapsamı sürekli genişletmek de yeni kaynak ihtiyacını sürekli arttıracığı için çok kolay değildir.⁵²⁸ Nitekim Bolsa Familia'nın hızlı genişlemesi, sosyal yardımlarda zaten hızlı bir yükselme etkisi yapmıştır. Daha net bir ifadeyle, birleşme öncesi 2002 yılında ŞNT programları için yapılan

⁵²⁶ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.3.

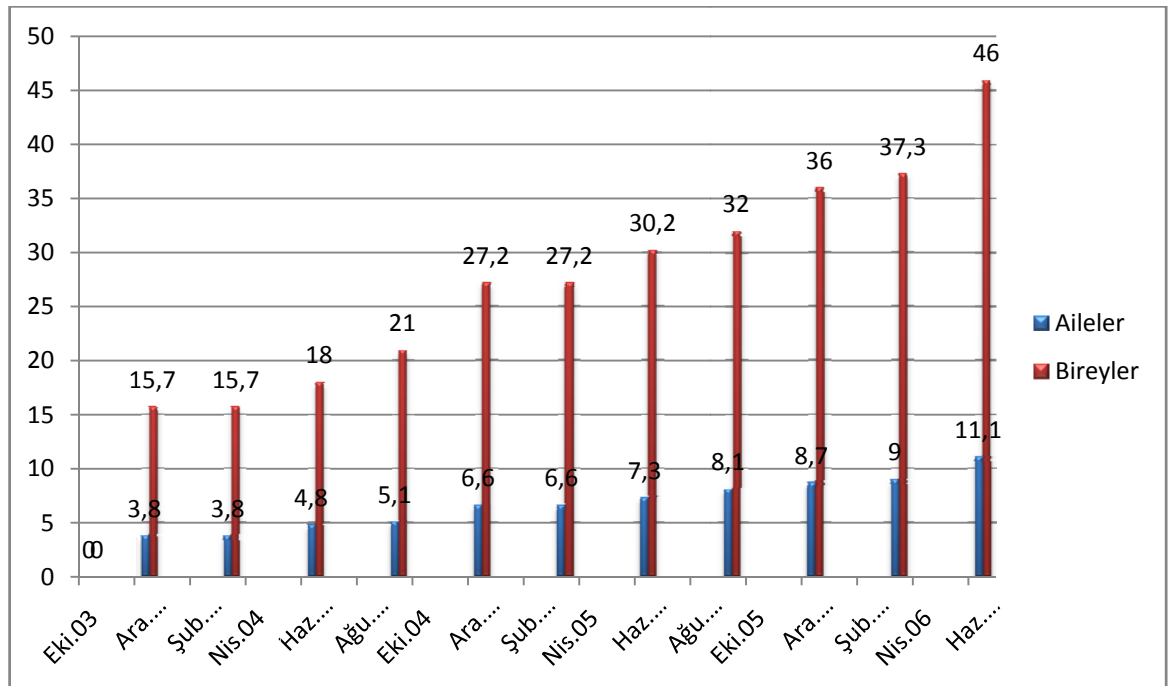
⁵²⁷ Britto (a), *a.g.m.*, s.7.

⁵²⁸ Britto (a), *a.g.m.*, s.7.

harcamalar milli gelirin ancak %0,18'i kadariken, 2005 yılında %0,36'ya sıçramıştır. Sadece Bolsa Familia için 2005 yılında 6,7 milyar BRL (3,2 milyar USD); 2006 yılında ise yaklaşık 8,3 milyar BRL (4 milyar USD veya milli gelirin %0,39'u) harcanmıştır.⁵²⁹

Sonuç olarak bakıldığında, tüm bu yasal ve kurumsal düzenlemeler ile harcanan paraların boşa gitmediği anlaşılmaktadır. Çünkü aşağıdaki grafikten de açıkça görülebileceği gibi, Bolsa Familia'nın kapsamı, kurulduğu ilk günden itibaren son derece hızlı bir genişleme göstermiş ve uygulanmaya başlamasından sadece 2 ay sonra, yani Aralık 2003'te, program 3,8 milyon aileyi kapsar hale gelmiştir. 2007 yılında ise Bolsa Familia, 4,1 milyar dolarlık bütçesiyle ve kapsadığı 11,1 milyon civarındaki aile sayısı ile, dünyanın en büyük ŞNT programı haline gelmiştir. Bu da tamamı yoksul yaklaşık 46 milyon insan ve Brezilya toplam nüfusunun %25'i anlamına gelmektedir.⁵³⁰

Grafik 4. Bolsa Familia'nın Hızlı Genişleme Süreci (Milyon)



Kaynak: Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.18.

⁵²⁹ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.19.

⁵³⁰ Dest, *a.g.m.*, s.14; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.18.

Bu hızlı genişlemede sadece yasal ve operasyonel çabaların değil, önceki programların mevcut kapsamının ve kayıtlarının üzerine kurulmuş olmasının verdiği avantajın da etkisi kuşkusuz büyüktür. Nitekim başlardaki genişlemenin tamamı olmasa da büyük kısmı, önceki programlardan aktarılan hanelerden oluşmuştur. Ancak, Bolsa Familia'nın ilk yılı olan 2004 yılında, daha önceleri nakit transferi programından yararlanmayan 1,6 milyon yeni hanenin program kapsamına dahil olması da açık bir başarı göstergesidir. Bunların büyük kısmı, önceki programların genellikle kapsamadığı kent alanlarında ikamet eden ailelerden oluşmaktadır. Kısaca, Bolsa Familia'nın kapsamındaki bu hızlı genişleme sadece önceki programlardan devraldığı kayıtlara ve hanelere dayandırılmamalıdır; en az bunlar kadar etkili olacak ölçüde, yoğun bir yeni kayıt girişi de gerçekleştirilmiştir.⁵³¹

4.1.4. Bolsa Familia'nın Etkilerinin Analizi

50 milyon kişiye yakın nüfusuyla birçok ülkeden bile daha kalabalık olan Bolsa Familia, dünyanın tartışmasız en büyük ŞNT programıdır. Yürürlüğe girdiği ilk günden bu yana, hem etkinlik hem de başlangıçta güttüğü hedeflere ulaşmak konusunda gözle görülür başarılar elde etmiştir. Nitekim çoğu araştırma Bolsa Familia'nın, öteden beri kamu politikalarının dışında kalmış en yoksul ailelere ulaştığını ve başarılı sonuçlarının büyük kısmının da bu en yoksul haneleri hedeflemesinden ileri geldiğini göstermektedir.⁵³² Bu doğrultuda, program kapsamında ilk günden bugüne kadar yapılan tüm transferlerin %73'ü nüfusun en yoksul çeyreğine; %94'ü de en yoksul ilk iki çeyreğine gitmiştir.⁵³³ Gerçekten de Brezilya'da, 2003 yılında yürürlüğe girerek yoksulluk ve eşitsizlik sorunlarına karşı sistemli kamu müdahalesi dönemini başlatan Bolsa Familia'nın da katkısıyla, 2008 yılına gelene kadar 19,4 milyon kişi mutlak yoksulluktan kurtulmuş; yoksulluk endeksi %42,7'den, %28,8'e; mutlak yoksulluk ise %12'den %4,8'e gerilemiştir.⁵³⁴

Bunun başka bir açıdan anlamı, mutlak yoksulluğu %60'tan fazla azaltarak Brezilya'nın, "açlığı ve mutlak yoksulluğu yarı yarıya azaltmak" şeklindeki temel

⁵³¹ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.19.

⁵³² Cunha, *a.g.m.*, s.19.

⁵³³ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.6.

⁵³⁴ Fernando Kleiman, "Social Development in Brazil", **Ministry of Social Development and Fight Against Hunger**, June 2011, s.3.

Binyıl Kalkınma Hedefini süresinden önce fazlasıyla gerçekleştirmiş olduğudur.⁵³⁵ Mutlak yoksulluktaki bu azalmanın ne kadarının Bolsa Familia'ya ait olduğu sorusuna cevap olarak ise 2009 yılında Bolsa Familia kapsamındaki 12,4 milyon aileden 4,3 milyonunun, 70BRL'lik mutlak yoksulluk sınırını geçtiği belirtilebilir. Benzer biçimde, yoksulluk açığındaki %18'lik daralma da doğrudan doğruya Bolsa Familia sayesinde gerçekleşmiştir.⁵³⁶ Kısaca, Bolsa Familia kurulduğu ilk günden bu yana Brezilya'nın yoksulluğa karşı sergilediği başarılı performansında asli rol sahibi olmuştur.

Bolsa Familia'nın etkilerini güvenilir biçimde ölçme konusunda Ulusal Hanehalkı Anketi (PNAD) de yardımcı olmaktadır. Nitekim Brezilya'da 2004 yılında ilk defa olarak, Ulusal Hanehalkı Anketi ŞNT programlarına katılım konusunda da doğrudan sorular içermiş; bu da programların etkilerini somut olarak görebilme imkanı sağlamıştır. Böylelikle, program kapsamına girmek için gerekli kıstasları taşıyan hanelerin belirlenmesi ve özellikle de bazı programlar için, kapsamda bulunan toplam hane sayısının bulunması mümkün olmuştur.⁵³⁷ Bu çerçevede, Brezilya'da yoksulluğun azalmakta olduğu saptaması, 2004-2006 yıllarındaki Ulusal Hanehalkı Anketleri tarafından da doğrulanmıştır. Nitekim 2006 yılında, Brezilya tarihinde ilk defa yoksul nüfus toplam nüfusun %20'sinden daha az ölçülmüştür.⁵³⁸ Yoksulluktaki bu gerilemenin yaklaşık %16'lık kısmının Bolsa Familia sayesinde olduğu hanehalkı anketlerinden anlaşılmaktadır.⁵³⁹

Üstelik hanehalkı anketleri, Bolsa Familia'nın sadece yoksullukta değil; son dönemlerde eşitsizlikte sağlanan gerilemede de en büyük paylardan birine sahip olduğunu göstermektedir. Gerçekten de Brezilya, özellikle 2001 yılından itibaren, eşitsizlik sorununun çözümüne ilişkin çok ciddi bir ilerleme kaydetmiştir. Bu bağlamda, Bolsa Familia'nın uygulanmaya başladığı 2003 yılından 2008 yılına gelene kadar Gini katsayısı, 0,581'den 0,544'e doğru bir düzelme göstermiştir. Buna paralel biçimde, aynı dönemde, nüfusun en yoksul kesimlerinin geliri %22

⁵³⁵ Cunha, *a.g.m.*, s.20.

⁵³⁶ Kleiman, *a.g.m.*, s.20.

⁵³⁷ Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, *a.g.m.*, s.2.

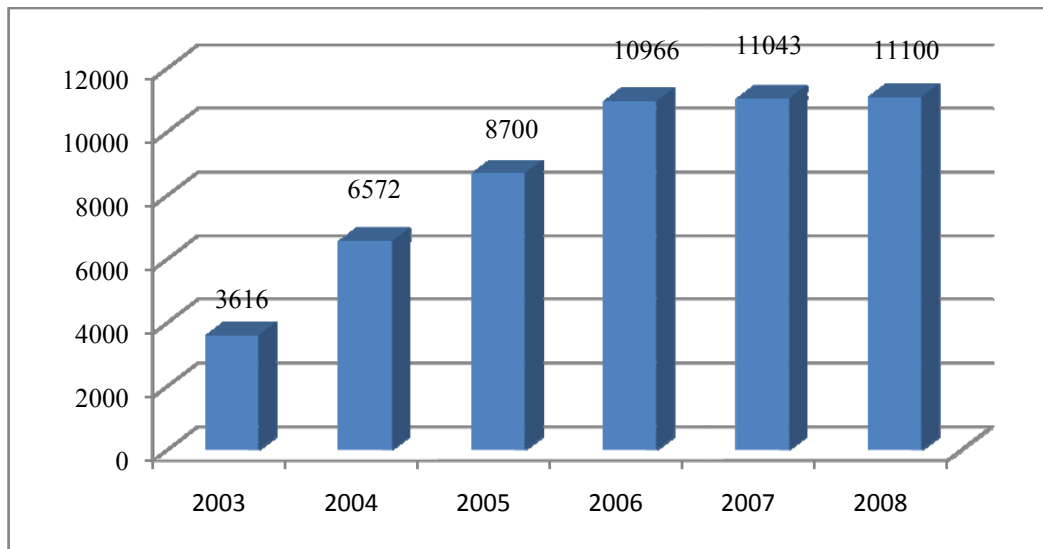
⁵³⁸ Cunha, *a.g.m.*, s.20.

⁵³⁹ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.6.

artmışken, en zengin kesimlerinin geliri ise sadece %4,9 oranında yükselmiştir.⁵⁴⁰ Eşitsizlik oranında sağlanan bu başarının, yaklaşık %20-25'inin tek başına Bolsa Familia sayesinde meydana geldiği belirtilmektedir.⁵⁴¹ Bu olumlu tablo karşısında, Bolsa Familia'nın Brezilya'da yoksulluğun ve eşitsizliğin azalmasında en etkili rollerden birine sahip olduğu değerlendirilmesi rahatlıkla yapılabilir.

Bolsa Familia'nın yoksulluk ve eşitsizlik üzerinde başarılı etkilerinin olduğu sonucu, sadece kendi program hedefleri incelenerek de anlaşılabilir. Bu bağlamda, Bolsa Familia kurulduğu ilk anda, 2006 yılı itibariyle 11,1 milyon yoksul haneyi kapsamayı hedeflemiştir. Bu hedef, tesadüfi olarak değil; programın kendi yoksulluk sınırı baz alınarak, federal hükümetin yaptığı ülkedeki toplam yoksul hane tahminine göre belirlenmiştir. Bu genel hedefin yanı sıra, Bolsa Familia'nın her yılın sonunda ulaşmayı taahhüt ettiği hedefleri de bulunmaktadır. Bu bağlamda, kurulduğu yıl olan 2003 yılı sonunda 570 milyon BRL harcanarak, 3,6 milyon haneye; 2004 yılı sonunda 3,8 milyar BRL harcanarak 5,5 milyon haneye; 2005 sonunda 5,7 milyar BRL harcanarak 8,7 milyon haneye ulaşma hedefleri açıklanmıştır. Bolsa Familia, her yıl sonunda bu hedeflerin tamamını gerçekleştirebilmiştir.⁵⁴²

Grafik 5. Bolsa Familia Tarafından Destek Verilen Aile Sayısı (Bin)



Kaynak: Cunha, *a.g.m.*, s.18.

⁵⁴⁰ Chandra Pasma, **Basic Income In Brazil**, 2009, “<http://www.cpj.ca/en/blog/chandra/basic-income-brazil>”, Erişim: 28/01/2012; Rosenberg, *a.g.m.* (sayfa yok)

⁵⁴¹ Kleiman, *a.g.m.*, s.20; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.6.

⁵⁴² Cunha, *a.g.m.*, s.17.

Bolsa Familia'nın olumlu sonuçları sadece yoksulluk ve eşitsizlik alanlarıyla sınırlı değildir. Gıda ve beslenme güvencesinin sağlanması konusunda da Bolsa Familia etkileyici sonuçlara ulaşmıştır. Birçok çalışma, başta çocuklar olmak üzere, Bolsa Familia'nın kapsamına aldığı ailelerdeki bireylerin gıda ve beslenme durumları üzerinde gözle görülür iyileşmeler yaptığını bulmuştur. Bu bağlamda, program kapsamına giren ailelerden kentlerde yaşayanların yıllık gıda harcamalarının yaklaşık 172 dolar; kırsal kesimde yaşayanların ise 107 dolar arttığı anlaşılmıştır.⁵⁴³

Öte yandan, Sağlık ve Sosyal Kalkınma Bakanlıkları tarafından 2005 yılında yarı kurak bölgelerde yaşayan 15 bin civarındaki çocuk üzerinde gerçekleştirilen beslenme anketine göre, Bolsa Familia kapsamına dahil olma, tüm yaş gruplarında kronik yetersiz beslenme riskini azaltmaktadır. En fazla yetersiz beslenme düzelmesi 6-11 aylık bebeklerde görülmüştür. Bunlarda yetersiz beslenme riski %62,1 oranında azalmıştır.⁵⁴⁴ Ayrıca, gıda ve beslenme güvenliği alanında benzer bir iyileşme 0-5 yaş arasındaki bebek ve çocuklarda da görülmüş; bu yaş grubunda görülen yetersiz beslenme oranı, 2003-2008 arasında %12'den %4,8'e gerilemiştir.⁵⁴⁵

Kısaca, Bolsa Familia kapsamına dahil olma, tüketilen gıdanın hem miktarında hem de kalitesinde gözle görülür bir iyileşme sağlamaktadır. Bu bağlamda, Bolsa Familia kapsamına girmeden önce gıda güvencesizliği yaşadığını belirten ailelerin, programa dahil olduktan sonra satın aldıkları gıda miktarında %79'luk bir artış olduğu tespit edilmiştir. Tükettiği gıdaların çeşitliliğinde artış meydana geldiğini belirten aile oranı da %73,3 olarak ölçülmüştür. 2004 yılı hanehalkı anketi de gıda güvencesi konusundaki bu olumlu sonuçları doğrulamaktadır. Buna göre, Bolsa Familia'dan gelen transferin yaklaşık %30'unun, ailelerde gıda güvencesi artışının %52'sinden sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, Bolsa Familia kapsamındaki aileler, sebze ve meyve gibi çok daha sağlıklı gıdalar tükettiklerini de belirtmiştir.⁵⁴⁶

⁵⁴³ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.2.

⁵⁴⁴ Cunha, *a.g.m.*, s.20.

⁵⁴⁵ Kleiman, *a.g.m.*, s.3.

⁵⁴⁶ Cunha, *a.g.m.*, s.20; Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.2.

Tüketilen gıdanın miktarının ve kalitesinin iyileşmesi, kaçınılmaz olarak, bebek ve çocukların gelişimleri üzerinde de olumlu etkiler yapmıştır. Bu çerçevede, Bolsa Familia kapsamındaki çocukların yaşına göre normal boyda olma ihtimalinin, %26 daha yüksek olduğu bulunmuştur. Farklı yaş grupları açısından bakıldığında, 0-11 aylık bebeklerde program kapsamında olmakla olmamak arasında önemli bir fark bulunmazken, 12-35 aylık bebeklerden Bolsa Familia kapsamında olanların yaşına göre normal boyda olma ihtimalinin %19; 36-59 aylık olanların ise %41 daha yüksek olduğu saptanmıştır.⁵⁴⁷ Buradan da 12-59 aylık çocuklar üzerinde Bolsa Familia'nın daha iyi beslenme sonuçları yarattığı sonucu çıkmaktadır.

Bolsa Familia sayesinde eğitim alanında da başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Federal de Minas Gerais Üniversitesinin Bölgesel Kalkınma ve Planlama Merkezi (Cedeplar/UFGM) tarafından gerçekleştirilen bir araştırmaya göre, Bolsa Familia kapsamında bulunan 7-14 yaş aralığındaki çocuklar arasında okula devam oranı, kapsamda olmayanlara göre ilkokul için %3,6; ortaokul içinse %7,2 daha yüksektir. Sadece kız çocukları açısından bakıldığında, aradaki fark daha da belirginleşmekte ve %6,5'e ulaşmaktadır. Lise döneminin de dahil edildiği 6-17 yaş aralığını kapsayan başka bir çalışma da Bolsa Familia kapsamındaki hanelerde okula devamlılıkta %4,4'lük bir artışın yanı sıra, okul başarısında %6'lık bir yükselme saptamıştır. Okulu bırakma oranı da Bolsa Familia kapsamında olanlar arasında %2,1 kadar daha düşük ölçülmüştür. Öte yandan, eğitimdeki bu başarılı tablonun doğal bir sonucu olarak, çocuk işgücü konusunda da ilerlemeler sağlanmıştır. 5-15 yaş arasındaki çocuklarda çalışma oranı 2003 yılından 2008 yılına gelene kadar, %7,5'ten %5,8'e gerilemiştir.⁵⁴⁸

Kısaca, Bolsa Familia'nın eğitim ve sağlığa ilişkin öne sürdüğü şartlar ile çocuk emeğinin azalması yönünde sunduğu katkılar, Brezilya toplumunun en yoksul gruplarının temel haklara erişiminin genişlemesine olanak sağlamıştır. Ayrıca, araştırmalar Bolsa Familia'nın kadınların hem aile içinde hem de toplumda kendilerine olan güvenlerini arttırarak, aile içi çatışmaları azalttığını ve özellikle de küçük belediyelerin ekonomik olarak kalkınmasına, pazarların genişlemesine ve

⁵⁴⁷ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.2.

⁵⁴⁸ Kleiman, *a.g.m.*, ss.3-20; Cunha, *a.g.m.*, s.21.

yerel üretimin artmasına yardımcı olmak suretiyle, yerel ekonomiyi hareketlendirdiğini bulmuştur.⁵⁴⁹

Ancak tüm bu olumlu sonuçlara tereddütle yaklaşan kesimler de bulunmaktadır. Bunlar yoksulluk ve eşitsizlik üzerinde başlangıçtaki olumlu etkileri kabul etmekle birlikte, bu etkilerin sürdürülebileceği ve tekrarlanabileceği konusunda yoğun bir şüphe duymaktadırlar. Buna gerekçe olarak da söz konusu olumlu sonuçların, esas olarak nispeten kısa sayılabilecek bir sürede ciddi bir genişleme yaşanmış olmasından kaynaklanmış olabileceğini savunmaktadırlar.⁵⁵⁰

Ayrıca, Bolsa Familia'nın çok hızlı genişlemiş olmasının genel anlamda programa ilişkin kesin ve doğru analizler yapmayı güçleştirdiği de ileri sürülmektedir. Buna gerekçe olarak da 1995 - 2004 yılları arasında çok sayıda kişinin Bolsa Escola'dan yararlandığı ve bu tarihten sonra bunların hepsinin, hiçbir uygunluk denetimi yapılmadan olduğu gibi Bolsa Familia kapsamına alındığı gösterilmektedir. Program kapsamındaki hanelerin gelir beyanı hâlâ hiçbir kontrole tabi tutulmadan işleme alınmakta ve bu da hane refahı, gelir ve hanenin sahip olduğu imkanlara ilişkin değerlendirmenin doğru yapılamayışı gibi birçok sakınca doğurmaktadır. Bunun yerine, birçok ülkede olduğu gibi, manipüle edilmesi çok daha zor kapsamlı bir gelir tespiti uygulamasının daha gerçekçi bir uygulama olacağı ileri sürülmektedir.⁵⁵¹

Bolsa Familia'ya yöneltilen şüphe ve eleştiriler sadece bunlarla sınırlı değildir. Eleştiriler en fazla Bolsa Familia'nın insanları çalışmaktan alıkoyacağı ve transferlere bağımlılık yaratacağı merkezinde toplanmaktadır. Ancak bir dizi araştırma ile bu görüşün sağlam temellere dayanmadığı bulunmuştur. Bu araştırmalar, Bolsa Familia'nın tek başına emek piyasası üzerinde hiçbir olumsuz etkisini saptamamıştır. Hatta tam tersine, transfer alanlar arasındaki işgücüne katılım oranlarının, almayanlara göre çok daha yüksek olduğu sonucuna varılmıştır. Bunun muhtemel bir sebebinin, son derece düzensiz ve güvencesiz işlere ve gelirlere sahip

⁵⁴⁹ Luciana Jaccoud, Patricia Dario, El-Moor Hadjab ve Juliana Rochet Chaibub, "Brezilya'da Sosyal Yardım Politikası", Çev: Gülay Bozdağ, Zeynep Kökkaya, **One Pager**, The International Policy Centre for Inclusive Growth, No:122, Aralık 2010, s.1; Cunha, *a.g.m.*, s.21.

⁵⁵⁰ Britto (a), *a.g.m.*, s.7.

⁵⁵¹ Ortakaya, *a.g.m.*, s.200; Schaffland, *a.g.m.*, s.4.

olunmadığı sürece, transfer miktarlarının insanları çalışmaktan vazgeçirecek büyüklükte olmamasıyla ilişkili olabileceği belirtilmektedir. Ayrıca, bunun bir başka nedeni de yoksullar için düzenli bir gelirin çok daha akılcı yatırımlar ve harcamalar yapmalarını kolaylaştıracak bir mikrokredi gibi işlev görme ihtimalinin olmasıdır.⁵⁵²

Sonuç olarak, Bolsa Familia'nın kapsamının hızla genişlemiş olmasına ve başarılı sonuçlar elde edilmiş olmasına rağmen, henüz tamamlanmamış bir proje olduğu söylenebilir. Çünkü Bolsa Familia 2009 yılı itibariyle, ülkedeki en yoksul nüfusun ancak %85'ine ulaşabilmiştir. Günümüz itibariyle ise merkezi kayıt sisteminde kayıtlı 19,5 milyon yoksul bireyden yaklaşık 13 milyonunu kapsama alabilmiştir.⁵⁵³ Bu nedenle, hâlâ kapsama alınmayı bekleyen yaklaşık 6,5 milyon yoksul birey bulunmaktadır.

4.1.5. Bolsa Familia ile Temel Gelir Desteğinin Birleşme Olasılığı Üzerine Tartışmalar

21 yıllık diktatörlük döneminden sonra Brezilya, 1980'li yılların ortalarında demokrasiye barışçıl bir geçiş yaşamıştır. Bu geçişin etkisiyle, tüm vatandaşlara gelir güvencesi sağlanması ve yoksul kesimlere nakit transferi hakkının tanınması tartışmaları daha yoğun biçimde gündeme gelmeye başlamıştır. Dolayısıyla, Brezilya'da gelir güvencesi ve nakit transferleri tartışmalarının, ilk ŞNT programlarından çok daha önce başladığı, bu nedenle de sağlam düşünsel temellerinin olduğu belirtilebilir.⁵⁵⁴

Bu tartışmalar, 1988 yılındaki yeni Anayasada, sosyal hakların tanınmasına ve yoksullara olan tarihi borç ve yükümlülükler vurgu yapılmasına doğrudan etki etmiştir. Anayasanın kabulünden sonra ülkenin sosyal koruma düzeni baştan aşağı yeniden düzenlenmiş ve yasal koruma garantisine neden olacak sosyal risklerin listesi genişletilmiştir.⁵⁵⁵ Böylelikle, hem sosyal yardıma muhtaç durumda bulunanlar için bir hak olarak güvence altına alan yasal altyapı kurulmuş hem de

⁵⁵² Medeiros, Britto and Soares, *a.g.m.*, s.11.

⁵⁵³ Pasma, *a.g.m.*, (sayfa yok); Kleiman, *a.g.m.*, s.18.

⁵⁵⁴ Britto (b), *a.g.m.*, s.1.

⁵⁵⁵ Jaccoud, Dario, Hadjab ve Chaibub, *a.g.m.*, s.1.

devlete tüm vatandaşların temel hakları arasında saydığı eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimlerini sağlama yükümlülüğü getirilmiştir.⁵⁵⁶ Anayasadaki bu vurgu, 1990'lı yılların ortalarında Brezilya'da evrensel bir temel gelir uygulaması başlatılması için de müsait zemin oluşturmuştur. Ayrıca yine bu dönemde, akademik çevreler kamuoyuna ve medyaya temel gelirin kararlı bir yoksulluk sorunuyla tek başına başa çıkmasının zor olduğu fikrini yaymaya da başlamıştır. Bu kapsamda, asıl ihtiyaç duyulunun yoksulluğun yapısal nedenlerine değinen bir yaklaşım olduğu belirtilmiştir. Bu yapısal nedenin de düşük eğitim oranlarıyla birebir ilişkili olduğu geniş kesimlerce vurgulanmıştır. Sonuç olarak, evrensel temel gelir fikri ile eğitim seviyesini arttırmak fikri bir araya getirilmiş ve doğrudan doğruya eğitimle ilişkilendirilmiş ilk ŞNT programları doğmuştur.⁵⁵⁷

Bir taraftan ŞNT ile ilgili bu gelişmeler yaşanırken, diğer taraftan da temel gelire dayanak teşkil edecek bazı yenilikler yaşanmıştır. Bu çerçevede, 1991 yılında İşçi Partisi negatif gelir vergisi uygulamasının hayata geçirilmesine ilişkin bir yasa önerisi sunmuştur. Buna göre, 25 yaşın üzerinde olup, aylık toplam geliri belli bir eşik değerinin altında olan herkesin, bir çeşit tamamlayıcı gelir sahibi olması planlanmıştır. Öneri sunulduğu dönemde bu eşik değeri, asgari ücretin 2,5 katı olarak belirlenmiştir. Ancak tasarı, senatoda oybirliğiyle kabul edilmesine karşın, üst mecliste hiç oylanmamıştır. Yine de akademik ve politik alanlarda tartışılmaya devam etmiştir. Bu çerçevede, temel gelir uygulamasıyla eğitim şartına bağlanmış ŞNT programlarını birleştirme önerileri, kısa dönemli gelir aktarımı şeklindeki dengeleme politikasıyla, nesiller arası yoksulluk aktarımının, beşeri sermaye artırımı yoluyla kırılması şeklindeki uzun dönemli yapısal hedefleri birbirine bağlamanın bir yolu olarak görülmüştür.⁵⁵⁸

Sonuç olarak, 2004 yılına gelindiğinde hem Bolsa Familia'yı hem de temel geliri kurumsallaştıran yasal düzenlemeler Lula tarafından neredeyse eş zamanlı olarak çıkarılmıştır. Temel gelir kanununa göre, sosyoekonomik statülerinden bağımsız olarak tüm Brezilya vatandaşları ve ülkede en az 5 yıldır yaşamakta olan

⁵⁵⁶ Santos, Paes-Sousa, Miazagi, Silva ve da Fonseca, *a.g.m.*, s.4.

⁵⁵⁷ Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, *a.g.m.*, s.10.

⁵⁵⁸ Tatiana Britto ve Fábio Veras Soares, "Bolsa Família and the Citizen's Basic Income: A Misstep?", **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:77, January 2011, s.2.

yabancılar gıda, eğitim ve sağlık alanlarındaki asgari bireysel harcamalarını karşılayabilecek yeterlilikte ve herkes için eşit miktarda, bir gelir sahibi olmaya hak kazanmıştır.⁵⁵⁹ Evrensel prensiple düzenlenmiş olmasına rağmen, temel gelirin aşama aşama uygulamaya geçirilmesi planlanmış ve 2005 yılında başlaması öngörülmüştür. Öncelik en muhtaç kesimlere verilmiş ve temel gelirin uygulanmasında Brezilya'nın gelişim düzeyinin ve bütçe kapasitesinin dikkate alınacağı belirtilmiştir.⁵⁶⁰

Hem ŞNT programlarının yaygınlaşması hem de temel gelir yasasının çıkarılması birbirine yakın zamanlara denk geldiği için, bu ikisi siyasi ve akademik tartışmalarda sürekli bir arada yer almıştır. Bu bağlamda, Bolsa Familia'nın Brezilya'da temel gelire yönelik atılmış ilk ve sağlam bir adım olduğu iddia edilmiştir.⁵⁶¹ Ancak bu görüş yaygın bir destek görmemekte ve genel eğilim, bu ikisine ayrı programlar gözüyle bakılmasından yana görünmektedir. Çünkü Bolsa Familia'yı düzenleyen yasa maddelerinde temel gelire doğrudan bir atıf bulunmamaktadır. Üstelik Bolsa Familia'nın temel özellikleri ile temel gelir uygulaması karşılaştırıldığında kapsam, hedef grup ve karşılıklı sorumluluk açılarından ciddi farklılıklar olduğu anlaşılmaktadır. Her şeyden önce Bolsa Familia bir hedefleme stratejisi kullanmaktadır. Nitekim Bolsa Familia'nın nüfusun sadece en yoksul kesimlerine nakit transferinde bulunacağı yasal olarak açık ve net bir biçimde belirtilmiştir. Halbuki temel gelir hakkı bir ülkedeki tüm vatandaşları, sosyoekonomik durumlarına bakmaksızın kapsamaktadır. Dolayısıyla, temel gelir tüm vatandaşlar için geçerli, evrensel bir haktır. Ayrıca, Bolsa Familia bir bütün olarak haneleri hedeflerken, temel gelir vatandaşlık temelinde bireyleri hedeflemektedir. Son ve belki de en net farklılık olarak, Bolsa Familia öz itibarıyla şartlılık ilkesine dayanıyorken, temel gelir tamamen şartsız bir hak olarak uygulanmaktadır. Dolayısıyla tüm bu gerekçelerle, Bolsa Familia'nın temel gelir programı olmak bir yana, temel gelir hakkına doğru atılmış ilk adım bile sayılamayacağı belirtilebilir.⁵⁶²

⁵⁵⁹ Britto (a), *a.g.m.*, s.7; Britto (b), *a.g.m.*, s.1.

⁵⁶⁰ Hall, *a.g.m.*, s.6.

⁵⁶¹ Britto ve Soares, *a.g.m.*, s.1.

⁵⁶² Medeiros, Britto and Soares, *a.g.m.*, s.8; Britto (b), *a.g.m.*, s.1.

Öte yandan, bazı iktisatçılar Bolsa Familia'nın ve temel gelirin uygulanma mantığından yola çıkarak, yine aynı sonuca varmaktadırlar. Buna göre, Bolsa Familia asgari ücret seviyesindeki artışları en az seviyede tutmak amacıyla uygulanan, kötü niyetli bir siyasi stratejidir. Dolayısıyla bu görüşe göre, Bolsa Familia evrensel temel gelire doğru atılmış bir adım olmaktan çok, temel gelirin kabul edilmesi ihtimalini azaltan bir uygulamadır. Gerekçe olarak da asgari ücretten sadece kayıtlı sektörde çalışanların değil, çarpan etkisiyle kayıtdışı sektörde çalışanların da faydalandığı ve bunların sayısının Bolsa Familia'nın kapsamından çok daha fazla olduğu ileri sürülmektedir.⁵⁶³

Sonuç olarak, Bolsa Familia ve temel gelir uygulaması Brezilya'nın yasal mevzuatında yer alan iki farklı sosyal politika tedbiri olarak düşünülebilir. Bolsa Familia kesinlikle bir temel gelir uygulaması değildir ve temel gelir uygulamasına geçişin ilk ayağı olarak düşünülmesi de çok mümkün görünmemektedir.⁵⁶⁴ Çünkü ihtiyaç halindekilere güvence ağı sağlama yaklaşımıyla, koşulsuz bir vatandaşlık hakkı olarak temel gelir hakkı sunma arasında çok açık siyasi ve ideolojik farklılıklar bulunmaktadır.

4.2. Meksika'da Yoksulluğun Yapısı ve Yoksullukla Mücadele Geleneği

Meksika, OECD üyesi bir ülke olmanın yanı sıra, dünyanın onuncu büyük ekonomisidir. Ancak buna rağmen yoksulluk, özellikle de aşırı eşitsiz gelir dağılımının bir sonucu olarak mutlak yoksulluk, öteden beri Meksika'nın en yaygın sosyoekonomik sorunlarından biri olmuştur. Koloni dönemlerinden miras alınan bu derin sosyal ayrışma bölgesel, etnik ve cinsiyet temelli önyargılarla daha da derinleşmiş ve özellikle de yerli gruplar başta olmak üzere belli kesimler üzerinde daha fazla yoğunlaşmıştır.⁵⁶⁵

Meksika'da yoksulluğu ölçmek için farklı yöntemlere başvurulmaktadır. En fazla kullanılan endeksler *gıda temelli yoksulluk oranı*, *yapabilirlik temelli yoksulluk*

⁵⁶³ Hall, *a.g.m.*, s.6.

⁵⁶⁴ Britto (b), *a.g.m.*, s.1.

⁵⁶⁵ Maxine Molyneux(b), *a.g.m.*, s.432.

*oranı ve varlık temelli yoksulluk oranıdır.*⁵⁶⁶ Hangi ölçütün esas alındığına bağlı olarak da yoksulluk oranları farklı değerler almaktadır. Ancak kesin ve ortak olan bir nokta, her durumda oldukça yüksek bir yoksulluk oranıyla karşılaşılmasıdır. Nitekim örneğin 1996 yılında gıda temelli yoksulluk çizgisine dayanan yoksulluk endeksi, 1994 krizi öncesindeki %21,2'lik düzeyinin neredeyse 2 katına çıkarak, %37,4'e yükselmiştir.⁵⁶⁷

Diğer taraftan, yapabilirlik temelli yoksulluk çizgisi gıda sepetiyle birlikte sağlık, eğitim, kıyafet, barınma ve kamusal ulaşım gibi harcama kalemlerini de içermektedir. Referans olarak bu yoksulluk çizgisinin alınması halinde, Meksika'da yoksulluk endeksi 1994 krizi öncesindeki %30'luk düzeyinden, 1996 yılındaki %47 seviyesine çıkmaktadır. Son olarak, diğer yoksulluk çizgisi olan varlık temelli yoksulluk çizgisi nüfusun en düşük gelire sahip %10'luk diliminin gıda sepeti harcamasına, gıda dışı, harcamalarının da eklenmesiyle bulunmaktadır. Referans olarak bu yoksulluk çizgisinin esas alınması halinde, Meksika'da yoksulluk endeksi, krizin hemen öncesindeki %52,4'lük düzeyinden, kriz sonrasındaki 1996 yılında %69'a çıkmaktadır.⁵⁶⁸

Yoksulluk ölçümlerindeki bu farklılığı ortadan kaldırmak amacıyla Meksika'da 2004 yılında çıkarılan Sosyal Kalkınma Yasasıyla yoksulluk ölçümüne bir düzen getirilmiştir. Bu yasaya göre, Meksika'da yoksulluğun ölçülmesinde uygulanacak yöntemin belirlenmesinden Sosyal Kalkınma Politikasını Değerlendirme Ulusal Konseyi (CONEVAL) sorumludur. Söz konusu yasa, yoksulluğun çok boyutlu bir karakter taşıdığını belirterek, ölçümlerde farklı değişkenleri içeren bir toplumsal yaklaşımın benimseneceğini düzenlemiştir. Bu değişkenler cinsiyet, bölge ve etnik köken temelli eğitim açıkları, sağlık hizmetlerine erişim, sosyal güvenliğe erişim,

⁵⁶⁶ Kavramların orijinal halleri *food-based poverty line*, *capabilities-based poverty line* ve *asset-based poverty line* 'dir.

⁵⁶⁷ Miguel Niño-Zarazúa, "Mexico's Progres-Opportunidades and the Emergence of Social Assistance in Latin America", **Brooks World Poverty Institute (BWPI) Working Paper**, No. 142, March 2010, s.4.

⁵⁶⁸ Niño-Zarazúa, *a.g.m.*, s.4.

hane büyüklüğü ve genel konut kalitesi, temel hane hizmetlerine erişim, beslenme hizmetlerine erişim, mevcut kişi başı gelir düzeyi ve sosyal bütünleşme düzeyidir.⁵⁶⁹

Bu yöntemle göre, CONEVAL 2008 yılında nüfusun %44,2'sinin çok boyutlu yoksulluk koşulları altında yaşadığını; bunun da yaklaşık olarak 47,2 milyon kişinin en azından bir alanda sosyal yoksunluk çektiği ve ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli gelire sahip olmadığı anlamına geldiğini saptamıştır. Bu insanlar arasındaki sosyal yoksunluk ortalaması 2,7 olarak belirlenmiştir. Diğer taraftan, bu 47,2 milyon kişi homojen bir dağılım da göstermemektedir. Bunlar içinde nispeten daha olumlu koşullara sahip ve nüfusun %33,7'si kadar olan 36 milyon kişi arasındaki sosyal yoksunluk ortalaması 2,3 ile daha düşük ölçülmüştür. Geriye kalan 11,2 milyon kişi ya da nüfusun %10,5'i ise mutlak çok boyutlu yoksulluk şartları altında yaşamını sürdürmektedir. Bunlar arasındaki sosyal yoksunluk ortalaması 3,9 gibi son derece yüksek bir değer almaktadır.⁵⁷⁰

Sonuç olarak, hangi oran esas alınıralsa alınsın, Meksika'da ciddi bir yoksulluk sorunu olduğu açıkça görülmektedir. Ancak ilginç olan bir nokta, yoksulluk göstergelerinin uzun yıllar devam eden kalkınma dönemlerine ve sosyal yardım tecrübelerine rağmen, aşırı yüksek seyrini korumuş olmasıdır. Bununla birlikte, Meksika'da yoksulluk hem nüfusun farklı kesimleri arasında hem de kırsal-kent ayrımı açısından son derece eşitsiz bir dağılım göstermektedir. Bu çerçevede, örneğin 1990'lı yıllar boyunca kırsal kesimde %50'nin üzerinde bulunan mutlak yoksulluk oranına karşılık, aynı dönemde kentlerdeki mutlak yoksulluk oranı %14 gibi nispeten çok daha düşük bir değer almıştır.⁵⁷¹

Gerçekten de birçok araştırma, Meksika'da yoksulluğun en çok ülkenin en uzak köylerinde yaşayıp, İspanyolca yerine kendi yerel dillerini konuşan ve tarımla uğraşan işçiler arasında yaygın olduğunu göstermektedir. Chiapas gibi az gelişmiş

⁵⁶⁹ SEDESOL Gobierno Federal, "Oportunidades, a Program of Results", 2010, s.7; http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/the_context_of_poverty_in_mexico, Erişim: 12/01/2012, (sayfa yok).

⁵⁷⁰ CONEVAL, "Stata as a Tool for Transparency and Statistics Dissemination: Measuring Multidimensional Poverty in México", April 29, 2010, http://www.stata.com/meeting/mexico10/mex10sug_perez.pdf, Erişim:05/03/2012, s.30.

⁵⁷¹ Santiago Levy(a), **Progres Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres/Oportunidades Program**, Brookings Institution Press, Washington DC, 2006, s.4.

şehirlerde yaşayan bu insanların ortak özellikleri, kendi yerel kültürleriyle tanınmaları, son derece düşük bir gelirle yaşamak zorunda olmaları, binlerce ailenin yaşamını sokaklarda sürdürmesi, temiz suya, elektriğe ve sağlık kuruluşlarına erişimlerinin olmamasıdır.⁵⁷² Ayrıca bu dezavantajlı aileler arasında yetersiz beslenme dolayısıyla yeterli vitamin, mineral ve protein alamama, yüksek bebek ölümleri, düşük okuryazarlık oranı, eğitim hizmetlerinden yeterince yararlanamama ve dolayısıyla okulu erken terk etme, üretken ve ücreti yeterli bir iş bulamama ihtimali nispeten daha sık rastlanan sorunlardır. Tüm bu faktörler ise yoksulluğun nesiller arasında aktarılmasına ve devamına yol açmaktadır.⁵⁷³

Meksika’da yoksulluğun bu kadar yüksek olmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Öncelikle, Meksika’nın kayıtlı istihdama dayanan refah rejimi, nüfusun büyük kısmını sosyal koruma dışında bırakmaktadır. Çünkü emek piyasasının karakterine bağlı olarak, nüfusun sadece %55’i kapsanabilmektedir.⁵⁷⁴ Diğer bir ifadeyle, Meksika’da iktisadi açıdan aktif nüfusun yarıya yakını, kayıtdışı istihdamda yer almaktadır ve sosyal güvenceden tam olarak faydalanamamaktadır. Üstelik aşırı kayıtdışılığın bir sonucu olarak, Meksika toplam milli gelirinin sadece %11’ini vergilerden sağlayabilmektedir. Bu oran, %18 dolaylarındaki Latin Amerika ortalamasının bile altındadır.⁵⁷⁵

Tüm bu olumsuzluklar karşısında Meksika, diğer birçok gelişmekte olan ülke gibi yoksulluğu ortadan kaldırmak ve gelir eşitsizliğini azaltmak için yoğun mücadeleler vermektedir. Nitekim gıda temelli yoksulluk oranına göre, yoksulluk oranının %61, mutlak yoksulluk oranının da %26,5 civarında olduğu Meksika’da sosyal politikanın temel önceliklerinden birinin, 47 milyondan fazla Meksikalıyı

⁵⁷² Beryl Lief Benderly, “Mexico’s Model Conditional Cash Transfer (CCT) Program for Fighting Poverty”, **Results-Based Financing for Health (RBF)**, <http://www.rbfhealth.org/rbfhealth/library/doc/460/mexico%E2%80%99s-model-conditional-cash-transfer-cct-program-fighting-poverty>, Erişim:06/03/2012, s.2.

⁵⁷³ Nicholas Rowe, “Mexico’s Oportunidades: Conditional Cash Transfers as the Solution to Global Poverty?”, **Donald A. Henriksen Fellowship in International Political Economy, Keck Center for International & Strategic Studies**, Spring 2011, s.2; SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.6.

⁵⁷⁴ Asa Cristina Laurell, “The Transformation of Social Policy in Mexico”, **Confronting Development: Assessing Mexico’s Economic and Social Policy Challenges**, Edt: Kevin J. Middlebrook ve Eduardo Zepeda, CA: **Stanford University Press**, s.324.

⁵⁷⁵ Molyneux(b), *a.g.m.*, s.433

etkileyen bu ciddi sorunun üstesinden gelmek olduğu belirtilebilir.⁵⁷⁶ Bu çerçevede, beşeri sermaye penceresinden bakıldığında, ülkedeki yoksullukla mücadele politikalarının özellikle son yıllarda ŞNT programlarına dayandığı ve esas olarak yoksul halkın gıda tüketimini arttırmayı, sağlığını iyileştirmeyi ve eğitim düzeyini geliştirmeyi amaçladığı göze çarpmaktadır.

4.2.1. Meksika'da Şartlı Nakit Transferi Öncesi Sosyal Koruma Politikaları

Günümüz itibariyle tüm dünyada tanınan Progres/Oportunidades ŞNT programına gelene kadar, Meksika'da ayni yardımlar, bunlar içinde de en çok gıda destek programları uygulanmıştır. Bu gıda destek programları genelde beslenme programları şeklinde görülse de uygulandıkları dönemde asıl olarak yoksullara gelir transferi yapma mekanizması işleviyle kullanılmışlardır. Ancak Meksika'daki son derece eşitsiz gelir dağılımı nedeniyle tüketim de eşitsiz dağıldığı için, gıda destekleri veya daha genel bir ifadeyle tüketim destekleri, gelir transferinde oldukça etkisiz mekanizmalar olarak kalmıştır.⁵⁷⁷

Bu kapsamda uygulanan programlar arasında, Meksika hükümetinin çiftçilere yardımcı olmak amacıyla uyguladığı belli ürünlerde fiyat desteklemesi veya süt ve tortilla gibi bazı temel tüketim maddelerinin maliyetinin desteklenmesi politikaları sayılabilir. Ancak bu politikalar da yoksul hanelerin yaşam standardında kayda değer bir iyileşme sağlamamıştır.⁵⁷⁸ Bu tedbirlerden başka, Meksika federal hükümeti yoksul hanelerin gıda tüketimlerini yükseltmek amacıyla, 1990'lı yılların ortalarında on beş gıda destek programı daha uygulamıştır. Bu gıda destek programlarından dört tanesi özel bir hedefleme mekanizması içermeyen genel programlarken, on bir tanesi kır ve kent alanlarından farklı nüfus gruplarını hedeflemiştir.⁵⁷⁹ Ancak önceki programlar gibi bu programlar da fazla etkili olamamış ve gıda destekleri gerçek ihtiyaç sahibi olmayan çok sayıda aileye ulaşmıştır. Bu olumsuz tablonun ortaya çıkmasında, programların hiçbirinin kapsama alırken ailelerin ihtiyaç düzeyini araştırmaması ve belli bir süre sonra etki değerlendirmesi yapmak üzere hiçbir bilgi

⁵⁷⁶ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.6; Molyneux(b), *a.g.m.*, s.443.

⁵⁷⁷ Levy(a), *a.g.e.*, s.7.

⁵⁷⁸ Benderly, *a.g.m.*, s.3.

⁵⁷⁹ Levy(a), *a.g.e.*, s.5.

toplama mekanizması içermemesi başrolü oynamıştır. Dolayısıyla hükümetin bu çabalarının, daha çok siyasi destek bulmak amacıyla yapılmış, popülist faaliyetler olduğu ileri sürülmektedir.⁵⁸⁰

Ancak bu programların yeterince etkili olamaması sadece popülizme bağlanmamalıdır, yapısal başka etkenler de bulunmaktadır. Öncelikle, Zapatista Ulusal Özgürlük Ordusunun 1994 yılı başındaki isyanı ve iktidardaki Kurumsal Devrim Partisinin başkan adayı Luis Donaldo Colosio'nun Mart ayında suikasta kurban gitmesi, ülkede siyasi belirsizlikleri arttırmıştır. Siyasi belirsizlikler, ülkeye giren sermaye akımlarına hızla son veren devalüasyonla da birleşerek, 1994 Meksika krizi olarak bilinen mali krizi tetiklemiştir.⁵⁸¹ Kriz, toplumun tüm kesimleri için zor dönemlerin başlangıcı olmuş, 1995 yılında milli gelir %6'dan fazla gerilemiş ve 1994-1996 arasında reel ücretler %21 değer kaybetmiştir. Artan işsizlik de buna eklenince, yoksullar krizden en fazla etkilenen kesim olmuştur.⁵⁸²

Bu nedenle, Meksika'nın yoksullukla mücadele gündemi, ülkenin 1994 yılında başlayan derin ekonomik ve siyasi kriz dönemine girmesiyle birlikte, neredeyse tamamen değişmiş ve yeni bir sosyoekonomik ve siyasi politika üretme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, 1994-2000 yılları arasında iktidarda olan Zedillo, hızlı demokratikleşme ve siyasi rekabetin artırılması kapsamında hem şeffaflığı hem de etkinliği arttırmak amacıyla yoksullukla mücadele politikalarında reforma gitmeye karar vermiştir.⁵⁸³ Hükümet bu doğrultuda bir desentralizasyon süreci başlatmış ve bu çabalar Mali Koordinasyon Kanunu adında yeni bir kanunla sonuçlanmıştır. Bu çerçevede, eğitim, sağlık ve kırsal bölgelere yol yapımı gibi temel sosyal hizmet alanlarının finansmanı kararlarının, bölgelerdeki yoksulluk istatistiklerine bağlı olarak daha isabetli bir şekilde gerçekleştirileceği kuralı getirilmiştir. Bu reformlar, Progres/Oportunidades ile birlikte Meksika'da

⁵⁸⁰ Agustín Escobar Latapi, "The Progres Programme and Social Change in Rural Mexico", **Social Policy Reform and Market Governance in Latin America**, Edt: Louise Haagh ve Camilla T. Helgø, New York: Palgrave Macmillan, 2002, s.219; Benderly, *a.g.m.*, s.3.

⁵⁸¹ Francisco Gil-Diaz, "The Origin of Mexico's 1994 Financial Crisis", **The Cato Journal**, Vol:17, No:3, s.1; Levy(a), *a.g.e.*, s.13.

⁵⁸² David J. McKenzie, "How do Households Cope with Aggregate Shocks? Evidence from the Mexican Peso Crisis", **World Development**, Vol:31, 2003, s.1179; Niño-Zarazúa, *a.g.m.*, s.4; Rowe, *a.g.m.*, s.2.

⁵⁸³ Latapi, *a.g.m.*, s.220.

yoksullukla mücadele politikalarında gerçek bir dönüşümün sembolüdür. Bu politika dönüşümünün en göze çarpan tarafı, topluluklara yapılan genel vurgunun yerini, hanelerin almış olmasıdır.⁵⁸⁴

Bir taraftan reform mücadelesine girilirken, diğer taraftan da krizin yıkıcı etkilerini acilen bertaraf edecek önlemler alınması gündeme gelmiştir. Bu kapsamda, önceleri mevcut programların kapsamını genişleterek, yoksulların kısa dönemde rahatlatılması düşünülmüştür. Ancak bu hedefte başarılı olunamamasının ağır siyasi sonuçları olacağı anlaşılmıştır. Dolayısıyla, kısa dönemli rahatlatıcı ve acil bir politikanın gerekli olduğu kabul edilmekle birlikte, asıl olarak yoksulların yaşama standardında sürekli bir iyileşme sağlayacak orta vadeli kalıcı tedbirler alınması şart olduğu daha net biçimde fark edilmiştir.⁵⁸⁵

Bu kapsamda, krizin de tetiklemesiyle hızla yükselmiş olan mutlak yoksulluğa karşı kapsamlı bir müdahaleye girilmiş ve doğrudan Başkan Zedillo'nun talimatıyla bir ekip oluşturulmuştur. Bu ekip hızla güneydeki Campeche eyaletindeki üç kentte 31 bin aileyi kapsayan pilot bir proje geliştirmiştir.⁵⁸⁶

Bu pilot proje, hem gıda desteği yerine doğrudan nakit transferi sunması dolayısıyla hem de hamile, bebek emziren kadınlar, bebekler ve çocuklar gibi güvencesiz ve kırılgan grupların düzenli sağlık kontrollerine gitmesini şart koşması nedeniyle, o güne kadarki Meksika sosyal yardım geleneğinden ayrılmıştır. İlk sonuçları oldukça başarılı olan bu projeden faydalanan çoğu katılımcı, gıda desteği yerine doğrudan nakit transferi almaktan memnun kaldığını belirtmiş ve program sayesinde sağlık kontrolleri de yaptırmıştır. Üstelik doğrudan gıda desteği yapmak yerine, nakit transferi vermenin, ailelerin tortilla tüketimini düşürmediği de yapılan araştırmalarla anlaşılmıştır.⁵⁸⁷ Ancak basın bu pilot denemeye karşı ilk tepkisi olumsuz olmuştur. En fazla da yaklaşık yedi dolar kadar olan nakit transferlerinin

⁵⁸⁴ Niño-Zarazúa, *a.g.m.*, s.5.

⁵⁸⁵ Levy(a), *a.g.e.*, s.14.

⁵⁸⁶ Peter Bate(a), "The Story Behind Oportunidades", <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3049>, Erişim: 07/03/2012. (sayfa yok).

⁵⁸⁷ Levy(a), *a.g.e.*, s.35.

ailelere ulaştırılması için kullanılan banka kartlarının, özellikle de kırsal kesimlerde hiç kullanışlı olmadığı eleştirileri yapılmıştır.⁵⁸⁸

Ancak hükümetin kriz sonrasındaki tüm bu iyi niyetli çabalarına karşın, iki temel nedene bağlı olarak, yoksullukla mücadele sınırlı kaynak ve bütçe ile yürütülmek zorunda kalmıştır. İlk olarak, ekonominin yavaşlamasından kaynaklanan bütçe kısıtlamaları ve tasarruf tedbirleri uygulanmış, bu da hükümete sosyal harcamaları arttırmak için fazla bir hareket alanı bırakmamıştır. İkinci olarak, o dönemlerde uygulanmakta olan yoksullukla mücadele politikalarının birçoğu, genel gıda desteklerinden ve aynı yardımlardan oluşmuştur ve bunların büyük kısmı, gerçekten ihtiyaç sahibi yoksul kesimin sadece bir bölümüne ulaşabilmiştir.⁵⁸⁹ Gerçekten de gıda tüketimi desteklemelerinin %75'inden fazlası, yoksulların %60'ından fazlasının kırsal bölgelerde yaşamasına karşın, şehirlerde dağıtılmıştır. Bunun anlamı, aynı gıda yardımları ile dağıtılan gelir transferlerinin büyük bir bölümünün, aslında yoksul olmayan kesimlerce kullanılmış olmasıdır.⁵⁹⁰

Ayrıca, Meksika'da açık ve etkin şeffaflık ve hesap verebilirlik kurallarının bulunmamasına bağlı olarak, toplam bütçenin büyük kısmının, programların uygulanmasından sorumlu birimlerin ve bakanlıkların idari masrafları için harcanmış olması da programları etkisiz kılan başka bir nedendir. Benzer şekilde, genel ve hedeflemeli destekler arasında da bir dengesizlik yaşanmış ve tüm kaynakların üçte ikisi genel desteklere yöneltilmiştir. Aslında, toplam bütçenin yarısından fazlası genel ekmek ve tortilla desteklerine harcanmış, bunlardan da çoğunlukla gerçek ihtiyaç sahibi olmayan aileler faydalanmıştır. Sonuç olarak, krizin etkilerini ortadan kaldırmak üzere alınan geçici tedbirler, özellikle de en yoksul kitleler üzerinde son derece sınırlı bir etki yapmıştır.⁵⁹¹

Bir başka yapısal sorun da kırsal bölgelerde nüfusun son derece dağınık bir yapı göstermesinin, gıda desteklerinin genel veya hedeflemeli olmasına bakılmaksızın, ihtiyaç sahibi kesimlere ulaşmasına engel olmasıdır. Dağlık

⁵⁸⁸ Bate(a), *a.g.m.*, (sayfa yok).

⁵⁸⁹ Rowe, *a.g.m.*, s.3.

⁵⁹⁰ Levy(a), *a.g.m.*, s.5.

⁵⁹¹ Niño-Zaraza, *a.g.m.*, s.5.

bölgelerde yaşayan yoksullara ulaşmak yeterli yol olmamasına bağlı olarak, daha da güç olmuştur. Bu olumsuz koşullar altında aynı gıda desteklerinin ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması, yüksek ulaşım maliyetlerinin yanı sıra, kırsal yerleşim başına düşük hacim nedeniyle ölçek ekonomisi avantajlarından faydalanılamaması ve yeterli depolama imkânının bulunmaması gibi nedenlerle etkisiz kalmış ve fiyat kontrollerini veya fiyat desteklemelerini idari olarak uygulanamaz hale getirmiştir. Bu nedenle, gıda desteklerini kırsal alanlardaki yoksullara ulaştırmak, şehirdeki yoksullara ulaştırmaktan hem daha zor hem de daha yüksek maliyetli olmuştur. Hatta bu durum, şehirlerdeki yoksulların kırsal kesimlerdekilere göre daha organize ve bilinçli olması nedeniyle sahip olduğu daha fazla politik baskı yapma gücünü kullanmasına gerek kalmadan gerçekleşmiştir. Bu gibi nedenlere bağlı olarak, 1995 yılında kırsal bölgelerdeki ihtiyaç sahibi hanelerin yaklaşık %60'ı hiçbir gıda desteği alamamıştır.⁵⁹²

Ancak her şeye rağmen bu gıda desteği programları, yoksullara gelir transferi sağlayacak başka hiçbir programın veya planın bulunmadığı bir ortamda, yoksul hanelere destek olma açısından belli bir rol oynamıştır. Dolayısıyla, ne kadar etkisiz olursa olsun bu programlara son vermek kesinlikle uygulanabilir bir seçenek olarak düşünülmemiştir. Bu nedenle bu programları uygulamadan kaldırmak yerine, bunları yoksullara gelir transferi yapmada ve sağlık ve beslenme düzeylerini iyileştirmede daha etkili olacak başka mekanizmalarla değiştirmek daha isabetli bir çözüm olarak görülmüştür.⁵⁹³ Progres/Oportunidades'in doğuşuna zemin hazırlayan ana düşünce de bu olmuştur.

Bu düşünceden hareket ederek Meksika, 1997 yılında kısa ya da orta vadeli bir tedbir politikası tercihi konusunda, her ikisini de birleştiren bir karar almış ve Progres/Oportunidades'i kurmuştur. Progres/Oportunidades, yoksullukla mücadelede talep teşvikine dayalı, devrim niteliğinde bir programdır. Progres/Oportunidades'in temeli son derece basittir. Bu programla, yoksul hanelere çocuklarının okula düzenli devam etmesi, aile üyelerinin düzenli sağlık kontrolleri yaptırması ve eğitim temalı toplantılara katılması karşılığında, iki ayda bir defa

⁵⁹² Levy(a), *a.g.m.*, s.5.

⁵⁹³ Levy(a), *a.g.m.*, s.7.

küçük miktarlarda nakit transferi yapılmaya başlanmıştır. Bu şekilde, Progres a bir taraftan nakit transferi yoluyla kısa dönemde kriz sonrası ani tüketim artışı etkisi yapmayı, diğer taraftan da orta ve uzun vadeli bir strateji olarak, beşeri sermaye birikimi yoluyla nesiller arası yoksulluk aktarımını kırmayı hedeflemiştir.⁵⁹⁴ Aileler aldıkları nakit transferini diledikleri gibi harcamakta serbesttirler ve şartlara uydukları sürece transfer almaya da devam edeceklerdir. Bu özellikleriyle Progres a/Oportunidades, dünyanın ilk ŞNT örneklerinden biridir.⁵⁹⁵

4.2.2. Şartlı Nakit Transferi Programlarının Meksika Sosyal Politikasına Yerleşmesi

Meksika’da yoksulluk mücadelesinde geleneksel yöntemlerin bırakılıp, ŞNT tarzı yeni nesil programların benimsenmesi, sosyal politika anlayışında yeni bir dönem başlatmıştır. Nitekim bu yeni dönemde Meksika, bugüne odaklanan geleneksel yoksullukla mücadele politikalarından, geleceğe ve gelecek nesillerin kapasite artırımına daha fazla odaklanan bir politika gündemine geçmiştir.⁵⁹⁶ Bu çerçevede, insanların refah seviyeleri, beşeri gelişimleri hızlandırılarak ve bu süreçte kendilerine de sorumluluklar yüklenerek arttırılmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle, Meksika’nın artık dünyaca tanınan ve örnek alınan ŞNT programı Progres a/Oportunidades, günümüz Meksika sosyal politikasının merkezinde yer almaktadır.⁵⁹⁷

Progres a/Oportunidades’in temel mantığına göre, yoksul haneler beşeri sermaye gelişimlerine yeterince önem vermemekte ve çocuklarını okula göndermek yerine, günlük tüketimlerini ve diğer harcamalarını karşılamak üzere bir işte çalıştırmayı tercih etmektedirler. Bu da bir taraftan çocukların uzun dönemde yoksul kalmasına yol açarken, diğer taraftan da nesiller arası yoksulluk aktarımı şeklindeki kısır döngüye zemin hazırlamaktadır.⁵⁹⁸ Oysaki yoksul aileler çocuklarının beşeri

⁵⁹⁴ Peter Lloyd-Sherlock(b), “Doing a Bit more for the Poor? Social Assistance in Latin America”, **Journal of Social Policy**, 2008, Vol:37, ss.623-624.

⁵⁹⁵ Rowe, *a.g.m.*, s.4.

⁵⁹⁶ Secretaría de Desarrollo Social, “Impacts of Oportunidades After 10 Years of Operation in Rural Mexico” **External Evaluation of Oportunidades 2008; 1997-2007: 10 Years of Intervention in Rural Areas**, Volume I, First Edition, 2008, s.9.

⁵⁹⁷ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.4.

⁵⁹⁸ Molyneux(b), *a.g.m.*, s.33.

gelişimine yatırım yapmanın faydasının farkında olmakla birlikte, çocuklarını okula göndermenin maliyetini çoğu zaman karşılayamamaktadırlar. Buna ek olarak, çocuklarının okula gitmek yerine, bir işe girip çalışmaları halinde kazanacakları parayı başka yerden telafi edecek durumda da değillerdir. Dolayısıyla, Oportunidades'in temel ilkesi, ailelerin çocuklarını okula göndermelerini sağlamak için, çocuk emeğinden gelecek bu geliri onlara sunmaktır.⁵⁹⁹

Bu temel ilkeler ışığında, Progres/Oportunidades'in Meksika sosyal politikasına bir dinamizm ve etkinlik kazandırdığı belirtilebilir. Bu çerçevede, Progres/Oportunidades geleneksel sosyal politikanın asli unsurları olan gıda destekleri yerine, doğrudan nakit transferi ödemesi uygulamasını getirmiştir. Böylelikle yoksulların satın alma kararlarını tamamen özgür bir şekilde vermeleri sağlanmıştır. Ayrıca, yoksul hanelerden yardımlar öncesinde belli şartları yerine getirmeleri de istenmiş ve bunun yoksul hanelerin gelirlerinin artmasında ve beşeri sermaye düzeylerinin gelişmesinde, hem çok daha etkili olacağı hem de bu yöntemin günümüz gerçeklerine çok daha uygun olduğu ileri sürülmüştür.⁶⁰⁰

Bir başka özgün taraf olarak, Progres/Oportunidades'in önceki geleneksel yöntemlerin aksine yoksullukla hem kısa hem de uzun dönemde mücadele etmekte olduğu da belirtilebilir. Çünkü bir taraftan nakit transferleri yoksul hanelerin mevcut gelir düzeyini yaklaşık %20 civarında arttırmakta, diğer taraftan şartlılık ilkesi de yoksul ailelerdeki çocukların gelecekte yoksul olma ihtimalini düşürmektedir. Bunu da çocukların gelecekte gelir elde etme potansiyellerini arttıran eğitim, beslenme ve sağlık alanlarına yatırımlar yapmak suretiyle gerçekleştirmektedir.⁶⁰¹

Bu açılardan bakıldığında, bir insani gelişim programı olarak Progres/Oportunidades, gerçekten de Meksika sosyal politikasında başarılı bir dönüşümü temsil etmektedir. Çünkü bu program, sosyoekonomik gelişmenin nimetlerinden o güne kadar yeterince faydalanamayan kesimler ile devlet arasında

⁵⁹⁹ World Bank, "Mexico's Oportunidades Program", **Shanghai Poverty Conference: Case Study Summary**, <http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/119/summary/Mexico-Oportunidades%20Summary.pdf>, Erişim:07/03/2012, s.1.

⁶⁰⁰ Levy(a), *a.g.m.*, s.33.

⁶⁰¹ Benderly, *a.g.m.*, s.1.

yeni bir ilişki kurmuştur.⁶⁰² Bu özelliğiyle de hem Meksika’da hem de dünyanın Meksika’yı örnek alan diğer ülkelerinde yoksullukla mücadele politikalarına gözle görülür bir özgünlük ve yenilik kazandırmıştır.⁶⁰³

Ancak Progres/Oportunidades’in kurulduğu ilk günden itibaren kamuoyunda geniş bir kabul gördüğünü söylemek kolay değildir. Gerçekten de medya, tıpkı Campeche’deki pilot programda olduğu gibi programa başlangıçta tereddütlü yaklaşmıştır. Tereddütler en fazla programın tasarımı, kavramsal çerçevesi ve uygulanışı üzerinde yoğunlaşmıştır.⁶⁰⁴ Özellikle de programın gıda maddesi arzının esnek olmadığı küçük yerleşim birimlerinde enflasyonist etkiler yapabileceği ileri sürülmüştür. Ancak araştırmalar bunun gerçekleşmediğini göstermektedir. Nitekim 2000 yılında yürütülen bir araştırma, 1998-1999 arasında otuz altı gıda maddesi içinden, sadece altı tanesinin programın uygulandığı yerleşim yerlerinde fiyatının arttığını bulmuştur. Üstelik fiyatı yükselmeyen gıda maddeleri arasında pirinç, bezelye, mısır ve tavuk gibi temel ve sık tüketilen maddelerin bulunduğu da aynı araştırmayla kanıtlanmıştır.⁶⁰⁵ Bu araştırmaların ve programın ilk sonuçlarının nispeten başarılı olması, programa ilişkin tereddütlerin azalmasına ve yoksullukla ŞNT programları aracılığıyla mücadele etmenin Meksika sosyal politikasının merkezine yerleşmesine yol açmıştır.

4.2.3. Progres/Oportunidades’in Kavramsal Çerçevesi

Meksika’daki sosyal programlara tamamen yeni bir açılım kazandıran Progres/Oportunidades, 6 Ağustos 1997 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Program ilk başladığında, dönemin devlet başkanı Ernesto Zedillo programın “yoksulluğun nedenlerine karşı bütüncül bir bakış açısıyla” ve “en yoksul kitlelerin eğitim, sağlık ve beslenmelerine yönelik eylemler” aracılığıyla mücadele edeceğini duyurmuştur. Progres kelime olarak, *Programa de Educacion, Salud y Alimentacion*’un

⁶⁰² Secretaría de Desarrollo Social, *a.g.r.*, s.9.

⁶⁰³ Levy(a), *a.g.m.*, s.34.

⁶⁰⁴ Secretaría de Desarrollo Social, *a.g.r.*, s.9.

⁶⁰⁵ John Hoddinott, Emmanuel Skoufias ve Ryan Washburn, “The Impact of Progres on Consumption: a Final Report”, **International Food Policy Research Institute (IFPRI)**, Washington, September 2000, ss.33-34.

kısaltmasıdır. Açık olarak, “Eğitim, Sağlık ve Gıda Programı” anlamına gelmektedir.⁶⁰⁶

Meksika'nın yoksullukla mücadele politikasında yeni ve radikal bir dönüşüme işaret eden bu program, sadece Meksika'da değil, gelişmekte olan ülkeler arasında da sürdürülebilir ve kapsamı sürekli genişletilebilir bir yoksullukla mücadele programı örneği olarak dikkatleri üzerine çekmiştir.⁶⁰⁷ Radikal taraf ile kastedilen, geleneksel sosyal politika anlayışından farklı oluşudur. Nitekim bu program, yoksulluğa karşı çok boyutlu bir yaklaşım uygulamak üzere, gıda desteği ve aynı yardım gibi geleneksel tedbirlerin ötesine geçmekte ve böylelikle yoksulluğu sadece gelirle ilişkili bir kavram olmaktan çıkarıp, sağlık, eğitim ve beslenme gibi başka refah göstergelerini de kapsayacak şekilde genişletmektedir.⁶⁰⁸

Progres/Oportunidades aynı zamanda, sadece bir sosyal politika programı olarak değil, bir vatandaşlık bilinci oluşturma programı olarak da değerlendirilmelidir. Çünkü bu program, kapsamına aldığı yoksul ailelere eğitim, sağlık ve beslenme hizmetlerinin hükümetlerin bağış olmadığı, Meksika vatandaşı olan herkesin doğuştan gelen hakları olduğu bilincini kazandırmaya çalışmaktadır. Bu amaçla, 2003 yılındaki ulusal ve yerel seçimler boyunca bir kampanya da yürütülmüştür. Kampanya çerçevesinde, halka hiçbir politikacının hiç kimseyi oy verdiği partiye göre, programdan çıkaramayacağı ya da programa dahil edemeyeceği güvencesi hem İspanyolca hem de yerel dillerde hazırlanan posterler, afişler, radyo spotları ve toplantılar aracılığıyla duyurulmuştur.⁶⁰⁹

Bu nedenle, Progres/Oportunidades asıl olarak yoksulları ve yoksulluğu ele almasıyla ve işleyişindeki özgün taraflarıyla geleneksel sosyal politika anlayışından ayrılmakta ve sosyal yardım alanında son dönemlerde hızla yaygınlaşan “insani gelişim” odaklı yorumlara paralel bir yaklaşım sergilemektedir.⁶¹⁰ Bu yönüyle,

⁶⁰⁶ Benderly, *a.g.m.*, s.2.

⁶⁰⁷ Santiago Levy(b), “Progress Against Poverty -- Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program”, http://www.argumentations.com/Argumentations/StoryDetail_10369.aspx, Erişim:03/03/2012, (sayfa yok).

⁶⁰⁸ Rowe, *a.g.m.*, s.4; Niño-Zarazúa, *a.g.m.*, s.3.

⁶⁰⁹ Peter Bate(b), “A Different Kind of Opportunity”, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3037>, Erişim:27/02/2012, (sayfa yok).

⁶¹⁰ Fiszbein, Schady, Ferreira, Grosh ve Kelleher, *a.g.m.*, s.34.

geçmişte yoksulluk gündemini hakimiyeti altına alan, ancak son derece durağan ve yoksullar haricinde gerçekten ihtiyaç sahibi olmayan kesimleri de kapsama alan genel gıda destekleri ve diğer hedefleme mekanizmalı müdahalelerden açıkça ayrılmaktadır.⁶¹¹

Bu yönüyle Progres/Oportunidades, esas olarak sosyal risk yönetimi yaklaşımı ile geliştirilmiş ve yoksulluğun kısa ve uzun vadede sürdürülebilir biçimde düşürülmesi amaçlarını birleştiren bir ŞNT programı olarak ifade edilebilir. Bu yaklaşım, yoksullara yoksulluğa neden olan risklerle baş etmede, bunları hafifletmede veya azaltmada yardımcı olma yoluyla, yoksulluğu sona erdirmeyi amaçlamaktadır.⁶¹² Bunu yaparken de beşeri kapasite gelişiminde kritik öneme sahip olan ve birbirini tamamlayan eğitim, sağlık ve beslenme şeklindeki üç bileşen üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu programla, önceki pilot uygulamalarda eksik olan eğitim ayağı da sisteme dahil edilmiş ve ailelerin uymakla yükümlü olduğu şartların genişletilmesi de kabul edilmiştir. Bir başka yenilik olarak, programın merkezine kadınlar yerleştirilmiş ve ödemeler doğrudan doğruya onlara yapılmıştır.⁶¹³

Transferlerin doğrudan kadınlara ödenmesinin aile bütçesinin artmasının ötesinde etkileri bulunmaktadır. Bu tip düzenli nakit gelirlerinin kadınların gücünü ve statüsünü hem aile hem de toplum içinde arttırdığı saptanmıştır. Genel sağlık durumunun geliştirilmesi için kadınların kendi yaşamlarının kontrolünü kendi ellerine almalarını sağlamak üzere, bu program açık olarak kadınları güçlendirmeye çalışmaktadır. Sağlık ve beslenme eğitimleri, kadınların sağlık hizmetlerinin daha aktif ve bilinçli tüketicileri olmalarını sağlamak amacıyla yetişkin katılımını zorunlu tutmaktadır.⁶¹⁴

Öte yandan, Progres/Oportunidades'in Meksika hükümetinin yoksullukla mücadeledeki tek stratejisi olduğu söylenemez. Bu program, yeniden tasarlanan kapsamlı yoksulluk politikasının sadece bir ayağıdır ve yoksulluğu ortadan kaldırmak üzere bütünlük bir strateji oluşturmak amacıyla, diğer tedbirlerle birlikte

⁶¹¹ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.3.

⁶¹² Molyneux(b), *a.g.m.*, s.433.

⁶¹³ Bate(a), *a.g.m.*, (sayfa yok); Levy(a), *a.g.m.*, s.22.

⁶¹⁴ Benderly, *a.g.m.*, s.4.

uygulanmaktadır. Daha net bir ifadeyle, bu kapsamlı yoksullukla mücadele politikası yoksulların beşeri sermayelerini geliştirmeye, geçici istihdam, kredi ve kırsal kalkınma programları aracılığıyla gelir kazanma imkanlarını arttırmaya ve barınma, yol yapımı, elektrik ve su hattı döşenmesi gibi aktivitelerle yoksul bölgelerdeki yetersiz altyapı imkanlarının geliştirilmesine yönelik programlara dayanan üç ayaklı bir yaklaşımdır. Progres/Oportunidades, bu kapsamlı politikanın ilk ayağına yönelik bir programdır ve özellikle de sağlık ve eğitim hizmet talebinin desteklenmesine yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle, Progres/Oportunidades'in Meksika'da yoksullukla mücadele konusunda sağlayacağı başarılar, bütünsel yoksullukla mücadele stratejisinin diğer programlarına ve Meksika'nın genel büyüme ve kalkınma performansına da bağlı olacaktır.⁶¹⁵

Tüm bunlara rağmen, Progres/Oportunidades yine de Meksika'nın en temel sosyal politika ve yoksullukla mücadele programıdır. Öz itibariyle, ülkenin en yoksul ailelerine çocukların okula gönderilmesi, düzenli sağlık bakımlarının ve aşıların eksiksiz yaptırılması, sağlık, beslenme, hijyen, ev içi şiddet ve aile planlaması gibi başlıklardaki toplantılara düzenli katılım gibi koşullara bağlı olarak nakit transferlerinde bulunulmasına dayanmaktadır. Bu program annelere, bebeklere ve yetersiz beslenen çocuklara demir içerikli özel beslenme takviyeleri de sunmaktadır.⁶¹⁶ Öte yandan, ölçek açısından Latin Amerika'da kendi türünün en büyük ikinci programıdır. Aynı zamanda, ulusal kamu sağlığını geliştirme açısından bölgenin en başarılı yoksullukla mücadele programı olarak da gösterilmektedir. Meksika'nın daha önceki sosyal politika programlarının aksine uzun ömürlü olması ve bir iktidar döneminden diğerine hiçbir kesintiye uğramadan, hatta daha da genişleyerek devam etmesi, başarılı ve etkili bir program olduğunun göstergesidir.⁶¹⁷

4.2.3.1. Karşılıklı Sorumluluk İlkesi

Meksika sosyal politikasının temel mekanizmalarından biri olan Progres/Oportunidades'in en önemli özelliklerinden biri, mutlak yoksulluk koşulları

⁶¹⁵ Levy(a), *a.g.e.*, s.19.

⁶¹⁶ José Carlos Gutierrez, "The Oportunidades of Mexico", <http://tyglobalist.org/in-the-mag/politics-and-economy/the-oportunidades-of-mexico/>, Erişim: 13/02/2012, (sayfa yok); Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok); SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.4.

⁶¹⁷ Molyneux(b), *a.g.m.*, s.433.

altında yaşayan ailelerin yaşama koşullarını iyileştirmek için karşılıklı eylemlerde bulunulmasına dayanmasıdır.⁶¹⁸ Karşılıklı sorumluluk ilkesi, esas olarak nakit transferlerini alabilmek için her iki tarafın da yerine getirmesi gereken belli şartlara ve zorunluluklara işaret etmektedir. Bu şartların faydalanıcı aileler tarafından asıl muhatabı annelerdir. Bu bağlamda, anneler ailelerinin ve özellikle de çocuklarının gelişimi için kullanacakları nakit transferlerini alabilmek üzere, çocuklarını düzenli sağlık kontrollerine götürmek, okula belli oranda devam etmelerini sağlamak, sağlık konulu seminerlere ve program koordinatörlerinin toplantılarına katılmak ve bina temizliği veya çöp toplama gibi önceden belirlenmiş toplum hizmetlerini yerine getirmek zorundadırlar. Bu şartları yerine getirmedeki bir başarısızlık, doğrudan doğruya program kapsamından çıkarılmakla sonuçlanabilmektedir.⁶¹⁹

Yoksul hanelerin aktif risk yönetimine bu şekilde bizzat katılmasına vurgu yapan karşılıklı sorumluluk ilkesi, Progres/Oportunidades'i önceki sosyal yardım programlarından kesin olarak ayıran özelliklerden biridir. Programın resmi rehber ilkelerinde⁶²⁰ de açıkça belirtildiği gibi, ailelerin kendi gelişimlerinde aktif rol alması ve daha önceki refah sistemlerinde görülen filantropinin ve paternalist ilişkilerin ötesine geçilmesi hedeflendiği için, karşılıklı sorumluluk ilkesi bu programda önemli bir faktördür. Karşılıklı sorumluluk bu çerçevede, katılımcıların katkı verdiği projelerin maliyetlerinin paylaşılması sistemi olarak anlaşılmaktadır.⁶²¹

Meksika'daki ilk sistemli uygulamasını Progres/Oportunidades ile bulan bu ilke, 2004 yılında çıkarılan Sosyal Kalkınma Yasasında da açıkça yer almıştır. Bu yasa, *Contigo* isimli ve Progres/Oportunidades'in de içinde yer aldığı yeni bir sosyal yardım paketinin yasal ve operasyonel çerçevesini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Progres/Oportunidades sağlık ve eğitim sorumluluklarının sadece devlete

⁶¹⁸ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.10.

⁶¹⁹ Molyneux(b), *a.g.m.*, s.434; Benderly, *a.g.m.*, s.1.

⁶²⁰ Diğer rehber ilkeler şunlardır: İnsani gelişime katkı sağlamak, yapabilirlik kapasitesini arttırmak, mutlak yoksul hanelere destek sunmak, aileyi merkeze almak ve sosyal etkileşimi güçlendirmek, şeffaf bir biçimde işlemek ve kadınlar için eşit fırsat ve erişim koşullarını sağlamak, toplumun mutlak yoksulluğun üstesinden gelmesine yardımcı olmak, kurumlar ve sektörler arası koordinasyona dayalı olmak, diğer toplumsal programlarla etkileşimi güçlendirmek, işleyişini ve etkilerini sürekli ve düzenli biçimde değerlendirmek.

http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_a_human_development_program,

Erişim: 10/01/2012.

⁶²¹ Molyneux(b), *a.g.m.*, s.434.

ait olmadığı, tüm toplumun ortak sorumluluğu olduğu ve bu nedenle toplumun tamamı tarafından üstlenilmesi gerektiği mantığına dayanmaktadır.⁶²²

Ancak karşılıklı sorumluluk ilkesi, Progres/Oportunidades'e ilişkin eleştirilerin odağında yer almaktadır. Programa yönelik eleştiriler, şartları genellikle rüşvet ve zorlama olarak görse de programın planlayıcıları şartlılık ilkesinin, katılımcı aileler ile hükümet arasında, her iki tarafın da yerine getirmeyi taahhüt ettiği “karşılıklı sorumluluklarına” dayanan bir toplumsal sözleşme olduğunu savunmaktadır. Bunun da katılımcı aileleri “kendi beslenme, sağlık ve eğitim durumlarını geliştirmek” amacıyla doğrudan eyleme geçmelerine imkan tanıyarak güçlendirdiği, bizzat programın tasarlayanları tarafından iddia edilmektedir.⁶²³

4.2.3.2. Programda Meydana Gelen Değişiklik ve Düzenlemeler

2000 yılında yetmiş bir yıllık aynı parti iktidarına son veren Vicente Fox'un başa geçmesi, Meksika'da demokratikleşmeyi ve şeffaflığı arttırmaya yönelik reform hareketlerinin de başlangıcı olmuştur. Muhafazakar Fox yönetimi, başa geçtikten sonra seçim öncesinde verdiği “sosyal adaleti sağlamanın hükümetinin önceliği olacağı” şeklindeki taahhüdünü uygulamaya koyulmuştur. Bu çerçevede, yoksulluğun sadece gelir azlığından kaynaklanmayan, çok boyutlu bir durum olduğu gerekçesiyle, yıllık sosyal harcama oranları ortalama %10'un üzerinde artmıştır.⁶²⁴

Ayrıca, mutlak yoksul kesime yönelik temel yoksulluk programı olan Progres, yürürlükten kaldırılmak yerine daha da genişletilerek ve revize edilerek devam ettirilmiştir. Bu bağlamda, programın adı 2002 yılında İnsani Gelişim Fırsatları (Desarrollo Humano Oportunidades) olarak değiştirilmiştir. Değişiklikler yalnızca programın adıyla sınırlı kalmamış ve programın kapsamı kırsal kesimden ibaret olmaktan çıkarılıp, kent alanlarındaki yoksullar da programa dahil edilmeye başlamıştır.⁶²⁵

⁶²² Rebecca Holmes ve Rachel Slater, “Conditional Cash Transfers: What Implications for Equality and Social Cohesion? The Experience of Oportunidades in Mexico”, **Overseas Development Institute (ODI)**, December 2007, s.15.

⁶²³ Benderly, *a.g.m.*, s.2.

⁶²⁴ Molyneux(b), *a.g.m.*, s.433.

⁶²⁵ World Bank, *a.g.m.*, s.1; Molyneux(b), *a.g.m.*, s.433; Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.7.

Öte yandan, başlangıçta asıl olarak ilk ve ortaokul birinci kademe eğitimine odaklanmış bir kırsal bölge programı olarak başlayan Progres, aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere yine Fox döneminde, ortaokul ikinci kademe eğitimini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ayrıca Fox iktidarı, Progres/Oportunidades’in yeni bir bileşeni olarak, *Fırsat Sahibi Gençlik* (Youth with Opportunities-Jovenes con Oportunidades) programını da başlatmıştır. Bu programla, mezuniyet aşamasındaki ortaokul ikinci kademe öğrencisi gençler için gelecekteki üniversite eğitimlerinde, küçük bir iş kurmada veya bir ev satın almada kullanabilecekleri belli bir miktar para, bireysel tasarruf hesaplarında biriktirilmektedir.⁶²⁶

Tablo 15. Progres/Oportunidades’teki Önemli Tarih ve Eylemler

2001-2002	Ortaokul ikinci kademe desteklerinin de ek yardım olarak sisteme eklenmesi
2002	Faydalanıcı ailelerin ne kadar süreyle program kapsamında kalacağına ilişkin operasyonel kuralların düzeltilmesi.
2005	Oportunidades’in kapsamının kentleri de içine alacak şekilde genişlemesi
2005	Kalorisiz gıda takviyelerinin uygulanması
2005	Kapsama ve aile seçimi hatalarının belirlenmesi ve düzeltilmesi mekanizmasının kurulması
2006	Sağlığın iyileştirilmesi amacıyla toplumsal “Sağlık Sohbetleri” toplantılarının programa eklenmesi
2009	“Fırsat Sahibi Gençler” programı, çocukları da kapsayacak şekilde takviye edilmiştir.

Kaynak: SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.35.

Sonuç olarak bakıldığında, Progres/Oportunidades’te meydana gelen değişikliklerin tamamı, programı daha da ileri taşıyan reformlar niteliğindedir. Hâlbuki Meksika, siyasi geçmiş olarak her hükümetin kendine ait ayrı sosyal programlar uygulamak istediği istikrarsız bir görüntü çizmektedir. Buna rağmen, Progres/Oportunidades’in uygulamasında hiçbir kesinti yaşanmamış olması, onun gerçekten etkin ve verimli bir şekilde işlediğinin ve yoksullukla mücadeledeki temel mekanizmalar konusunda farklı kesimler arasında bir fikir birliği sağlandığının üstü kapalı bir kabulü olarak yorumlanmaktadır.⁶²⁷

⁶²⁶ Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok).

⁶²⁷ Rodrigo Garcia-Verdu. “Conditional Income Support Programs: The Case of Mexico’s Oportunidades” *Chicago Policy Review*, Spring 2003, 7:1, s.19.

4.2.4. Progres/Oportunidades'in Tasarlanması ve İşleyişi

Progres/Oportunidades, gerçek yoksullara ulaşmada etkisiz kalan önceki gıda destek programlarının yerini aşama aşama alacak şekilde tasarlanmıştır. Bu tercihin yerinde bir karar olduğu genellikle kabul edilmektedir. Çünkü aksi takdirde, yani Progres/Oportunidades'in diğer programların tepesindeki bir gıda programı olarak düşünülmesi halinde, kısıtlı mali kaynaklar nedeniyle kendisinin de etkisiz kalma ihtimalinin son derece yüksek olacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca, sosyal politika alanında bu şekilde bir ikamenin yaşanmasının, federal bütçe üzerinde yeni bir baskı oluşmasına engel olduğu yorumları da yapılmaktadır.⁶²⁸

Progres/Oportunidades'in bugüne kadar elde ettiği başarılarında, henüz tasarım aşamasındayken gerçekleştirilen özenli çalışmaların rolü büyüktür. Nitekim bu program, farklı bakanlıklardaki son derece güvenilir ve tecrübeli uzmanlardan oluşan bir ekip tarafından, yoğun bir hükümet desteği alınarak tasarlanmıştır. Bu destek ve koordinasyon, programın işleyişi aşamasında da devam etmiş ve eğitim, sağlık, finans ve sosyal güvenlik bakanlıkları arasında etkin bir işbirliği sağlanmıştır.⁶²⁹

Bu çerçevede, nakit transferlerinin ihtiyaç sahibi yoksul hanelere hiçbir aracı kurum ya da birey kullanmadan ulaştırılmasına, Progres/Oportunidades tasarlanırken özellikle dikkat edilmiştir.⁶³⁰ Aracı kullanılmamasındaki temel amaç, sistemin manipüle edilmesinin ve muhtemel yolsuzlukların önüne geçmektir. Bu nedenle, Progres/Oportunidades personelinin parayla doğrudan irtibatı kesilmiş ve nakit transferlerinin faydalanıcılara ulaştırılması işi ticari bankalara, kamuya ait belli kurumlara ve posta hizmetlerine bırakılmıştır. Ayrıca, seçim öncesi *yasak dönemler* belirlenerek, bu dönemler boyunca nakit transferi ödemeleri ve yeni aile kayıtları durdurulmuştur.⁶³¹

Popülist ve partizan suiistimleri önlemek üzere programın yeni kurulacak desentralize ve özerk bir birim tarafından yürütülmesi de kararlaştırılmıştır. Bu yeni

⁶²⁸ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.6.

⁶²⁹ World Bank, *a.g.m.*, s.2.

⁶³⁰ Levy(b), *a.g.e.*, (sayfa yok).

⁶³¹ Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok)

birimin, Sosyal Kalkınma, Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları gibi ilgili birimlerce koordineli bir şekilde işletilmesi öngörülmüştür. Bu işleyiş sistemine göre, ulusal kongre programın bütçesini ve işleyiş kurallarını belirleyecek ve bunlar her yıl ilan edilecektir. O yıl programdan faydalanması öngörülen aile sayısı, bunlara yapılacak toplam transfer miktarı ve nakit transferlerinden faydalanma şartları bu kapsamda duyurulmaktadır.⁶³²

Programın genel çerçevesi merkezi biçimde saptandıktan sonra, federal düzeydeki birim programdan yararlanma kıstaslarını belirlemekte ve kapsama alınacak haneleri seçmektedir. Bu birim aynı zamanda ödemeleri, şartların takibini ve hizmetlerin sunumunu bakanlıklar ile federal ve eyalet düzeyindeki ajanslar aracılığıyla koordine etmektedir. Bu nedenle, federal hükümet ödemelerin yapılması ve koordinasyon politikasından sorumluyken, eyalet hükümetleri sağlık ve eğitim sistemlerinin doğrudan sunumundan sorumludur.⁶³³

Bu noktada altı çizilmesi gereken bir ayrıntı, Progres/Oportunidades'in, sınırlı bir desentralizasyonu tercih etmesi ve sivil toplum örgütlerinin katılımını özellikle sınırlamaya çalışmasıdır. Buradaki amaç köylü kooperatiflerinin, tarım işçileri sendikalarının ve birliklerinin geçmişte geliştirdikleri korporatist, otoriter ve klientelist uygulamalarına bir son vermektir. Bu bağlamda, programın ilk dönemlerinde bazı özel sektör kuruluşları sürece dahil edilmiş olsa da, 2002 yılından itibaren tüm işleyiş federal koordinasyon birimi tarafından sivil toplumun hiçbir katılımı olmadan yerine getirilmiştir. Diğer taraftan, özel sektörün de hiçbir ekonomik çıkar olmadığı için süreçte yer almaya zaten istekli olmadığını da belirtmek yerinde olacaktır.⁶³⁴

⁶³² Bate(a), *a.g.m.*, (sayfa yok)

⁶³³ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.7.

⁶³⁴ Felipe Hevia De La Jara, "Between Individual and Collective Action: Citizen Participation and Public Oversight in Mexico's Oportunidades Programme", *IDS Bulletin*, 2008, Vol: 38, s.66.

4.2.4.1. Hedefleme Stratejisi ve Seçme Kısıtları

Sosyal politika program ve uygulamalarının sürekli karşılaştığı bir tehlike, oy satın almak amacıyla kullanılma riskidir. Bu risk, Progres/Oportunidades için de aynen geçerlidir. Bu nedenle, programı planlayanlar siyasi liderlerin yardımları sadaka mantığıyla vermesinin önüne geçmek için, yardımların hiçbir siyasi müdahale veya etki olmadan gerçek ihtiyaç sahiplerine dolaysız biçimde ulaşmasını sağlayacak özenli bir hedefleme ve seçme sistemi geliştirmişlerdir. Çünkü Meksika’da Progres/Oportunidades’ten önceki yoksulluk programlarının neredeyse tamamı bu tip müdahalelere ve yolsuzluklara maruz kaldığı için etkili olamamıştır.⁶³⁵

Progres/Oportunidades, kimlerin kapsama alınacağını belirlemek için sosyoekonomik ve demografik bir sorgulama sistemi kullanmaktadır. Buna göre, sadece mutlak yoksul durumda bulunan aileler kapsama alınmaktadır ve program kapsamında kalmaları da şartları yerine getirmelerine bağlıdır.⁶³⁶

Progres/Oportunidades tarafından kapsama alınacak yoksul haneler belirlenirken, ailenin demografik yapısına, sahip oldukları varlık ve servet miktarına ve diğer ölçülebilir niteliklerine dayalı bir puanlama sistemi kullanılmaktadır. Bu yöntemin, önceki programların aksine, manipüle edilmesinin çok daha güç olduğu ileri sürülmektedir.⁶³⁷

Hedefleme ve seçme sisteminin ilk aşamasında, nüfus sayımı ve hanehalkı anketleri sonuçlarına dayanan *marjinallik endeksi* kullanılarak, yaşama koşullarının en elverişsiz olduğu en yoksul bölgeler coğrafi olarak belirlenmektedir. Bu endeks yaşanan evin tipi, her bir odada yaşayan kişi sayısı ve okuryazar olmayan yetişkinlerin yüzdesi faktörlerine dayanan bir endekstir. Öncelikli bölgeler marjinallik endeksiyle coğrafi olarak belirlendikten sonra, evler tek tek dolaşarak yapılan anketler yoluyla yoksul haneler gelir ve eğitim düzeyi, meslek, barınma koşulları, arazi sahipliği, temiz suya ve elektriğe erişim gibi kısıtlara dayanan bir

⁶³⁵ Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok); Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.9.

⁶³⁶ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.12.

⁶³⁷ Oportunidades, a Human Development Program, http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_a_human_development_program, Erişim:03/03/2012, (sayfa yok); Levy(a), *a.g.e.*, s.22.

puanlama sistemiyle kategorik olarak yeniden saptanmaktadır.⁶³⁸ Son bir eleme gerçekleştirmek amacıyla, belirlenen aileler o bölge halkının katıldığı toplantılarda duyurulmakta, böylece komşuların ve o bölge sakinlerinin itirazları olup olmadığı test edilmektedir.⁶³⁹

Bu şekilde marjinalite endeksi kullanılarak yapılan ilk seçimlerde program kapsamının çok büyük bir bölümü elektrik, şebeke suyu ve kanalizasyon sistemi gibi temel hizmetlerin bulunmadığı bölgelerde yaşayan ve tarım işiyle uğraşan bireylerden oluşmuştur. Bunlar arasında da 50-2500 arasında nüfuslu, marjinalite endeksi yüksek veya çok yüksek olan, hem ilkokulu hem de kaplanmış yolu bulunan ve bir sağlık kuruluşuna iki km'den daha uzak olmayan köyler, programa eklenmek için uygun kabul edilmiştir. Bu ayrıntılı ve özenli hedefleme ve seçme sisteminin hem nakit transferlerinin gerçekten en yoksul nüfus kitlelerine etkin bir biçimde ulaştırılmasında hem de sonraki düzenli etki değerlendirmeleri için faydalı bilgiler toplamada daha isabetli olduğu ileri sürülmektedir.⁶⁴⁰

Öte yandan, şehirlerde de ana hatlarıyla benzer bir hedefleme sistemi kullanılmaktadır. Burada da yine hanehalkı anketleri ve nüfus sayım sonuçlarıyla marjinal mahalleler tespit edilmektedir. Ardından, buralarda bilgilendirme kampanyaları düzenlenerek, programa katılma koşulları konusunda halk aydınlatılmaktadır. Bunun sonrasında o bölgede seyyar bilgi ve başvuru noktaları kurulmakta ve programa girmeye uygun olduğunu düşünen bireylerden başvuru kabul edilmektedir. Başvuru esnasında sosyoekonomik duruma ilişkin bir anket doldurulmaktadır. En son aşamada ise bu ankete göre programa katılması uygun olduğu düşünülen ailelerin evlerine, verdiği bilgilerin doğruluğunu test etmek üzere ziyaretler düzenlenmekte ve nihai karar bundan sonra verilmektedir.⁶⁴¹

⁶³⁸ World Bank, *a.g.m.*, s.2; Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.9.

⁶³⁹ Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok); Benderly, *a.g.m.*, s.2.

⁶⁴⁰ Benderly, *a.g.m.*, ss.2-3.

⁶⁴¹ Social Inclusion and Poverty Reduction in Mexico (Vivir Mejor strategy), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, Erişim: 16/01/2012, (sayfa yok).

4.2.4.2. Progres/Oportunidades'in Kapsamı

Meksika'da mutlak yoksulluk kırsal bölgelerde kentlere göre daha yoğun ve şiddetli olduğu için, Progres/Oportunidades kırsal bölgelere öncelik vererek kurulmuş ve genişlemiştir. Kırsal bölgeler içinde de en yoksul olanlar ilk olarak kapsama alınmaya çalışılmıştır.⁶⁴² Gerçekten de Progres/Oportunidades'in ilk kapsama aldığı hanelere bakıldığında, bunların aylık ortalama gelirlerinin sadece 18 dolar, yani ulusal ortalamasının kırkta biri kadar olduğu ve İspanyolca yerine kendi yerel dillerini konuşmakta olan yerli halka mensup oldukları anlaşılmaktadır. Kırsal bölgelerdeki bu ilk kapsanan hanelerin %95'i, uzun bir süredir şebeke suyu olmayan ve kerpiçten yapılmış evlerde, son derece olumsuz koşullarda yaşamlarını sürdürmeye çalışan hanelerden oluşmuştur.⁶⁴³

Progres/Oportunidades'i yoksulluğun daha fazla olduğu kırsal bölgelere ağırlık vererek uygulama geleneği bugün de aynen devam etmektedir. Nitekim günümüzde Meksika'da yoksulluğun %48,2 ile en fazla görüldüğü altı eyalet olan Chiapas, Mexico State, Puebla, Veracruz, Oaxaca ve Guerrero Progres/Oportunidades'in toplam kapsamının %53,6'sını oluşturmaktadır.⁶⁴⁴ Bunun anlamı, en düşük insani gelişim düzeyine⁶⁴⁵ sahip kesimlerin yarıdan çoğunun, program kapsamına alınmış olduğudur. Örneğin Chiapas'ta, her 10 kişiden 6'sı nakit transferi almaktadır.⁶⁴⁶

Bu da Progres/Oportunidades'in zaman içinde, yoksulluğun ülke içindeki dağılımına uygun bir coğrafi genişleme göstererek, küçük ve marjinal kırsal bölgelerden, daha büyük ve daha az marjinalleşmiş kent alanlarına doğru bir genişleme stratejisi takip ettiğini göstermektedir. Bu bağlamda,

⁶⁴² Levy(a), *a.g.e.*, s.27.

⁶⁴³ Benderly, *a.g.m.*, s.2.

⁶⁴⁴ Rowe, *a.g.m.*, s.5.

⁶⁴⁵ İnsani gelişim metodolojisi eğitim, sağlık ve gelirle alakalı göstergelerdeki ilerleme ve gelişmeleri ölçen ve Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilmiş olan bir endekstir. Ayrıntılı bilgi için; <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>.

⁶⁴⁶ Oportunidades, a Human Development Program, Erişim: 03/03/2012; SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.12.

Progres/Oportunidades 2001 yılına gelindiğinde şehirleri de içine alacak biçimde yayılmış ve 2004 yılı itibariyle ülkedeki tüm şehirlerde uygulanmaya başlamıştır.⁶⁴⁷

Progres/Oportunidades'in bu şekilde en yoksul kırsal bölgelerden kentlere doğru bir genişleme stratejisi takip etmesinin hem bir tercih hem de bir zorunluluk olduğu belirtilebilir. Çünkü programın kuruluşu, Meksika tarihinin en şiddetli ekonomik krizlerinden birinin hemen sonrasına denk gelmiştir ve bütçe kısıtlamaları Progres/Oportunidades'i öncelikle en acil müdahale gerektiren kırsal alanlardan başlamak zorunda bırakmıştır. Ancak bunlar içinde de bir elemeye gidilmiş ve programın yapısı gereği ancak okul ve sağlık kuruluşu bulunan kırsal yerleşim alanlarından başlayabilmiştir. Bu kapsamda başlangıç olarak yaklaşık 300 bin aile kapsama alınmıştır. 2000 yılına gelindiğinde, Temmuz ayındaki başkanlık seçimlerinin hemen öncesinde program iki milyon hanenin üzerinde bir kapsama ulaşmıştır. Bu ilk yıllarında Progres/Oportunidades, şehirlerdeki yoksulları dışlamıştır. Daha açık bir ifadeyle, kırsal kesimde yaşayıp, program kapsamına giren yoksul hanelerle aynı yetersiz gelir düzeyine sahip olsa bile, şehirdeki yoksul haneler sadece belirlenmiş coğrafi hedefleme sınırları içinde bulunmadıkları için kapsam dışında kalmıştır. Üstelik kapsanacak alanlarda mutlaka okul ve sağlık biriminin bulunması koşulu yüzünden, kırsal alandaki birçok uzak yerleşim yeri de benzer biçimde kapsam dışında kalmıştır. Ayrıca programın öz itibariyle bir beşeri sermaye geliştirme programı olması ve bu nedenle de sadece çocuklu yoksul aileleri kapsamına alması, çocuksuz yoksul ailelerin de dışarıda kalmasına yol açmıştır. Tüm bu "kapsam hataları" sonraki dönemde başa geçen Fox yönetiminin, programın yeniden düzenlenmesi ve kapsamının genişletilmesi çalışmalarının da temelini oluşturmuştur. Bu nedenle, yaşlılar ve şehirlerdeki yoksul haneler gibi diğer güvencesiz gruplar da 2003 yılında kapsama alınmaya başlamıştır.⁶⁴⁸

Gerçekten de yıllar itibariyle incelendiğinde Progres/Oportunidades'in hızlı bir genişleme süreci geçirdiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, aşağıdaki tablodan da görülebileceği gibi, 1999 yılında kırsal bölgelerdeki ailelerin %40'ına denk gelen 2,3

⁶⁴⁷ World Bank, *a.g.m.*, s.1; Secretaría de Desarrollo Social, *a.g.r.*, s.9.

⁶⁴⁸ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.9.

milyon aileden, 2002 yılında 4,2 milyon aileye ulaşmıştır.⁶⁴⁹ 2005 yılının ortalarına gelindiğinde ise yaklaşık 25 milyon kişinin yaşadığı beş milyondan fazla aile program kapsamına alınmıştır.⁶⁵⁰ Bu da bir önceki yılın mutlak yoksul sayısından biraz fazladır. Böylece Progres/Oportunidades, zaman içinde geniş bir uzlaşıyla gıda desteklerinin yerini almış ve Meksika tarihindeki en büyük yoksullukla mücadele programı haline gelmiştir.⁶⁵¹

Tablo 16, programın ilk on dört yılında kapsadığı hane, belediye ve yerleşim alanı sayısını göstermektedir. Buna göre, Progres/Oportunidades 2010 yılına gelindiğinde 100 binin üzerinde yerleşim yerinden beş buçuk milyon civarında aileye ulaşan devasa bir yoksullukla mücadele programı haline gelmiştir. Bunun anlamı, Meksika'daki her dört aileden birinin bu programın kapsamında olduğudur. Ayrıca, mevcut kapsamın %70'inden fazlası 2500 ya da daha az nüfuslu kırsal bölgelerdeki mutlak yoksullardan oluşmaktadır ve bunların çoğu yerli halktandır.⁶⁵² Böylelikle de açlık tehlikesiyle karşı karşıya olan nüfusun neredeyse tamamını kapsama alabilmiştir.⁶⁵³

Tablo 16. Progres/Oportunidades'in Kapsamı

Yıl	Belediye Alanı	Belediye Sınırları İçindeki Yerleşim Birimi	Faydalanan Hane Sayısı
1997	357	6344	300,700
1998	1750	40711	1,595,500
1999	2155	53152	2,306,300
2000	2166	53232	2,476,430
2001	2310	67539	3,116,042
2002	2354	70520	4,240,000
2003	2360	70436	4,240,000
2004	2429	82973	5,000,000
2005	2435	86091	5,000,000
2006	2441	92672	5,000,000
2007	2444	92961	5,000,000
2008	2445	95819	5,049,206
2009	2445	97922	5,209,359
2010	2445	103612	5,512,086

Kaynak: Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.10.

⁶⁴⁹ Alina Rocha Menocal , “Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progres, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration”, **Journal of Latin American Studies**, 2001, Vol:33, s.520.

⁶⁵⁰ Molyneux(b), *a.g.m.*, s.433.

⁶⁵¹ Rowe, *a.g.m.*, s.5.

⁶⁵² SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.12; Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.10.

⁶⁵³ Levy(a), *a.g.e.*, s.2.

4.2.4.3. Programın Bütçesi ve Finansmanı

Günümüz itibariyle, Progres/Oportunidades Meksika’da federal bütçeden bir insani gelişim programı için bugüne kadar verilen en yüksek payı almaktadır. 2010 yılında Temsilciler Meclisi, Progres/Oportunidades için 63 milyar peso, yani yaklaşık 5 milyar dolar bütçe kabul etmiştir. Bu da Meksika’nın yıllık federal yoksullukla mücadele bütçesinin yaklaşık %46,5’ine denk gelmektedir.⁶⁵⁴ 2012 yılı için de benzer olarak, 63,8 milyar peso tutarında bir bütçe tahsis edilmiştir. Ancak asıl altı çizilmesi gereken nokta, bu kadar büyük bir bütçenin sadece 555,4 milyon pesoluk kısmının yönetim gideri olarak ayrılacak ve gerisinin nakit transferi ve diğer besin takviyeleri şeklinde dağıtılacak olmasıdır.⁶⁵⁵

Diğer taraftan, Progres/Oportunidades sadece ilk yılında nakit transferi için harcadığı her 1 dolara karşılık, 1,34 dolar kadar bir yönetim ve işletim gideri yapmıştır.⁶⁵⁶ Asıl olarak malzeme ve uygunluk seçimi prosedürlerinden kaynaklanan bu yüksek başlangıç maliyetleri, sonraki dönemlerde devam etmemiş ve Progres/Oportunidades’in 3. yılında her 1 dolar nakit transferi için harcanan yönetim gideri 5 sentin altına düşmüştür.⁶⁵⁷ Bu ortalamayla Progres/Oportunidades, dünyanın en etkin sosyal programı ödülü bile almıştır.⁶⁵⁸

Bu düşük işletim maliyetinin arkasında özenli bir işgücü planlaması yatmaktadır. Çünkü tüm ülke çapında programın yürütülmesiyle görevli sadece 630 civarında çekirdek işgücü vardır. Bunun yanı sıra, dönem dönem gereken ev ziyaretleri ve veri girişi için 12 bin civarında geçici eleman çalıştırılmakta, bunlar da mezuniyet için belirli kamu hizmeti saatini doldurması gereken üniversite öğrencileri arasından seçilmektedir.⁶⁵⁹

⁶⁵⁴ World Bank, *a.g.m.*, s.1.

⁶⁵⁵ “Presupuesto De Egresos De La Federación Para El Ejercicio Fiscal 2012”, **Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión**, Nuevo Presupuesto DOF 12-12-2011, s.136.

⁶⁵⁶ Michelle Adato ve John Hoddinott, “Conditional Cash Transfer Programs: A “Magic Bullet” for Reducing Poverty?”, **Washington, DC: International Food Policy Research Institute**, October 2007, s.3.

⁶⁵⁷ Benderly, *a.g.m.*, s.3.

⁶⁵⁸ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.22.

⁶⁵⁹ Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok).

Progres/Oportunidades ilk yıllarında tamamen iç kaynaklarla finanse edilmiş olsa da ŞNT modelinin tüm dünyada yaygınlaşmasında kritik bir rol oynayan Dünya Bankası, Amerikalılar Arası Kalkınma Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarından, sonraki yıllarda yoğun bir mali ve teknik destek almıştır. Bu bağlamda, Amerikalılar Arası Kalkınma Bankası 2001 yılında kendi tarihindeki en yüksek kredi tutarı olan bir milyar doları Meksika'ya Progres/Oportunidades'i kentlerde de yaygınlaştırması için vermiştir.⁶⁶⁰ Bu krediden sonra Progres/Oportunidades, 2004 yılı itibariyle 25 milyar peso ya da milli gelirin %0,3'ü kadar yıllık bir bütçeye sahip olmuştur.⁶⁶¹

Bunun ardından, Amerikalılar Arası Kalkınma Bankası Meksika'ya 2005 yılında 1,2 milyar dolar tutarında dört yıl vadeli yeni bir kredi daha vermiştir.⁶⁶² 2010 yılı Ocak ayında Meksika hükümeti, çoğunluğu şehir alanlarında yaşayan 600 bin ailenin daha Progres/Oportunidades kapsamına alınacağını duyurmuştur. Ancak, küresel finans krizi sonucunda Meksika hükümetinin bütçe kapasitesi kayda değer biçimde kısıtlandığı için, programın genişlemesi kamu borçlanması yoluyla finanse edilmiştir. Bu çerçevede, Dünya Bankasından 1,5 milyar dolar, Amerikalılar Arası Kalkınma Bankasından ise 600 milyon dolar kredi alınmıştır.⁶⁶³

Bulunan bu yeni kaynaklar sonucunda, Progres/Oportunidades'in kapsamı 2010 yılında önceden taahhüt edildiği gibi, 5,8 milyon aileye ve bütçesi de 65,7 milyar pesoya (5,7 milyar dolar) yükselmiştir. Günümüz itibariyle Progres/Oportunidades, dünyadaki en yüksek bütçeye sahip yoksullukla mücadele programlarından biri haline gelmiştir.⁶⁶⁴

⁶⁶⁰ Handa ve Davis, *a.g.m.*, s.514.

⁶⁶¹ Molyneux(b), *a.g.m.*, s.433.

⁶⁶² Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.7.

⁶⁶³ Armado Barrientos ve Miguel Niño-Zarazúa, "Social Transfers and Poverty: Objectives, Design, Reach and Impact", **Chronic Poverty Research Centre (CPRC)**, UK, s.14.

⁶⁶⁴ Social Inclusion and Poverty Reduction in Mexico (Vivir Mejor strategy), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, Erişim: 16/01/2012, (sayfa yok).

4.2.5. Progres/Oportunidades Programıyla Sunulan Yardımlar

Yetersiz veya yanlış beslenme alışkanlıkları ile çocukların erken yaşta okulu bırakıp, çalışmaya başlaması, yoksul ailelerde oldukça sık rastlanılan sorunlardır. Progres/Oportunidades bu sorunların yoksulluk kısır döngüsünün asıl kaynağı olduğu görüşünden hareketle, hem yoksul ailelerdeki bu yetersiz veya yanlış beslenme alışkanlıklarını tersine çevirmeyi teşvik etmek hem de çocukların okullarına devam etmelerinden doğacak fırsat maliyetini telafi etmek amacıyla, yoksul ailelere eğitim yardımları ile sağlık-beslenme yardımları adı altında nakit transferleri sunmaktadır.⁶⁶⁵

Eğitim yardımları asıl olarak, çocukların ve gençlerin okula kaydolmasını teşvik etmek ve aynı zamanda okula düzenli devam etmelerini sağlamak amacıyla yapılan nakit transferi ve malzeme yardımlarından oluşmaktadır. Meksika'da eğitim hizmeti resmi olarak bedelsiz sunulmakla birlikte, yoksul haneler okul malzemesi ve okula gitmenin fırsat maliyeti gibi bazı dolaylı maliyetlerle karşılaşmaktadır. Progres/Oportunidades işte bu dolaylı maliyetlere karşı bir koruma sunmayı hedeflemektedir.⁶⁶⁶

Progres/Oportunidades'in sunduğu eğitim destekleri üç kısımdan oluşmaktadır. İlk olarak ilkokul üçüncü sınıf ile ortaokulun ikinci kademesinin son sınıfı arasında okuyan ve yirmi iki yaşından küçük çocuk ve gençler için ödenen nakit transferleri vardır. Aslında, program ilk uygulanmaya başladığında sadece ilk ve ortaokul birinci kademe öğrencileri nakit transferlerinin kapsamına alınmıştır. Ancak 2001 yılında yapılan bir düzenlemeyle, ortaokul ikinci kademe öğrencileri de kapsama dahil edilmiştir.⁶⁶⁷ Ayrıca, eğitim transferleri her sınıfta eşit miktarda uygulanmamaktadır, çocuklar bir üst sınıfa geçtikçe verilen transferin miktarı da artmaktadır. Bir başka önemli ayrıntı da ortaokuldan başlayarak kız öğrencilere erkeklere göre daha fazla transfer yapılıyor olmasıdır. Çünkü Meksika'da on bir yaş, geleneksel olarak ortaokula geçme yaşı olmanın yanında, okulu bırakıp, bir işe girme

⁶⁶⁵ Gutierrez, *a.g.m.*, (sayfa yok).

⁶⁶⁶ Social Inclusion and Poverty Reduction in Mexico (Vivir Mejor strategy), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, Erişim: 16/01/2012, (sayfa yok).

⁶⁶⁷ Benderly, *a.g.m.*, s.3.

yaşı olarak da bilinmektedir ve kızlar arasında okulu bırakma eğilimi çok daha yüksektir. Dolayısıyla, kızlara yönelik bu pozitif ayrımcılık uygulamasıyla ortaokul ve lise dönemindeki cinsiyet eşitsizliklerini azaltmak üzere kızların okulda kalmasını sağlamak amaçlanmaktadır.⁶⁶⁸

Tablo 17. Kırsal Bölgelerde Progres/Oportunidades Yardımı

Kır ve Kentlerdeki Temel Nakit Transferleri (1 peso=0,07891 USD)	
Beslenme Yardımı	225 peso
Yaşlı yardımı	315 peso
Gıda fiyatlarındaki artışı telafi yardımı	120 peso
Enerji desteği	60 peso
Bebek yardımı	105 peso

Kırsal Bölgelerdeki Eğitim Transferleri			
İlkokul	Erkekler ve Kızlar		Okul Malzemesi
3. sınıf	150 peso		200 + 100 peso
4. sınıf	175 peso		200 + 100 peso
5. sınıf	225 peso		200 + 100 peso
6. sınıf	300 peso		200 + 100 peso
Ortaokul (1)	Erkekler	Kızlar	Okul Malzemesi
1. sınıf	440 peso	465 peso	375 peso (tek sefer)
2. sınıf	465 peso	515 peso	375 peso (tek sefer)
3. sınıf	490 peso	565 peso	375 peso (tek sefer)
Ortaokul (2)	Erkekler	Kızlar	Okul Malzemesi
1. sınıf	740 peso	850 peso	375 peso (tek sefer)
2. sınıf	795 peso	905 peso	375 peso (tek sefer)
3. sınıf	840 peso	960 peso	375 peso (tek sefer)
Fırsat Sahibi Gençler Programı (Jóvenes con Oportunidades): 4192 peso			

Kentlerdeki Eğitim Transferleri			
Ortaokul (1)	Erkekler	Kızlar	Okul Malzemesi
1. sınıf	550 peso	575 peso	375 peso (tek sefer)
2. sınıf	580 peso	630 peso	375 peso (tek sefer)
3. sınıf	615 peso	690 peso	375 peso (tek sefer)
Ortaokul (2)	Erkekler	Kızlar	Okul Malzemesi
1. sınıf	920 peso	1035 peso	375 peso (tek sefer)
2. sınıf	990 peso	1105 peso	375 peso (tek sefer)
3. sınıf	1050 peso	1170 peso	375 peso (tek sefer)
Fırsat Sahibi Gençler Programı (Jóvenes con Oportunidades): 5429 peso			

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Bu sistemde, yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere kırsal bölgelerde ilkokula giden çocuklar 150-300 peso civarında (12,5-25 dolar) nakit transferi almaktadır. Ortaokuldaki transfer miktarları ise daha değişkendir. Ortaokulun ilk

⁶⁶⁸ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.20; World Bank, *a.g.m.*, s.2; Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.14; Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok).

basamağındaki nakit transferi miktarı aylık 440-565 peso (38-48 dolar) civarındayken, üst basamaktaki nakit transferi miktarı aylık 740-960 peso (63-82 dolar) dolaylarındadır. Eğitim destekleri ilk başladığı yıl olan 1997 yılından, 2010 yılına gelene kadar 2,5 kata yakın artmıştır. Bu eğitim desteklerini alabilmek için, çocukların derslerine ayda en az %85 devam etmesi ve her sınıfı en geç ikinci yılında geçmesi şartları aranmaktadır.⁶⁶⁹

Şehirlerdeki en önemli farklılık, ilkokul düzeyinde nakit transferi ödenmiyor oluşudur. Ancak, diğer kademelerdeki nakit transferleri, tablodan da açıkça görüldüğü üzere, kırsal bölgelere kıyasla daha yüksektir. Öte yandan, eğitim desteklerinin ikinci aşaması, aktif eğitimden bağımsızdır ve ortaokul ikinci kademe eğitimi tamamlandıktan sonra verilmektedir. Buna göre, lise eğitimini yirmi iki yaşından önce bitiren gençler bir kereye mahsus olarak “Fırsat Sahibi Gençler (Jovenes con Oportunidades)” programı aracılığıyla toplu bir nakit transferi almaktadır. 2011 yılı için bu desteğin miktarı kırsal kesimler için 4192 peso (357 dolar), şehirler içinse 5429 peso (462 dolar) olarak belirlenmiştir.⁶⁷⁰

Üçüncü destek, okul araç gereçleri için yapılan nakit transferi ya da doğrudan malzeme desteğinden oluşmaktadır. İlkokul düzeyinde bu destekler, biri sene başında okul kaydına bağlı olarak 200 peso, diğeri de sene ortasında 100 peso olmak üzere iki defa verilmektedir. Ortaokulun birinci ve ikinci kademelerinde ise sadece okula kaydolmaya bağlanmış ve sene başında yapılan 375 peso tutarında tek bir nakit transferi bulunmaktadır. Öğrenci başına 300-375 peso aralığında ödenen bu ek transferler, tıpkı diğer nakit transferleri gibi, tüketici fiyat değişimlerine endekslenmiştir ve özgürce harcanabilmektedir.⁶⁷¹

Bugün için Progres/Oportunidades kapsamında beş milyondan fazla eğitim desteği verilmektedir. Genel olarak bakıldığında, bu eğitim destek ve transferlerinin

⁶⁶⁹ Benderly, *a.g.m.*, s.3.

⁶⁷⁰ Social Inclusion and Poverty Reduction in Mexico (Vivir Mejor strategy), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, Erişim: 16/01/2012, (sayfa yok);

Levy(a), *a.g.e.*, s.23; SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.14.

⁶⁷¹ Oportunidades, A Human Development Program, Erişim: 03/03/2012, (sayfa yok); Levy(a), *a.g.e.*, s.23.

aslında çocukların okula devam etmesi için bir burs niteliğinde olduğu belirtilebilir.⁶⁷² Bu nakit transferlerinin aynı zamanda, yoksul ailelerdeki çocukların ve gençlerin daha yüksek bir eğitim standardına ulaşmalarındaki ve ebeveynlerin çocukları için kendilerinin sahip olduğundan daha yüksek beklentilere sahip olmalarındaki katkısı son derece önemlidir.⁶⁷³

Eğitim desteğinin yanı sıra, Progres/Oportunidades kapsamında sağlık ve beslenme destekleri de sunulmaktadır. Sağlık bileşeni kapsamında, önleyici sağlık bakımına ayrı bir önem verilmekte ve tüm aile bireylerine hükümetin kamu sağlık kuruluşları tarafından temel sağlık bakımı hizmeti sunulmaktadır.⁶⁷⁴ Bu hizmet kapsamında aileler yerel sağlık merkezine kaydını yaptırmakta ve belirli bir sağlık programı takvimini takip etmektedir. Bu sağlık programı klinik ziyaretlerinden ve beslenme, sağlık ve hijyen başlıklı toplantılardan oluşmaktadır. Ortaokulun ikinci kademesine devam etmekte olan ve eğitim desteği kapsamında nakit transferi alan gençlerin, bizzat kendileri için hazırlanmış sağlık toplantılarına katılması zorunludur.⁶⁷⁵

Sağlık programını başarıyla yerine getirenler 225 peso (19,5 dolar) tutarında bir beslenme yardımı da almaktadır. Bu yardım, programa kayıtlı her aileye iki ayda bir defa ödenmektedir ve bu transferin doğrudan gıda tüketimine harcanması beklenmektedir. Bu nedenle, ŞNT programlarının büyük çoğunluğunda olduğu gibi, Progres/Oportunidades'te de transferler tercihen ailedeki kadınlara yapılmaktadır. Çünkü kadınların ekstra gelirleri kendileri yerine ailelerine harcama ihtimalinin daha yüksek olduğuna inanılmaktadır.⁶⁷⁶

Ayrıca mutlak yoksul hanelerin, yükselen gıda fiyatlarından olumsuz etkilenmesinin önüne geçmek için, 2008 yılından itibaren "Daha İyi Yaşamak İçin Gıda Yardımı" adıyla ekstra 120 peso (10 dolar) tutarında ek nakit transferi ödemesi

⁶⁷² Molyneux(b), *a.g.m.*, s.433.

⁶⁷³ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.11.

⁶⁷⁴ World Bank, *a.g.m.*, s.1.

⁶⁷⁵ Social Inclusion and Poverty Reduction in Mexico (Vivir Mejor strategy), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, Erişim: 16/01/2012, (sayfa yok).

⁶⁷⁶ Oportunidades, A Human Development Program, Erişim:03/03/2012; Benderly, *a.g.m.*, s.2.

de yapılmaktadır.⁶⁷⁷ Bunlara ek olarak, ailedeki hamile veya bebek emziren kadınlar, dört aydan iki yaşına kadar olan bebekler ve iki ile dört yaş arasındaki yetersiz beslenmiş çocuklar, durumlarına göre ihtiyaçları olan kaloringin en az %20'si kadar aynı beslenme takviyeleri de almaktadır.⁶⁷⁸ Ayrıca bunların sağlık durumları sağlık merkezlerinde dikkatle takip edilmektedir. Dolayısıyla buradaki amaç, aile içindeki en savunmasız grupların gıda tüketimlerini iyileştirmek ve obeziteyi önlemek için, sağlıklı besin takviyeleri yapmaktır.⁶⁷⁹

Öte yandan, sağlık ve beslenme bileşenlerinin uygulamada iç içe geçtiği ve birbirini tamamlayacak şekilde yürütüldüğü belirtilebilir. Nitekim sağlık bileşenine ilişkin transferler, aile bireylerinin beslenme desteğine hak kazanmak için sağlık kliniklerini ziyaret ettikleri zaman ödenmektedir. Ziyaretlerin sıklığı hane kompozisyonuna bağlıdır ve hamileler ile bebek emziren kadınlar haricinde, yaş ilerledikçe azalmaktadır. Öte yandan, sağlık merkezlerinde iki türlü müdahale yapılmaktadır. Birincisi, annelere kadın doğum sağlığının da dahil olduğu çeşitli sağlık ve beslenme konularında bilgiler verilmektedir. Gençlerin de bu toplantılara ve aynı zamanda uyuşturucu bağımlılığıyla ilişkili sohbetlere katılmaları şarttır. İkinci olarak, bu uygulamaları temel sağlık müdahaleleri takip etmektedir. Ayrıca, beslenme takviyeleri de sağlık kliniklerinde dağıtılmaktadır.⁶⁸⁰

Ancak Progres/Oportunidades kapsamında sunulan nakit transferleri sadece eğitim, sağlık ve beslenme yardımlarından ibaret değildir. Tüm bunların yanında ve bunlardan bağımsız olarak, program kapsamındaki ailelerde bulunan 70 yaşın üzerindeki yetişkinlere ayrı bir nakit transferi de sunulmaktadır. Bunun tek koşulu, federal hükümetin yaşlılara yönelik sosyal yardım programının kapsamadığı bölgelerde yaşıyor olmasıdır. 2011 yılında kapsama alınan bir ailedeki her bir yaşlı yetişkin için sunulan nakit transferi miktarı aylık 315 peso (27 dolar) olarak

⁶⁷⁷ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.14.

⁶⁷⁸ Social Inclusion and Poverty Reduction in Mexico (Vivir Mejor strategy), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, Erişim: 16/01/2012, (sayfa yok);

Levy(a), a.g.e., s.22.

⁶⁷⁹ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.4.

⁶⁸⁰ Levy(a), *a.g.e.*, ss.22-23.

belirlenmiştir. Ayrıca bu yaşlı yardımının yanı sıra, mutlak yoksul ailelere 60 peso tutarında bir enerji desteği de verilmektedir.⁶⁸¹

Programın önemli bir özelliği, transfer miktarlarının aile büyüklüğünde meydana gelebilecek sonraki değişimlere göre yeniden ayarlanmamasıdır. Bu uygulamayla, programdan alınan transfer miktarını arttırmak için daha fazla çocuk sahibi olma konusunda bir teşvik yaratılmaması hedeflenmektedir. Aynı amaçla, nakit transferlerine bir üst sınır da getirilmiştir. Buna göre, her aile en fazla üç çocuk için transfer alabilmektedir.⁶⁸²

Bununla birlikte, yoksul bir aile bir defa programa dahil olduktan sonra, üç yıl boyunca gelir düzeyinde her ne değişiklik olursa olsun, program kapsamında kalmaya devam etmektedir. Bu uygulamayla, gelir düzeyinde geçici düzelmeler meydana gelen, ancak yeniden yoksulluğa düşme kırılganlığı hâlâ sürmekte olan ailelere bir güvence sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu durumda dahi, transferlerin ödenmesinin şartların yerine getirilmesine bağlanmış olduğunu belirtmek gerekmektedir. Üç yılın sonunda ise transferlerin devam edip etmeyeceğini belirleyen bir ara değerlendirme yapılmaktadır.⁶⁸³ Bu değerlendirme sonucunda veya herhangi başka bir nedenle, programa katılımı askıya alınmış ya da program kapsamından çıkarılmış aileler, ancak üç yıl sonra yeniden kayıt yaptırabilmektedirler. Bu yeniden kayıt esnasında da ilk kayıta aranan koşullar aynen aranmaktadır.⁶⁸⁴

4.2.6. Progres/Oportunidades'in Temel Hedefleri

Progres/Oportunidades'in hedefleri kısa ve uzun vadeli hedefler olarak iki kısımda incelenebilmektedir. Kısa vadede yoksul hanelere nakit transferleri sunarak, mevcut mutlak yoksulluk düzeyinde etkisi hemen görülebilecek rahatlamalar ve gerilemeler meydana getirmeyi amaçlamaktadır. Diğer taraftan uzun dönemde, kırsal

⁶⁸¹ Social Inclusion and Poverty Reduction in Mexico (Vivir Mejor strategy), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, Erişim: 16/01/2012, (sayfa yok).

⁶⁸² SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.16; Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok); Benderly, *a.g.m.*, s.3.

⁶⁸³ Levy(a), *a.g.e.*, s.22; Benderly, *a.g.m.*, s.3.

⁶⁸⁴ Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok)

bölgelerdeki ve kentlerdeki yoksul ailelerin hem kendi ekonomik geleceklerini iyileştirecek, hem de ülke genelinde yoksulluğun azaltılmasının önünü açacak eğitim, sağlık ve dengeli beslenme gibi insani gelişim alanlarına yatırım yapmalarını kolaylaştırmayı hedeflemektedir.⁶⁸⁵ Açıkça görüldüğü gibi, ister kısa ister uzun vade olsun, yoksulluğu azaltmak Progres/Oportunidades'in temel hedefidir.

Bunlardan mutlak yoksulluğun azaltılması şeklindeki ilk hedef, aslında Latin Amerika'daki sosyal yardım programlarının ayırt edici bir önceliğidir. Geçmişte başvurulan gıda desteklerinin ve diğer kalkınma müdahalelerinin aksine, Progres/Oportunidades yoksullara ve en güvencesiz kesimlere temel düzeyde tüketim gücü sağlamaya ve bunu sürdürmeye çalışmaktadır. Bu, ulaşılması nispeten daha kolay bir hedef olarak değerlendirilmektedir. Çünkü mutlak yoksulluğun nedenlerine ilişkin yaygın fikirler, bu sorunu çözmeye yönelik sosyal politika programlarını desteklemek konusunda halkı ikna etmede önemli bir rol oynamaktadır.⁶⁸⁶

Öte yandan, Meksika'da sorun sadece mutlak yoksulluk oranının yüksek olmasından kaynaklanmamaktadır. Gerçekte asıl sorun, mutlak yoksulluğun nesiller arasındaki aktarımının yaygın olmasıdır. Progres/Oportunidades'in temel mantığı, bu kısır döngünün ancak insani gelişimin arttırılması yoluyla kırılabileceğine dayanmaktadır. Bu nedenle, Progres/Oportunidades çocukların ve gençlerin eğitimlerini düzenli devam ederek tamamlamalarına yardımcı olmaya, yoksul hanelerin sağlık ve beslenme düzeylerini geliştirmeye, mevcut ve ilerdeki yoksulluk düzeyini düşürmeye çalışmaktadır.⁶⁸⁷

Bu hedeflere uygun olarak, yoksul ailelerdeki başta beş yaşın altındaki çocuklar ile hamile ve bebek emziren kadınlar olmak üzere, tüm güvencesiz bireylerin sağlık ve beslenme düzeylerini iyileştirmek programın en başta gelen faaliyetleri arasındadır. Ayrıca, Progres/Oportunidades temel insani gelişim alanları olan eğitim, sağlık ve beslenme alanlarındaki önleyici ve düzeltici müdahaleleri bir

⁶⁸⁵ World Bank, *a.g.m.*, s.1.

⁶⁸⁶ Armando Barrientos ve Daniel Neff, "Attitudes to Chronic Poverty in the Global Village", **German Institute of Global and Area Studies (GIGA)**, No:134, May 2010, s.7.

⁶⁸⁷ Levy(a), *a.g.e.*, s.21; Rowe, *a.g.m.*, s.10; SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.9.

arada sunarak, çocukların okul performanslarının, bozuk sağlık ve yetersiz beslenme dolayısıyla ya da ev içinde veya dışında çalışma zorunluluğu nedeniyle etkilenmesinin önüne geçmeye de çalışmaktadır. Daha makro düzeyli bir hedef olarak, gelirin mutlak yoksul aileler lehine yeniden dağıtılmasına ve bu ailelerin asgari tüketim düzeyinin güvence altına alınmasına katkı sağlamak da öncelikle sayılabilir. Öte yandan, her ne kadar şartlılık prensibi zaman zaman zorundalıklar yarattığı gerekçesiyle eleştirilse de Progres/Oportunidades aslında tüm bu hedeflerine yoksul bireyleri ikna ederek ve teşvik ederek ulaşmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda, yoksul ailelere yönelik olarak eğitim, sağlık ve beslenmenin önemine ilişkin bilgilendirme toplantıları düzenlenmekte ve ailenin büyüklüğü, çocukların eğitimi ve harcama eğilimleri konusunda aileler tamamen serbest bırakılarak, sorumluluk almalarının ve aktif katılımlarının teşvik edilmesine çalışılmaktadır.⁶⁸⁸

4.2.7. Progres/Oportunidades Programının Sonuçlarının Analizi

Progres/Oportunidades'in diğer yoksullukla mücadele programlarından ayrılan bir üstünlüğü, uygulamada doğabilecek eksiklerin ve hataların zamanında görülüp, gerekli önlemlerin alınabilmesi amacıyla düzenli etki değerlendirmelerinin yapılacağına henüz tasarım aşamasında karara bağlanmış olmasıdır.⁶⁸⁹ Aslında ŞNT programlarının yapısında bulunan şartlılık ilkesi, zaten sürekli ve düzenli bir takibi gerekli kılmaktadır. Bu gerçeği iyi bilen Progres/Oportunidades yetkilileri, programın etkinliğini arttırmak üzere akademik çevreler ve hükümet dışı uluslararası kuruluşlar tarafından yapılacak etki değerlendirmelerine başlangıçtan itibaren özel bir önem vermiştir.⁶⁹⁰

Bu bağlamda, Progres/Oportunidades ulusal ve uluslararası akademik çevreleri kapsayan, bağımsız bir etki değerlendirme protokolü içermektedir. Bunun sadece programın etkinliğinin zaman içinde artmasına değil, aynı zamanda farklı siyasi gruplar ve seçmenler arasındaki meşruiyetinin kuvvetlenmesine yardımcı

⁶⁸⁸ Levy(a), *a.g.e.*, s.21.

⁶⁸⁹ Levy(a), *a.g.e.*, s.2.

⁶⁹⁰ Enrique Valencia Lomeli, "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations", *Annual Review of Sociology*, 2008, Vol:34, s.480.

olacağı da öngörülmüştür.⁶⁹¹ Programın bu düzenli değerlendirmeler ışığında kontrollü büyümesi, planlayıcılara neyin sorunsuz çalıştığı ve neyin çalışmadığı konusunda kesin bir yargıya varma imkanı sağlamıştır.⁶⁹²

Programın ilk değerlendirmesi, bağımsız bir örgüt olan Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü (International Food Policy Research Institute-IFPRI) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu durum, programın Meksika'daki meşruiyetinin güçlenmesine yardımcı olarak, hem kent alanlarına genişlemesine hem siyasi idarelerden destek almasına hem de uluslararası alanda tanınmasına ve Amerikalar Arası Kalkınma Bankasından bir milyar dolarlık kredi sağlanmasına yol açmıştır.⁶⁹³

Bu nedenle, IFPRI'nin ulaştığı sonuçlar kısaca "son derece başarılı" olarak değerlendirilmektedir. Progres/Oportunidades'in IFPRI kanalıyla değerlendirilmesi projesinin koordinatörü Emmanuel Skoufias'ın ifadeleriyle, bu değerlendirme ışığında, "sadece üç yıl sonunda Progres/Oportunidades'in yürütüldüğü kırsal bölgelerde yaşayan yoksul Meksikalı çocukların okula kayıt oranlarının yükseldiği, daha dengeli bir beslenme şekillerinin olduğu, sağlıklarına daha fazla dikkat ettikleri ve geleceğin geçmişten farklı olabileceğine inanmaya başladıkları sonuçlarına ulaşılmıştır."⁶⁹⁴

Benzer sonuçlar ülke içi değerlendirmelerde de görülmektedir. Nitekim sağlık merkezlerinin ve okulların kayıtları, program kapsamındaki ailelerin transfer şartlarını büyük ölçüde yerine getirdiğini göstermektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak, şartları yerine getirmediği için transferi kesilen aile sayısı %1'den daha düşüktür.⁶⁹⁵

4.2.7.1. Yoksulluk Üzerindeki Etkiler

Progres/Oportunidades kendinden önceki programların aksine, yoksullukla kısa vadede değil, uzun vadede mücadele etmeyi hedeflemektedir. Alınan ilk

⁶⁹¹ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.4.

⁶⁹² Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok).

⁶⁹³ World Bank, *a.g.m.*, s.2.

⁶⁹⁴ World Bank, *a.g.m.*, s.2.

⁶⁹⁵ Benderly, *a.g.m.*, s.3.

sonuçlara göre bu hedefinde genel anlamda başarılı olduğu ya da en azından doğru yolda olduğu belirtilebilir. Bu nedenle, Progres/Oportunidades'in yoksulluk üzerindeki etkileri, uluslararası alanda da büyük ilgi görmüştür. Bu kapsamda, 2004 yılı Mayıs ayında Şangay'da yapılan Dünya Bankası konferansında, Progres/Oportunidades Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde uygulanan Favela-Bairro⁶⁹⁶ programı ile birlikte, nesiller arası yoksulluk aktarımı şeklindeki kısır döngüye son veren iki Latin Amerika programından biri olarak gösterilmiştir.⁶⁹⁷

Öte yandan, Progres/Oportunidades'in yoksulluk üzerinde kısa dönemde tamamen etkisiz olduğu söylenemez. Kısa dönemdeki bu olumlu etkilerini, sunduğu nakit transferlerinin ailelerin gelirlerini arttırması ve günlük ihtiyaçlarını daha kolay karşılamalarına yardımcı olması vesilesiyle yapmaktadır. Uzun vadede ise bir ŞNT programı olmanın doğası gereği, okula düzenli devam etme, düzenli sağlık kontrolleri yaptırma ve dengeli beslenme yoluyla beşeri kapasitenin arttırılmasına katkı sağlamaktadır.⁶⁹⁸

Progres/Oportunidades'in yoksulluk üzerindeki olumlu etkileri, uygulanmaya başladığı andan itibaren görülmeye başlamıştır. Bu bağlamda, gıda temelli yoksulluk çizgisine göre Progres/Oportunidades, ilk yürürlüğe girdiği tarih olan 1997 yılından, ilk etkileri 2010 yılında görülmeye başlanan son finansal krize kadar, yoksulluğun ulusal düzeyde azalmasında yıllık ortalama %1 civarında bir katkı sağlamıştır. Kırsal alanlardaki etki ise bunun iki ya da üç katı kadar daha yüksektir.⁶⁹⁹

Ancak bu performansı yetersiz görenler de bulunmaktadır. Buna göre, programın uygulanmasından on yıl geçmesine rağmen, yoksulluk oranında sadece %10 gibi nispeten küçük bir gerileme yaşanması eleştiri konusu yapılmaktadır.⁷⁰⁰ Bu durum kısmen, Progres/Oportunidades'in yoksulluğun kesin olarak ortadan kaldırılması konusundaki etkilerinin çok net olmamasından kaynaklanmaktadır.

⁶⁹⁶ Bu program Amerikalılar Arası Kalkınma Bankası tarafından desteklenmiştir ve gecekondulu mahallelerinin yaşanabilir alanlara dönüştürülmesine ilişkin bir programdır.

⁶⁹⁷ Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok).

⁶⁹⁸ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.10.

⁶⁹⁹ Rowe, *a.g.m.*, s.14; Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.17.

⁷⁰⁰ Emmanuel Skoufias, "PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico", **International Food Policy Research Institute (IFPRI)**, Washington, 2005, Research Report 139, s.36.

Nitekim Ulusal Hanehalkı Gelir Anketine bağı olarak, 2002 yılında ulusal yoksulluk düzeyinin %3,6, 2004 yılında %3,6 ve 2005 yılında da %5,1 civarında mütevazı gerilemeler gösterdiği saptanmıştır. Ayrıca, 1997-2003 yıllarına ilişkin veriler, kırsal bölgelerde sadece %9 civarında yoksul bireyin yoksulluk eşiğinin üzerine çıkabildiğini göstermiştir.⁷⁰¹

Progres/Oportunidades'in genel yoksulluk düzeyi üzerindeki etkileri bu şekilde eleştirilere maruz kalmakla birlikte, yoksulluk açığında %30, yoksulluk açığının karesi endeksinde⁷⁰² de %45 civarında güçlü bir iyileşme sağlandığı düşünüldüğünde, genel performansın başarılı olduğu genellikle kabul edilmektedir.⁷⁰³ Öte yandan, Progres/Oportunidades'in yoksulluk açığı ve yoksulluk şiddeti üzerinde, yoksulluk oranı üzerindeki etkisinden çok daha büyük etkiler yaptığı başka araştırmalarla da saptanmıştır.⁷⁰⁴ Bu kapsamda, örneğin 2002 yılında, hane geliri ile yoksulluk eşiği arasındaki farkın %11,5; 2004 yılında %9,7 ve 2005 yılında %12,1 azaldığı sonuçlarına ulaşılmıştır.⁷⁰⁵

Aslında bu sonuçlar, nakit transferlerinin ailelerin genel gelir düzeyi içindeki ağırlığı düşünüldüğünde çok da şaşırtıcı değildir. Çünkü nakit transferleri, ailelerin tüketiminin %20-21'ini oluşturmaktadır. Bu da nakit transferlerinin yoksulluğu ortadan kaldırmak yerine, yoksulluğun şiddetinde bir azalma yapmasını bir yere kadar açıklamaktadır. Bu çok önemli bir ayırımdır. Çünkü yoğunluk ya da şiddet, hanenin gelir düzeyiyle yoksulluk eşiği arasındaki boşluğa ilişkin bir durumken, yoksulluğun ortadan kaldırılması, yoksulluk eşiğinin üzerine çıkabilmiş hane sayısına ilişkin bir kavramdır.⁷⁰⁶

Bu da beşeri sermaye kapasitesine yapılan yatırımların uzun vadede gelir getirici vasıflara sahip ve kendi kendine ayakta durabilen bireyler yaratma potansiyeline bağı bir durumdur. Bu potansiyel, mevcut yoksulluk düzeyi

⁷⁰¹ Lomeli, *a.g.m.*, s.484.

⁷⁰² Yoksulluk açığı, yoksulların gelir düzeyi ile yoksulluk sınırı arasındaki farktır. Yoksulluk açığının artması, yoksulluğun daha da derinleştiğini ve şiddetlendiğini belirtmektedir. Yoksulluk açığının karesi ise yoksulların ortalama geliri ile yoksulluk sınırı arasındaki farkın karesidir.

⁷⁰³ Skoufias, *a.g.m.*, s.36.

⁷⁰⁴ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.17.

⁷⁰⁵ Lomeli, *a.g.m.*, s.485.

⁷⁰⁶ Rowe, *a.g.m.*, s.13; Lomeli, *a.g.m.*, s.485.

ölçümlerinin aksine, henüz somut olarak ölçülemediği. Çünkü 1997 yılında Progres/Oportunidades ilk uygulanmaya başladığında program kapsamına giren ailelerdeki çocuklar, şu anda ancak okullarını bitirmekte ve işgücüne yeni yeni dahil olmaktadır.⁷⁰⁷

Bu nedenle, bu konuda çıkarılabilecek tek sonuç, gelecekteki muhtemel gelir düzeyi tahminlerine dayanmaktadır. İlk değerlendirmeler, okullaşma oranındaki %0,66'lık artışın gelecekte %8 daha fazla gelire yol açacağını; beslenme düzeyindeki iyileşmelerin de ayrıca %2,9'luk bir gelir artışı sağlayacağını öngörmektedir.⁷⁰⁸ Ancak hala bu gelir artışlarının hanelerin yoksulluk eşiğini aşmalarına yetip yetmeyeceği tartışmalı bir konudur. Çünkü bu varsayım, daha iyi eğitilmiş bireylerin emek piyasasında daha fazla talep edileceği öngörüsüne dayanmaktadır. Ancak bunun gerçekleşmesi için Progres/Oportunidades kapsamındaki milyonlarca bireyi istihdam edebilecek ve bunları resmi sosyal güvenlik sistemine kaydettirebilecek büyüklükte ve ölçekte işletme ve yeni iş yaratılması da şarttır. Dolayısıyla yoksulluğun azalması sadece beşeri sermayenin geliştirilmesine bağlı bir durum değildir.⁷⁰⁹

Öte yandan, Progres/Oportunidades'in kriz dönemlerinde nasıl bir performans gösterdiğine ilişkin araştırmalar arasında kesin bir fikir birliği bulunmamaktadır. Örneğin, bazı araştırmalar 2006 ile 2008 arasındaki küresel kriz döneminde, Meksika'da gıda temelli yoksulluk oranının Progres/Oportunidades'e rağmen, %13,8'den %18,2'ye yükseldiğini göstermektedir. Buna paralel biçimde yapılabilmek temelli yoksulluk oranı da aynı dönemde %20,7'den, %25,1'e yükselmiştir.⁷¹⁰ Bu da ŞNT programlarına ilişkin, kriz dönemlerinde anlık etkiler yapma konusunda yeterince başarılı olmadıkları şeklindeki eleştirilerin, bu araştırma sonuçlarına göre, Progres/Oportunidades için de geçerli olduğunu göstermektedir.

⁷⁰⁷ Rowe, *a.g.m.*, s.14.

⁷⁰⁸ Emmanuel Skoufias, Benjamine Davis ve Sergio de la Vega, "Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA", World Development, 2001, Vol: 29, Issue:10, s.1775.

⁷⁰⁹ Rowe, *a.g.m.*, s.15.

⁷¹⁰ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.17.

Diğer taraftan, başka bir grup araştırma ise Progres/Oportunidades'in hızlı genişlemesinin, Meksika'nın 2000-2002 arasındaki ekonomik sıkıntı döneminde bile yoksulluğun azalmasına yardım ettiğini ileri sürmektedir. ECLAC'a göre, bu dönemde mutlak yoksulluk %15,2'den %12,6'ya düşmüştür. Bu gelişme, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik sıkıntıların yaşandığı dönemlerde sosyal göstergelerin daha da bozulduğu şeklindeki geleneksel öngörüyü de çürütmüştür.⁷¹¹

Bu farklı araştırma sonuçları, Progres/Oportunidades'in kriz dönemlerindeki performansı konusunda yorum yapmayı güçleştirmektedir. Yine de kesin olan bir konu, yoksullukla mücadelede zaman zaman yaşanan bu tür geri çekilmelerin, Meksika gibi gelişmekte olan ülkelerde krizler karşısındaki sistematik kırılganlıkların düzeyinden kaynaklanabileceğidir. Konuya Meksika özelinde bakılacak olursa, 2007 yılı Mart ayından 2008 yılı Mart ayına kadarki bir yıllık sürede, başta temel gıda maddeleri olmak üzere uluslararası gıda fiyatlarındaki artışın, 2008 yılında gıda sepetinde yıllık %18 oranında bir yükselmeye neden olduğu görülmektedir. Bu da ister istemez en düşük gelir dilimindeki aileler üzerinde olumsuz bir reel etki yapmıştır. Ayrıca, finansal krizin küresel bir hal almasıyla, 2006-2008 arasında kişi başı gelir düzeyi %13 civarında gerilemiştir. Bu gerilemede kriz nedeniyle dış ülkelere gelen işçi dövizlerinin %29, genel ücret düzeyinin de %26 düşmesi doğrudan etkili olmuştur. Benzer bir gerileme milli gelir düzeyinde de yaşanmış ve Meksika'da 2009 yılında milli gelir, %6 dolayında düşmüştür.⁷¹² Dolayısıyla, kriz-Progres/Oportunidades ilişkisinde kesin bir sonuca varabilmek için, hesaba katılması gereken çok daha karmaşık değişkenler bulunmaktadır.

Ancak her şeye rağmen, Progres/Oportunidades'in ve diğer sosyal yardım programlarının yokluğunda Meksika'da yoksulluk oranının %13,5 yükseleceği; bunun da 2,6 milyon yeni mutlak yoksul anlamına geleceği hesaplanmıştır. Sonuç olarak, her ne kadar dönem dönem görülen yoksulluk yükselmelerinde sert ekonomik krizler başrolü oynuyor olsa da Progres/Oportunidades'in olmaması halinde bu tablonun çok daha kötü bir hal alacağı belirtilebilir.⁷¹³

⁷¹¹ Bate(b), *a.g.m.*, (sayfa yok).

⁷¹² Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.18.

⁷¹³ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.18.

4.2.7.2. Eğitim Alanındaki Etkiler

Progres/Oportunidades ile eğitim göstergeleri arasında yakın ilişkiler bulunduğu birçok araştırmayla kanıtlanmıştır. Buna göre, program kapsamındaki çocuklar arasında okula kayıtlılık oranı artmış, sınıf tekrarı azalmış, notlar yükselmiş, okulu bırakma oranları düşmüş ve daha önceden okulu bırakmış olan gençler arasında okula yeniden kayıt yaptırma oranı yükselmiştir.⁷¹⁴

Bu olumlu etkiler özellikle kırsal kesimlerde çok daha belirgindir. 2000 yılında IFPRI'nin yaptığı bir araştırma, kırsal bölgelerde erkek çocukları arasında okula kaydolma oranının %0,74 ile %1,07 arasında yükseldiğini; kızlar arasında bunun biraz daha üzerine çıkarak, %0,96 ile %1,45 arasında gerçekleştiğini bulmuştur.⁷¹⁵ Hem kızlar hem de erkekler birlikte değerlendirildiğinde ortaokul birinci sınıfa kayıt oranının %85, ikinci sınıfa kayıt oranının da %47 artmış olduğu görülmektedir.⁷¹⁶ Program öncesini ve sonrasını kıyaslayan başka bir araştırma da benzer biçimde, kırsal bölgelerde 1996-97 yıllarıyla 2002-2003 yılları arasında ortaokula kaydolma oranlarının, erkeklerde %15,7, kızlardaysa %28,7 yükseldiğini saptamıştır.⁷¹⁷ Öte yandan, kırsal bölgelerde ortaokul düzeyinde okulu bırakma oranındaki %24'lük azalmaya karşılık, ortaokulu tamamlama oranı %23 olarak ölçülmüştür. Bu olumlu sonuçların, çocukların gelecekte birer yetişkin olduklarında kalıcı kazançlarında %8'lik bir artış yaratacağı tahminleri yapılmaktadır.⁷¹⁸

Şehirlerde ise Progres/Oportunidades'in uygulanmasından iki yıl sonra %4'lük genel bir kayıt artışı olduğu⁷¹⁹ bunun da özellikle ortaokul üzerinde yoğunlaştığı saptanmıştır. Ancak şehirlerdeki asıl olumlu etki, okulu bırakma oranları üzerinde tespit edilmiştir.⁷²⁰

⁷¹⁴ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.16.

⁷¹⁵ T. Paul Schultz, "Final Report the Impact of Progres on School Enrollments", **International Food Policy Research Institute (IFPRI)**, April 2000, s.30.

⁷¹⁶ Maxine Molyneux(c), "Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?" **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)**, Programme on Gender and Development Paper, No:1, Geneva, 2007, s.26.

⁷¹⁷ Rowe, *a.g.m.*, s.11.

⁷¹⁸ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.16.

⁷¹⁹ Rowe, *a.g.m.*, s.11.

⁷²⁰ Levy(a), *a.g.e.*, s.59.

Hem kırsal hem de kent alanları birlikte değerlendirildiğinde eğitim alanındaki en büyük etkilerden birinin ortaokula devam eden çocuklar arasında gerçekleştiği görülmektedir. Buna göre, kızlar arasında ortaokula kayıt oranı %20; erkeklerdeyse %10 yükselmiştir.⁷²¹ Bunun nedeni, program öncesinde ortaokula kayıtlılık oranının nispeten daha düşük olmasıdır. Gerçekten de Progres/Oportunidades öncesinde en uzak kırsal bölgelerde bile ilkokula kayıt oranının %90'ın üzerinde olmasına karşılık,⁷²² ortaokul düzeyinde okula kaydolma oranları %67 ile %73 arasında, yani çok daha düşük bir düzeyde seyretmiştir. Bu durum da doğal olarak Progres/Oportunidades'in ilkokula kaydolma üzerinde kayda değer bir etki yapmamasına ya da yapsa bile, bunun çok küçük olmasına yol açarken, asıl belirgin etkiyi ortaokula kaydolma üzerinde yapmasına neden olmuştur.⁷²³

Öte yandan, ortaokul ikinci kademe düzeyinde de genel bir olumlu etkiden bahsetmek mümkündür. 2000-2001 eğitim yılından 2002-2003 eğitim yılına kadar, ortaokul ikinci kademesinin birinci sınıfına kaydolma oranı kırsal bölgelerde %85, şehirlerde %10 yükselmiştir.⁷²⁴ Aynı zamanda, program kapsamındaki gençlerin kapsamda olmayanlardan %23 daha fazla oranda ortaokul ikinci kademe eğitimlerini tamamladığı da araştırmalarla kanıtlanmıştır.⁷²⁵

Buradan da Progres/Oportunidades'in eğitim konusundaki en büyük etkiyi ortaokul ikinci kademe üzerinde yaptığı anlaşılmaktadır.⁷²⁶ Buradan çıkarılabilecek pratik bir sonuç, ortaokul ikinci kademe eğitime kaydolma oranlarının yükselmesi için öncesinde ilkokul ve ortaokul kayıt oranlarının yükselmiş olması gerektiğinden, tüm seviyelerde genel bir olumlu etki olduğudur. Bir başka olumlu etki olarak, kırsal bölgelerde 16-19 yaş arasındaki gençlerde okuldan kaçma oranının %23 azaldığı bulunmuştur.⁷²⁷ Ancak, artan okula devam oranlarıyla okul başarısı arasında

⁷²¹ World Bank, *a.g.m.*, s.2.

⁷²² Levy(a), *a.g.e.*, s.59; Rowe, *a.g.m.*, s.10.

⁷²³ Rowe, *a.g.m.*, s.11.

⁷²⁴ Rowe, *a.g.m.*, s.11.

⁷²⁵ Fernando Irala Burgos, "External Evaluation Results", http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/external_evaluation_results, Erişim: 01/03/2012, (sayfa yok).

⁷²⁶ Rowe, *a.g.m.*, s.11.

⁷²⁷ Burgos, *a.g.m.*, (sayfa yok).

doğrudan bir ilişki bulunamamıştır. Bunun muhtemel bir nedeni olarak, yoksul bölgelerde çocukların eğitim kalitesi oldukça düşük okullara gittiği ve bu okullarda artan devamlılığın zaten kısıtlı olan kaynak ve imkanlar üzerinde daha fazla baskı yarattığı ileri sürülmektedir.⁷²⁸

Ancak bu konu yeterince açık değildir. Gerçekten de, öğrenme ve eğitimin kalitesi konuları, beşeri sermaye gelişimindeki kritik noktalar olmasına karşın, değerlendirmelerde genellikle göz ardı edilmektedir. Halbuki istatistiklerin gösterdiği üzere, özellikle ortaokul ve lise kayıt oranlarındaki yükselmeler eğitim kalitesindeki bir artışla tamamlanmadığı sürece fazla etkili olamayacak ve sadece okulunu bitirmiş olmak bireylere iş bulmada ve gelirini yükseltmede yeterli vasıflar kazandırmayacaktır. Çünkü talep artışına hazırlıksız olan okulların eğitim kalitesini düşürmesi son derece olası bir durumdur.⁷²⁹ Nitekim mevcut duruma bakıldığında, ülkeler arasında standartlaştırılmış sınav sonuçları bakımından Meksika'nın hâlâ birçok ülkenin gerisinde olduğu görülmektedir.⁷³⁰

Tüm bunların yanı sıra, okula kaydolma göstergelerindeki düzelmelerin doğal bir sonucu olarak, çocuk emeğinde de bir gerileme gözlenmiştir. Buna göre, program kapsamındaki erkek çocuklar arasında tarım başta olmak üzere bir işte çalışma süresi gözle görülür biçimde kısalmıştır. Kız çocukları açısından ise zaten ev dışında erkeklerden çok daha az çalıştıkları için, bu etki son derece kısıtlı olmuştur.⁷³¹

4.2.7.3. Sağlık Alanındaki Etkiler

Progres/Oportunidades'in yoksul hanelerdeki bireylerin sağlıkları üzerindeki etkileri ayrıntılı araştırmalara konu olmuştur. Ancak sağlık konusu yoksulluk ve eğitim kadar kolay somutlaştırılabilen ve rakamlarla kolay ifade edilebilen bir konu değildir. Bu nedenle, araştırmalar boy ve kilo kontrolü, sağlık merkezlerini ziyaret sayısı ve sıklığı, anne ve bebek ölümü gibi ölçülmesi daha kolay göstergeler yardımıyla bir yargıya varmaya çalışmaktadır.

⁷²⁸ Benderly, *a.g.m.*, s.4.

⁷²⁹ Lloyd-Sherlock(b), *a.g.m.*, s.629.

⁷³⁰ Rowe, *a.g.m.*, s.16.

⁷³¹ Benderly, *a.g.m.*, s.4.

Bu kapsamda gerçekleştirilen 10 yıllık bir etki değerlendirmesi, nakit transferlerinin çocuk sağlığı üzerinde, büyüme ve gelişmede, yaşa göre normal boya ve kiloya sahip olmada, bilişsel gelişimde ve dil becerilerinde doğrudan etkili olduğunu ortaya koymuştur.⁷³² Bu genel çıkarıma paralel biçimde, Progres/Oportunidades kapsamındaki 12-36 aylık çocuklar arasında, yılda bir cm'ye denk gelen %16'lık bir büyüme artışı meydana geldiği de saptanmıştır.⁷³³ Ayrıca, tüm ülke çapında anne ölüm oranlarının %11, bebek ölüm oranlarının da %2 azaldığı da yapılan araştırmalarla kanıtlanmıştır.⁷³⁴

Üstelik bazı araştırmalar, program kapsamında kalma süresinin bile sonuçlarda farklılık yarattığını tespit etmiştir. Buna göre, programa daha erken dahil olan ailelerdeki çocukların daha geç dahil olanlara göre biraz daha uzun boylu olduğu ve fazla kilolu olma ihtimallerinin de daha düşük olduğu saptanmıştır. Bu ilk gruptakiler aynı zamanda daha yüksek fiziksel dayanıklılık, dil gelişimi, kısa ve uzun süreli hafızanın daha kuvvetli olması ve daha düşük davranış sorununa sahip olma gibi daha olumlu özellikler de göstermiştir.⁷³⁵

Ayrıca, araştırmalar Progres/Oportunidades'in mutlak yoksul ailelerin sağlık hizmetlerine ve kurumlarına yeterince erişememelerine bağlı olarak ortaya çıkan ve sürekli tekrarlayan hastalıklardan kurtulmalarına yardımcı olduğunu da göstermektedir.⁷³⁶ Bu bağlamda, kontrol altında olmayan yüksek tansiyon gibi kronik rahatsızlıkların program kapsamındakiler arasında daha az yaygın ve beden kitle endeksinin de %2,2 daha düşük olduğu saptanmıştır. Meksika'da son dönemlerde obeziteyle ilişkili hastalıkların hızla yaygınlaşmakta olduğu düşünüldüğünde, bu son derece olumlu bir gelişmedir. Sağlığa ilişkin ön şartları bulunan büyük ölçekli

⁷³² World Bank, *a.g.m.*, s.2; Benderly, *a.g.m.*, s.4.

⁷³³ International Food Policy Research Institute (IFPRI), "Breaking the Cycle of Poverty", www.ifpri.org/pubs/ib/ib6.pdf, Erişim:08/03/2012, s.5.

⁷³⁴ Burgos, *a.g.m.*, (sayfa yok).

⁷³⁵ Benderly, *a.g.m.*, s.4.

⁷³⁶ Burgos, *a.g.m.*, (sayfa yok).

yoksullukla mücadele programlarının bu ve bunun gibi riskleri tersine döndürmek için atılmış ilk adım olabileceği yorumları yapılmaktadır.⁷³⁷

Öte yandan, program kapsamında olanların daha az hastalanması, sadece yetişkinler için geçerli bir durum değildir. Program kapsamında bulunan 0-2 yaş arasındaki çocuklarda hastalanma oranı, aynı yaş grubundaki kapsam dışı çocuklara göre %12 daha düşük ölçülmüştür. Aynı oran 3-5 yaş arasındaki çocuklarda da %11 olarak bulunmuştur.⁷³⁸ Buna paralel olarak, program kapsamındaki hanelerde dünyaya gelen bebeklerde ilk altı ay içinde hastalanma oranı, program kapsamında bulunmayan ailelere oranla %25 daha düşük çıkmıştır. Aynı oran, programın uygulanmasından 24 ay sonra 0-36 aylık bebeklerde %39 olarak ölçülmüştür. Bu da programın etkilerinin zaman içinde yükseldiğini ve kümülatif bir etki yaptığını ortaya koymaktadır.⁷³⁹

İlginç olan bir nokta, hastalanma oranlarındaki bu azalmaya rağmen, iki yaşına kadar olan bebeklerde hastane ziyaretlerinin %30-60 oranında, 3-5 yaş arasındaki çocuklarda da %25-45 oranında yükselmiş olarak ölçülmesidir.⁷⁴⁰ İlk bakışta bir çelişki gibi görünen bu durum, aslında normaldir ve Progesa/Oportunidades'in yapısında bulunan şartlılık ilkesiyle açıklanmaktadır. Gerçekten de programın ilk iki yılında kırsal bölgelerde sağlık hizmetine olan talep %30-50 düzeyinde yükselmiştir.⁷⁴¹ 2004 yılında yayınlanan başka bir araştırma, sağlık hizmeti talebinin program kapsamında olanlar arasında artarak devam ettiğini bulmuştur. Buna göre, 2002 yılında program kapsamındaki yerleşim yerlerinde kapsamda olmayan yerleşim yerlerine kıyasla, sağlık bakım hizmetlerine olan talebin %67 arttığı bulunmuştur.⁷⁴² Üstelik bunların arasında daha önce herhangi bir sağlık merkezine hiç gitmemiş hanelerin de bulunduğu ve bunların hayatlarında ilk defa önleyici sağlık hizmeti

⁷³⁷ Lia C. H. Fernald, Xiaohui Hou ve Paul J. Gertler, "Oportunidades Program Participation and Body Mass Index, Blood Pressure, and Self-Reported Health in Mexican Adults", **Preventing Chronic Disease**, 2008, July 5(3), s.6.

⁷³⁸ Paul Gertler, "The Impact of Progesa on Health-Final Report" , **International Food Policy Research Institute(IFPRI)**, Washington, November 2000, s.14; Skoufias, *a.g.m.*, s.56.

⁷³⁹ Levy(a), *a.g.e.*, s.52.

⁷⁴⁰ Levy(a), *a.g.e.*, s.49.

⁷⁴¹ Rowe, *a.g.e.*, s.12.

⁷⁴² Levy(a), *a.g.e.*, s.49.

almaya başladığı anlaşılmıştır.⁷⁴³ Bu çerçevede, iki yaşından büyük çocuklar arasında bir sağlık kuruluşunu ilk defa ziyaret edenlerin oranının Progres/Oportunidades ile birlikte %8-25 arasında yükseldiği saptanmıştır.⁷⁴⁴

Bu önleyici sağlık hizmeti talebinin yükselmesine bağlı olarak, 1998-2003 arasındaki beş yıllık süre zarfında kırsal bölgelerdeki 16-49 yaş arası genç ve yetişkinlerde hasta geçen gün sayısının %18, daha küçük yaştaki çocuklar arasında da %20 azaldığı sonucuna ulaşılmıştır.⁷⁴⁵ Buna paralel olarak, şiddetli hastalanma ve sağlıkla ilişkili diğer sorunlarda da gözle görülür bir gerileme yaşanmıştır. Bu kapsamda, iki yaşına kadar olan bebeklerin ve 50 yaş üzeri yetişkinlerin hastalık nedeniyle hastanelere başvurma düzeyi %58 gerilemiştir.⁷⁴⁶ Öte yandan, benzer bir olumlu etki şehirlerde de görülmüştür. Şehirlerdeki 16-40 yaş arası genç ve yetişkinlerde hasta geçen günler %50 azalmıştır.⁷⁴⁷

Tüm bu olumlu etkilerin, Progres/Oportunidades'in hastalıkları tedavi etmek yerine, baştan önlemeye yönelik yaklaşımı sayesinde meydana geldiği yorumları yapılmaktadır.⁷⁴⁸ Ancak en az bunun kadar etkili olan bir diğer faktör de nakit transferlerinin ailelerin tüketimlerini miktar ve kalite olarak iyileştirmesidir. Gerçekten de elde edilen kanıtlar, ailelerin ellerine geçen transferlerin %70'ini sağlıklı gıda tüketimlerini artırmak üzere kullandığını göstermektedir. Ayrıca, ek gelir sahibi olmanın ailedeki yetişkinler üzerinde stresi azalttığı, spor ve diğer eğlenceli boş zaman etkinlikleri için fırsat yarattığı, böylelikle de zihinsel ve fiziksel olarak daha sağlıklı olmak için zemin oluşturduğu da ileri sürülmektedir.⁷⁴⁹ Bütün bunlara bağlı olarak, Progres/Oportunidades'in mutlak yoksul hanelerin genel güvencesizlik hallerine son vermeye yardımcı olduğu belirtilebilir.

⁷⁴³ Rowe, *a.g.e.*, s.12.

⁷⁴⁴ Levy(a), *a.g.e.*, s.49.

⁷⁴⁵ Burgos, *a.g.m.*, (sayfa yok).

⁷⁴⁶ Gertler, *a.g.e.*, s.12.

⁷⁴⁷ Rowe, *a.g.e.*, s.12.

⁷⁴⁸ Levy(a), *a.g.e.*, s.50.

⁷⁴⁹ Benderly, *a.g.m.*, s.4.

4.2.7.4. Beslenme Üzerindeki Etkiler

Beslenme, beşeri gelişimde merkezi bir rol oynamaktadır. Dengeli bir beslenme, sağlıklı bir yaşam sürmenin ve üretkenliğin temelidir. Ayrıca, kritik bilişsel gelişmeler erken yaşlarda sağlandığı için, yeterli beslenme özellikle çocukluk ve gençlik dönemlerinde son derece önemlidir.⁷⁵⁰

Çocukların yeterli beslenip beslenmediğinin kontrolü, yaşa göre ağırlık ve boy seviyeleri ölçülerek gerçekleştirilmektedir. Yaşa göre ağırlık, beslenmenin kısa dönemli etkilerini, yaşa göre boy ise uzun dönemdeki etkilerini göstermektedir. Bu nedenle, yaşa göre boy ölçümü aynı zamanda nakit transferlerin uzun dönemli etkilerini tespit etme bakımından da etkilidir. Buna göre, özellikle erken çocukluk dönemlerindeki yaşa göre kısa boylu olma sorunu, yetersiz bilişsel gelişimin de bir işareti olarak kabul edilmekte ve gelecekte görülmesi muhtemel üretkenlik kapasitesi düşüklüğünün erken bir habercisi de sayılmaktadır.⁷⁵¹

Konuya Progres/Oportunidades açısından bakıldığında, ilk yıl sonunda yoksul hanelerdeki ortalama tüketim oranlarının %13 civarında yükseldiği görülmektedir. Ayrıca, kapsamdaki ailelerin aldıkları nakit transferlerinin büyük bölümünü meyve, sebze ve et almak için kullandığı; bunun da kişi başına %7,8'lik bir kalori artışına yol açtığı saptanmıştır.⁷⁵² Tüketim üzerindeki olumlu etkiler, nakit transferlerinin sadece yaşama standardını hızla yükseltmediğini, aynı zamanda temel bir sağlıklı gıda tüketimi düzeyini güvence altına aldığını da göstermektedir.⁷⁵³

Bu bağlamda, 1998 Mart ayı ile 1999 Kasım ayı arasında kırsal bölgelerde tüketim harcamalarının %15 civarında yükseldiği, bunun da %72'sinin gıda harcaması olduğu bulunmuştur. Buna göre, program kapsamındaki ailelerin gıda harcaması %10,6 kadar yükselmiştir. Nispeten daha yoksul ailelerde ise gıda tüketimi artışı, program kapsamına girmeyen ailelere kıyasla %13,5 daha fazla

⁷⁵⁰ Paul Glewwe, ve Elizabeth M. King, "The Impact of Early Childhood Nutritional Status on Cognitive Development: Does the Timing of Malnutrition Matter?" **The World Bank Economic Review**, 2001, Vol:15, No:1, s.90.

⁷⁵¹ John Hoddinott ve Bill Kinsey, "Child Health in the Time of Drought", **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, 2001, Vol:63, No:4, s.431.

⁷⁵² Hoddinott, Skoufias ve Washburn, **a.g.m.**, s.20.

⁷⁵³ Rowe, **a.g.e.**, s.13.

artmıştır. Gıda tüketimindeki bu artış içinde %16 ile meyve-sebze tüketimi ve %30 ile hayvansal gıda tüketimi ilk sıralarda yer almaktadır.⁷⁵⁴

Benzer sonuçlara kentlerde de ulaşılmıştır. Bu bağlamda, 2003 yılında kentlerde program kapsamında bulunan ailelerin tüketim düzeyleri üzerine gerçekleştirilen bir araştırmada, genel tüketim seviyesinin %6 arttığı, tek başına gıda tüketiminin de %10 civarında yükseldiği bulunmuştur. Artan gıda tüketimi içinde ilk sırayı kırsal bölgelerde olduğu gibi protein, meyve ve sebze almıştır.⁷⁵⁵

Beslenmenin ve önleyici sağlık hizmetlerinden faydalanmanın iyileşmesinin bir sonucu olarak, çocuklar arasında motor becerilerin gelişmesinden, büyüme eksikliklerinin azalmasına kadar birçok olumlu etki tespit edilmiştir. Bu çerçevede yürütülen bir araştırmayla, 1998-2000 döneminde program kapsamında bulunan çocuklar arasında çeşitli motor becerilerinin, aynı yaşta olup program kapsamında bulunmayan çocuklara göre %10-15 daha fazla geliştiği bulunmuştur. Buna paralel olarak, program kapsamındaki çocukların kapsamda bulunmayan çocuklara kıyasla, yılda bir cm'ye yakın daha fazla büyüdüğü, bunun da onların yıllık toplam büyümelerinin altıda birine denk geldiği saptanmıştır.⁷⁵⁶ Bu sonuçları destekleyen bir başka çalışma da Progres/Oportunidades kapsamındaki çocukların, ilk iki yıl sonunda kapsamda olmayan çocuklara göre bir cm daha uzun boylu olduğunu, altı yıl sonundaki farkın ise kapsamdaki çocuklar lehine 0,65 cm olduğunu bulmuştur.⁷⁵⁷

Sonuç olarak, yürürlüğe girmesinden yaklaşık on beş yıl sonra bakıldığında, Progres/Oportunidades, ailelerin beşeri sermayelerini geliştirmelerine, dolayısıyla daha iyi bir yaşam sürmelerine yardım eden başarılı bir politika olduğunu kanıtlamıştır. Bu nedenle, bu ailelerin eğitim, sağlık ve beslenme durumlarında meydana gelen iyileşmeler, programın geniş biçimde tanınmasına ve dikkat çekmesine de yol açmıştır.⁷⁵⁸

⁷⁵⁴ Hoddinott, Skoufias ve Washburn, *a.g.m.*, s.iv.

⁷⁵⁵ Levy(a), *a.g.e.*, s.50.

⁷⁵⁶ Rowe, *a.g.e.*, s.12.

⁷⁵⁷ Niño-Zarazúa *a.g.m.*, s.16.

⁷⁵⁸ SEDESOL Gobierno Federal, *a.g.m.*, s.36.

SONUÇ

Yoksulluk olgusu, en genel ifadeyle insanların temel ihtiyaçlarını karşılama imkân ve yeterliliğinden yoksun olmaları nedeniyle, yaşamlarını son derece olumsuz koşullar altında sürdürmek zorunda kalmaları ve topluma eşit koşullar altında katılamamaları durumudur. Yoksulluk denilince akla ilk olarak gelir azlığı gelse de aslında yoksulluk çok boyutlu bir sorundur ve temelde toplum hayatına tam dahil olamamakla ilgili bir durumdur. Bu nedenle, sadece yeterli gelire sahip olamamaktan değil, başka birçok kaynaktan beslenmektedir. Bu kaynaklar beşeri temelli, yani yoksul bireylerin bizzat kendi eksiklikleriyle ve yetersizlikleriyle ilişkili olabileceği gibi, toplumsal temelli de olabilmektedir. Bu kapsamda, yoksulluk ülkedeki kaynakların ve bu kaynaklar kullanılarak elde edilen değerlerin toplum içinde eşitsiz bölüşümünden kaynaklanabilmektedir.

Bu tarz bir yorum, Latin Amerika'nın geneli için özellikle geçerlidir. Daha açık bir ifadeyle, Latin Amerika'da yoksulluk ve onunla paralel seyreden şiddetli eşitsizlik hali, bol ve verimli kaynakların son derece eşitsiz bir şekilde paylaşılmasından ve bölgenin sürekli dış müdahalelere maruz kalmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten de Latin Amerika, önce koloni dönemlerinde Avrupa'nın hakim güçlerinin, ardından bölgenin kuzeyinin, özellikle ABD'nin, sürekli müdahalelerine maruz kalmıştır. Bu siyasi ve askeri müdahaleler, bölge ülkelerinin kendi halklarına ait olan zenginliklerini her dönemde ülke dışına aktarmış, sonuçta geriye derin bir yoksulluk kalmıştır. Bu müdahaleler ülke içinden her zaman askeri veya siyasi destek bulmuş, böylece bir tarafta bu destek karşılığında aşırı zenginleşip siyasi olarak güçlenen bir asker ve burjuva sınıfı, diğer tarafta yoksulluk ve eşitsizliğin en şiddetli biçimlerini yaşayan çok geniş halk kitleleri ortaya çıkmıştır.

Genel olarak bakıldığında, yoksulluğun kaynaklarındaki çeşitliliğe ve ülkelerin iktisadi gelişmişliklerindeki ve kapasite düzeylerindeki farklılığa bağlı olarak, çeşitli ölçeklerde yoksullukla mücadele politikaları uygulandığı anlaşılmaktadır. Bu politikalar geleneksel sosyal politika programları olarak kabul edilen ve herhangi bir

hedefleme mekanizması kullanmaksızın, doğrudan, genel ve şartsız olarak sunulan ayni ve nakdi yardımlardan, son dönemlerde popülaritesi giderek artan hedefleme mekanizmalı ve şartlı nakit transferlerine dayanan programlara kadar uzanmaktadır. Görüldüğü gibi aslında değişiklik, yardımın kendisinde değil, bu yardımların yoksullara ulaştırılma biçimlerinde meydana gelmiştir.

Yoksullukla ve eşitsizlikle mücadele tedbirlerinde ya da daha genel adıyla sosyal politika anlayışında meydana gelen bu değişiklik, aslında dünyadaki ekonomik ve siyasi ideolojilerdeki değişim dönemlerine uygun bir seyir izlemektedir. Daha başka bir ifadeyle, Keynesyen ekonomi politikaları eşliğinde hızlı büyüme performanslarının yakalandığı, teknolojik, kültürel ve ekonomik küreselleşmenin bugünkü kadar gelişmiş olmadığı “Altın Çağ” dönemlerinde, sosyal politikalar tüm vatandaşları başka bir şart aramaksızın cömert biçimde kapsamına alırken, neoliberalizmin etkilerini arttırmaya başladığı son 25-30 yıllık dönemde, sosyal politikaların kapsamına girebilmek için vatandaş olmanın ötesinde bazı yükümlülükler üstlenmek ve belli şartları yerine getirmek gerekli hale gelmiştir.

Bu nedenle artık yoksulluk yardımları hem genellikle bir hedefleme mekanizması içermektedir hem de bu yardımları almaya hak kazanmak için uyulması gereken bazı davranış şartları bulunmaktadır. Bu davranış şartları, daha çok eğitim, sağlık, beslenme ve toplumsal bilinç kazanma yoluyla insani gelişim düzeyinin yükseltilmesini amaçlamaktadır. Bu politika, yoksulluğun bireysel kaynaklı olmakla birlikte, sonuçları itibariyle toplumsal bir sorun olduğu, çözümünün de bireysel gelişimle mümkün olacağı şeklindeki görüşün bir sonucudur ve somut uygulamasını *Şartlı Nakit Transferi* programlarında bulmuştur.

Şartlı nakit transferi programları, aslında kısmen de olsa, yoksulluğa yönelik hak temelli bir bakış açısının sonucudur. Gerçekten de yoksulluk olgusu, hem toplum tarafından hem de siyasi irade tarafından dönem dönem farklı bakış açılarıyla ele alınmıştır. Bu kapsamda, yoksulluk bazı dönemlerde liberal bir bakışla, kontrolsüz ve hızlı büyümenin bir sonucu gibi görülmüş ve piyasa ile yardımlaşma ve hayırseverlik gibi geleneksel bağlar arasına sıkıştırılmışken, bazı dönemlerdeyse doğrudan bir sosyal politika meselesi olarak algılanmış ve hak temelli bazı yaklaşımlar

sergilenmiştir. Şartlı nakit transferi programları bu iki yaklaşımın arasında bir noktada yer almaktadır. Bünyesinde bulunan şartlılık ilkesi, bu tarz bir yorum yapmaya yol açmaktadır. Çünkü yoksul nüfusun, şartlı nakit transferi programları aracılığıyla somutlaşan sosyal politika müdahalesinden faydalanmasının tek yolu, önceden tanımlanmış bazı yükümlülükleri yerine getirmektir. Kısaca, burada “koşullu” bir hak sahipliği durumu söz konusudur.

Şartlı nakit transferi programları konusunda en fazla tartışılan nokta da budur. Bir tarafta, sosyal korunma ve toplumsal zenginlikten eşit pay alma hakkının vazgeçilmez ve doğuştan gelen bir sosyal vatandaşlık hakkı olduğu ileri sürülürken, diğer taraftan insanların bir toplum içinde yaşamasına bağlı olarak, hem birbirlerine hem topluma hem de devlete karşı bazı sorumluluklarının olduğu ve bu sorumlulukları yerine getirmenin yolunun da söz konusu şartlara uygun hareket etmek olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, bu şartların uzun dönemde yoksul bireyin yardıma bağımlılığını sona erdirecek insani gelişimin temellerini attığı da ileri sürülmektedir. Kısaca, şartlı nakit transferi programlarında yardım öncesindeki şartlar bir görüşe göre temel bir insan hakkı ihlali sayılırken, diğer bir görüşe göre ise bu şartlar sosyal korunma hakkını kullanmanın önünü açan mekanizmalardır.

Şartlı nakit transferi programlarının ilgi çeken bir başka tarafı, temel gelir tartışmalarıyla da bir yere kadar ilişkilendirilmiş olmasıdır. Bu ilişkilendirmeyi yapanlar, her iki uygulamanın da öz itibarıyla “hak temelli” uygulamalar olduğunu ileri sürmekte ve buradan hareket ederek, şartlı nakit transferlerinin temel gelir uygulamasına geçiş mekanizması olabileceğini ileri sürmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, şartlı nakit transferlerinin aslında bir temel gelir uygulaması olduğunun değil; temel gelire yumuşak ve planlı bir geçiş için uygun bir temel olduğunun iddia ediliyor olmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, bir ülkenin sadece vatandaşlık koşulunu temel alarak evrensel bir temel gelir politikasını bir anda uygulamaya koymasının çok kolay olmadığı gerçeğinden hareketle, önce en fazla ihtiyaç sahibi olan yoksul kesimlerin şartlı nakit transferi ile hak temelli olarak kapsama alınacağı, ardından ekonomik ve siyasi koşulların izin verdiği anda bu politikanın sadece yoksulları kapsamaktan çıkarılıp, halkın geri kalanını da kapsayabileceği ileri sürülmektedir. Bu iddia aslında, neoliberalizmin hakim olduğu

günümüz toplum yapısında, yukarıda bahsedilen “sosyal politikaların dünyadaki hakim ekonomik ve siyasi ideolojilere paralel şekil alacağı” şeklindeki çıkarıma da bir alternatif teşkil etmektedir.

Ancak şartlı nakit transferlerinin temel gelire giden yolun ilk basamağı olabileceği şeklindeki görüşün geniş bir kabul gördüğünü belirtmek kolay değildir. Bunun en önemli nedeni, şartlı nakit transferi programlarının tüm dünyada neoliberalizmin günümüzdeki en önemli temsilcileri olan küresel finans kuruluşlarının teknik ve maddi desteğiyle yaygınlaşmış olmasıdır. Bu kuruluşların ortak görüşüne göre, şartlı nakit transferi programları nüfusun en yoksul kesimlerini en düşük hata payıyla hedeflemekte, nesiller arası yoksulluk aktarımını kırarak beşeri sermaye yatırımlarını geliştirmekte, kısa ve uzun dönemde yoksulluk ve eşitsizlik düzeyini düşürmekte ve düşük maliyetle uygulanabilmektedir.

Olumlu teorik gerekçeleri bu şekilde temellendirilen şartlı nakit transferi programları, söz konusu uluslararası finans ve kredi kuruluşları tarafından, özellikle gelişmekte olan ülkelerde hızla yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Bunun için de her türlü altyapı ve teknik destekle birlikte, kredi desteği de sunulmaktadır. Sonuç itibariyle, hem bu olumlu temellendirmenin hem de kredi desteklerinin etkisiyle, şartlı nakit transferi programları günümüzde dünyanın birçok bölgesinde yaygın biçimde uygulanmaktadır.

Ancak şartlı nakit transferi programlarının tüm dünyaya asıl olarak Latin Amerika’daki başarılarından sonra yayıldığını da vurgulamak gerekir. Uzun yıllardır dünyanın en yoksul ve en eşitsiz gelir dağılımına sahip bölgeleri arasında gösterilen, bolluğun ve yokluğun en şiddetli hallerinin bir arada bulunduğu Latin Amerika’da hükümetler her dönemde yoksulluğa ve eşitsizliğe karşı önlemler almıştır. Ancak bu önlemler, genellikle pek etkili olamamış ve kısa ömürlü olmuştur.

Günümüz itibariyle bakıldığında ise Latin Amerika’da yoksulluk ve eşitsizlikle olan mücadelenin esas olarak şartlı nakit transferi programları yoluyla devam ettiği görülmektedir. Gerçekten de hemen hemen tüm Latin Amerika ülkeleri farklı ölçekte ve içerikte şartlı nakit transferi programları uygulamaktadır. Buradan hareketle, Latin

Amerika’da Şu anda sosyal yardım politikasının mutlak yoksulluğa karşı başvurduğu en önemli politika aracının Şartlı nakit transferi programları olduğu belirtilebilir. Bu konuda öncü iki bölge ülkesi ise Brezilya ve Meksika’dır. Bu iki ülke hem kapsam hem de bütçe bakımından dünyanın en gelişmiş Şartlı nakit transferi programlarına sahiptir.

Brezilya’nın dünyaca tanınan ve örnek alınan Şartlı nakit transferi programı, 2003 yılı Ekim ayında kurulan Bolsa Familia’dır. Bolsa Familia kendinden önceki iki Şartlı nakit transferi programı Bolsa Escola ile Bolsa Alimentação’nun yanı sıra, diğer nakit transferi programları Cartao Alimentação, Fome Zero ve Auxilio Gas programlarını bir araya toplamıŐtır. Uygulandığı ilk günden itibaren Bolsa Familia, Brezilya’daki sosyal güvence ağının genişlemesi, güçlendirilmesi ve koordine edilmesi çabalarında hayati bir önem ve rol sahibi olmuştur.

Bolsa Familia esas olarak, yoksul aileler arasında yaygın olan tutum ve davranışları, nakit teşvikleriyle değiştirmeyi amaçlamaktadır. Örneğin, Brezilya’da çocuk emeği son derece yaygın ve ciddi bir sorundur. Yasaklamalar ve bu konuda öngörülen cezalar, bu sorunun üstesinden gelmede etkili olamamaktadır. Bolsa Familia yasaların yetersiz kaldığı bu gibi durumlarda, aileleri nakit transferleriyle ikna etmeye çalışmaktadır. Bunu yaparken, aileleri çocuklarının sadece temel eğitimi değil, orta seviye eğitimini tamamlamaları konusunda da motive etmeye çalışmaktadır. Aynı zamanda, başta hamileler ve 7 yaşından küçük çocuklar olmak üzere, ailelerin sağlık hizmetlerinden faydalanmasını arttırmayı da hedeflemektedir.

Ancak, Brezilya’da yoksulluğun ve gelir eŐsitsizliĐinin boyutu, tek bir Şartlı nakit transferi programı ile giderilemeyecek kadar derindir. Bu nedenle çok daha kapsamlı ve çok ayaklı bir strateji gerekmektedir. Örneğin eğitim düzeyinin yükselmesi, tek başına nesiller arası yoksulluk aktarımına son verileceğinin garantisi değildir. Çünkü bireylerin eğitim yoluyla edindiği yetenekleri ve kapasite artışını gelire çevirebileceği, düzgün işleyen, dinamik emek piyasalarına ihtiyaç vardır. Daha açık bir ifadeyle, Brezilya’daki kitlesel yoksulluk sorununa etkili bir çözüm bulabilmek için, mülk ve servet sahipliğinde, emek piyasalarında ve ekonomi politikalarında kaynak dağılımına ve bölüŐüme ilişkin değişiklikler yapılması daha

isabetli olacaktır. Örneğin, tarım reformu gibi stratejiler, kırsal bölgelerdeki yaşam kalitesini ve saygın yaşamı yeniden inşa etmek ve sürdürmek için temel role sahip olabilir. Ayrıca, yoksullukla mücadele gündeminde mutlaka hem kent alanlarında hem de kırsal bölgelerde istikrarlı ve insana yaraşır istihdam olanaklarının yaratılmasına ağırlık verilmelidir. Bu nedenle, Brezilya'da yoksulluğun etkili ve kalıcı bir biçimde azaltılması, basitçe güvence ağları tasarlamak yerine, yeniden dağıtım politikalarıyla ve sosyal yatırımlarla bir arada gerçekleşen güçlü ve yeni istihdam yaratıcı bir ekonomik büyüme sayesinde sağlanabilir.

Benzer bir yorumu, Meksika'nın şartlı nakit transferi programı Progres/Oportunidades için de yapmak mümkündür. Progres/Oportunidades, mutlak yoksul ailelerdeki insani gelişim düzeyini geliştirmek amacıyla, 1997 yılında kurulmuş ve bugüne gelene kadar kapsamını sürekli genişletmiştir. Progres/Oportunidades'i diğer şartlı nakit transferi programlarından haklı biçimde ayıran bazı özellikler bulunmaktadır. Öncelikle bu program, Meksika gibi sosyal koruma program ve tedbirlerinin kısa ömürlü ve etkisiz olmasıyla ün kazanmış bir ülke için, son derece özenli bir biçimde tasarlanmış ve iktidar değişimlerinden etkilenmeden, günümüze kadar büyüyerek gelebilmiştir. Progres/Oportunidades aynı zamanda, etki değerlendirmesi konusuna diğer şartlı nakit transferi programlarında olmadığı kadar önem vermesiyle de ayrı bir yerde tutulmaktadır. Bu sayede, uygulamada ortaya çıkan eksiklikler ve aksaklıklar zamanında fark edilmekte ve gerekli iyileştirmeler yapılarak, kontrollü bir genişleme mümkün olmaktadır.

Bu etki değerlendirmelerinin hemen tamamı, program kapsamında bulunan ailelerdeki çocukların okula ve sağlık kontrollerine düzenli biçimde devam ettiğini, dengeli beslendiğini, ve geleceklerini değiştirmenin mümkün olduğunu fark etmeye başladığını göstermektedir. Progres/Oportunidades'in bu olumlu sonuçları, bu tip nakit transferi programlarının hem yoksulluğu azaltmak hem de sağlık ve eğitim yatırımları yoluyla çocukların geleceklerini iyileştirmek için uygun ve etkili araçlar olabileceğini göstermektedir.

Ancak tüm bu olumlu özelliklerine rağmen, Progres/Oportunidades de tıpkı Bolsa Familia gibi, büyümeyi doğrudan sağlayacak ve yoksulluğu tek başına ortadan

kaldırarak bir program değildir. Bu program, ancak zaman içinde daha sağlıklı ve eğitimli bir işgücünün oluşmasına katkı sağlayarak ve yoksul hanelerin daha üretken beşeri ve iktisadi yatırımlar yapmasını mümkün kılarak büyümeye dolaylı katkı sağlayabilir. Dolayısıyla, yoksulluğu gerçekten sona erdirebilmek için Progres/Oportunidades'in mutlaka genel bir yoksulluk stratejisinin diğer unsurlarıyla desteklenmesi ve aynı zamanda fiyat ve mali istikrar, yatırım teşvikleri ve yeni iş yaratılması gibi makro ve mikro politikalarla tamamlanması gerekmektedir. Çünkü bu politikaların büyüme üzerindeki doğrudan etkileri, Progres/Oportunidades'ten daha fazladır. Daha net bir ifadeyle, her ne kadar Progres/Oportunidades sorunun çözümündeki temel unsurlardan biri olsa da yoksulluk çok boyutlu nedenleri olan bir sorun olduğu için, tek bir programın bu sorunun üstesinden gelmesi beklenemez.

Kısaca, şartlı nakit transferi programlarını yoksullukla mücadelede tek başına bir mucize olarak görmek doğru değildir. Çünkü bu programlar sadece kendi hedef kitleleri üzerinde ve belli koşullar altında etkilidir. Bunu görmezden gelip, şartlı nakit transferi programlarını her kesime ve her riske karşı uygulamak, başarı getirmeyecektir. Öncelikle, şartlı nakit transferi programları mutlak yoksul haneler için geliştirilmiş olmalarına karşın, içeriklerindeki şartlılık ilkesi nedeniyle, sadece bebek ve okul çağında çocuk bulunan mutlak yoksul hanelerde uygulanabilmektedirler. Daha doğrudan bir ifadeyle, tüm yoksulları kapsama alamamaktadırlar. Ayrıca, şartlı nakit transferi programları asıl etkilerini uzun vadede, yapısal yoksulluk üzerinde yapmak üzere tasarlanmışlardır. Bu nedenle, acil müdahale gereken ekonomik kriz dönemlerinde yeterince etkili bir sosyal koruma sağlayamamaktadırlar. Bu tür ani şokların yaşandığı dönemlerde, tersine döngülü bir sosyal güvenlik ve yardım mekanizması, şartlı nakit transferlerinden çok daha etkili olacaktır. Bir başka önemli nokta olarak, şartlı nakit transferi programlarının kendilerinden beklenen etkileri yapabilmeleri için, ülkede yaygın ve kalitesi yüksek bir eğitim ve sağlık hizmeti altyapısı bulunmalı ve bunlara erişim de kolay olmalıdır. Eğitimin ve sağlık hizmetlerinin kalitesini ve erişilebilirlik düzeyini yükseltmeden şartlı nakit transferi programı uygulamak yeterince etkili olamayacaktır.

Ancak tüm bunlara bakarak, şartlı nakit transferi programlarını tamamen reddetmek ve etkisiz görmek de doğru değildir. Çünkü sonuç itibariyle bu programlar, sosyal politika ve yoksullukla mücadele gündemine bir yenilik getirmiştir. Bu doğrultuda, sosyal korumanın kapsamını sadece sigortalı ve kayıtlı çalışan kesimlerden, toplumun diğer ihtiyaç sahibi katmanlarına da yaymıştır. Şartlı nakit transferi programları ayrıca, vatandaşlık temelli bir gelir güvencesi uygulamasına geçişin ilk aşaması olarak da değerlendirilebilmektedir. Nitekim bu programlar, zaman içinde “geliri belli bir eşiğin altında bulunan tüm vatandaşlara yönelik nakit desteği uygulaması” olarak ve başkaca hiçbir şart aranmadan genelleştirilebilecek bir asgari gelir uygulamasına, buradan da gelir tespitine dayanmayan ve sadece vatandaş olmalarından ötürü tüm bireylere uygulanan temel gelir uygulamasına dönüşme potansiyeline sahiptir. Ayrıca, her şey bir yana, bu programlar yoksulluğun sadece bir büyüme ve istihdam sorunu olarak görülüp, büyüme ve istihdamla birlikte zaman içinde kendiliğinden çözülmesinin beklenmediğinin; ayrı bir mücadele politikası gerektiren bir sosyal politika meselesi olarak görüldüğünün de kanıtıdır.

Bu nedenlerle, şartlı nakit transferi programlarını sosyal koruma politikasının tek mekanizması olarak görmek yerine, kapsamlı ve bütünsel bir yoksullukla mücadele stratejisinin bir bileşeni olarak uygulamak ve mutlaka başka programlarla eş zamanlı ve uyumlu biçimde desteklemek, yoksulluğun kalıcı olarak düşürülmesi konusunda daha etkili sonuçlar doğuracaktır.

KAYNAKÇA

Adato, Michelle ve Hoddinott, John, “Conditional Cash Transfer Programs: A “Magic Bullet” for Reducing Poverty?”, **International Food Policy Research Institute**, Washington, October 2007, s.3.

Arnold, Catherine, Conway, Tim ve Greenslade, Matthew, “Cash Transfers Evidence Paper”, **Department for International Development (DFID)**, 2011, s.i.

Arriagada, Irma, “Dimensions Of Poverty And Gender Policies”, **CEPALREVIEW 85**, April 2005, s.100.

Attanasio, Orazio, Battistin, Erich, Fitzsimons, Emla, Mesnard, Alice, and Vera-Hernandez, Marcos, “How Effective Are Conditional Cash Transfers? Evidence From Colombia”, **London: Institute for Fiscal Studies**, IFS Briefing Note 54, 2005, s.6.

Barrientos, Armado ve Niño-Zarazúa, Miguel, “Social Transfers and Poverty: Objectives, Design, Reach and Impact”, **Chronic Poverty Research Centre (CPRC)**, UK, s.14.

Barrientos, Armando ve Neff, Daniel, “Attitudes to Chronic Poverty in the Global Village”, **German Institute of Global and Area Studies (GIGA)**, No:134, May 2010, s.7.

Barrientos, Armando, “Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime”, **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America**, Edt: Ian Gough ve Geoff Wood, Cambridge University Press, 2006, ss.130-138

Barrientos, Armando, Gideon, Jasmine and Molyneux, Maxine, “New Developments in Latin America’s Social Policy”, **Development and Change**, 39(5), 2008, s.763.

Bassett, Lucy, “Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?”, **World Bank**, SP Discussion Paper, No:0835, October 2008, s.15.

Bastagli, Francesca, “From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America”, **London School of Economics**, July 2007, ss.13-14.

Baş, Hüseyin, “Latin Amerika’da Değişim Rüzgarları”, **Cumhuriyet**, 8 Mayıs 2006, s. 10.

Başaran, Şerife, “Paraguay Seçimleri ve Latin Amerika’da Güçlenen Sol Dalga”, <http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?ID=2146&kat1=&kat2=1>, Erişim: 09/10/2008, s.1.

Bate, Peter (a), “The Story Behind Oportunidades”, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3049>, Erişim: 07/03/2012. (sayfa yok).

Bate, Peter (b), “A Different Kind of Opportunity”, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3037>, Erişim:27/02/2012, (sayfa yok).

Behrman, Jere ve Hoddinott, John, “An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Pre-School Child Height”, **International Food Policy Research Institute**, 2000, Washington, s.iii.

Benderly, Beryl Lieff, “Mexico’s Model Conditional Cash Transfer (CCT) Program for Fighting Poverty”, **Results-Based Financing for Health (RBF)**, <http://www.rbfhealth.org/rbfhealth/library/doc/460/mexico%E2%80%99s-model-conditional-cash-transfer-cct-program-fighting-poverty>, Erişim:06/03/2012, s.2.

Berry, Albert, "Poverty Policy in Latin America During the 1980s", **Review of Income and Wealth**, Volume 43, Issue 1, March 1997, s.119.

Birdsall, Nancy ve Londono, Juan Luis, "Asset Inequality Dose Matter: Lessons from Latin America", **Inter American Development Bank**, OCE Working Paper, March 1997, s. 25.

Birdsall, Nancy ve Szekely, Miguel, "Bootstraps, not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy", **Center for Global Development Working Paper No. 24**, s. 49.

Birdsall, Nancy, de la Torre, Augusto ve Menezes, Rachel, "Washington Contentious Economic Policies for Social Equity in Latin America", **Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue**, 2001, s.iii (foreword içinde)

Bloom, David E., Mahal, Ajay, Rosenberg, Larry ve Sevilla, Jaypee, "Social Protection and Conditional Cash Transfers", **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.12.

Bolsa Alimentação Programme, Brazil-an Illustrative Example, **PPHC-KN Secretariat (Priority Public Health Conditions Knowledge Network) and NHD Department**, January 2007, s.1.

http://www.who.int/social_determinants/knowledge_networks/phconditions/pphc_example.pdf, Erişim: 24/01/2012.

Bolsa Alimentação, **International Food Policy Research Institute**, <http://www.ifpri.org/book-765/ourwork/program/bolsa-alimenta-o>, Erişim: 24/01/2012.

Bouillon, Cesar P. ve Buvinic, Mayra, "Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development", **Background Document for EC/IADB Seminar on Social Cohesion in Latin America**, Brussels, June 5–6, 2003, s.3.

Britto, Tatiana (a), “Brazil’s Bolsa Família: Understanding Its Origins and Challenges”, **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:15, August 2008, s.6.

Britto, Tatiana (b), “Conditional Cash Transfers and the Basic Income Grant in Brazil: Will They Ever Merge?”, **One Pager**, The International Policy Centre for Inclusive Growth, No:124, January 2011, s.1.

Britto, Tatiana (c), “Conditional Cash Transfers in Latin America”, Poverty in Focus, **UNDP International Poverty Centre (IPC)**, June 2006, s.17.

Britto, Tatiana ve Soares, Fábio Veras, “Bolsa Família and the Citizen’s Basic Income: A Misstep?”, **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:77, January 2011, s.2.

Burgos, Fernando Irala, “External Evaluation Results”, http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/external_evaluation_results, Erişim: 01/03/2012, (sayfa yok).

Buvinic, Mayra ve Mazza, Jacqueline, “Gender And Social Inclusion: Social Policy Perspectives From Latin America And The Caribbean”, **Arusha Conference; “New Frontiers of Social Policy”**, December 12–15, 2005, s.18.

CEPAL, “Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity”, ss.155–156.

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/24080/lcg2294i_Chapter_V.pdf, Erişim: 30/11/2011

CEPAL,

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=362&iidioma=i>, Erişim: 28/05/2011.

CEPALSTAT,

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=23&idTema=266&idioma=i>, Erişim: 31/08/2012.

Clements, Benedict, Faircloth, Christopher ve Verhoeven, Marijn, “Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues”, **IMF Working Paper WP/07/21**, February 2007, s.21.

Coffey, Amanda, **Reconceptualising Social Policy**, Open University Press, UK, 2004, s. 2.

CONEVAL, “Stata as a Tool for Transparency and Statistics Dissemination: Measuring Multidimensional Poverty in México”, April 29, 2010, http://www.stata.com/meeting/mexico10/mex10sug_perez.pdf, Erişim:05/03/2012, s.30.

Cruz-Saco, Maria Amparo, “Labour Markets and Social Security Coverage: The Latin American Experience”, **Extension of Social Security Series**, ESS Paper 2, Social Security Policy and Development Branch, 2002, International Labour Office, s.9.

Cunha, Rosani, “Entitlement to Income in Brazil: the Experience of the Bolsa Família Programme”, **UNDP - International Policy Center for Inclusive Growth**, 2008, s.1.

Damián, Araceli ve Boltvinik, Julio, “A Table to Eat On”, **Latin America after Neoliberalism**, Edt: Eric Hershberg ve Fred Rosen, 2006, New Press, s.144.

De Janvry, Alain and Elisabeth Sadoulet, “Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Casual Analysis, 1970 – 94”, **Review of Income and Wealth Series 46**, Number 3, September 2000, s.268.

De Janvry, Alain, Finan, Frederico ve Sadoulet, Elisabeth (a), “Can Conditional Cash Transfers Serve as Safety Nets to Keep Children at School and Out of the Labor Market?”, **Department of Agricultural and Resource Economics**, UCB, UC Berkeley, 2004, s.1.

De Janvry, Alain, Finan, Frederico ve Sadoulet, Elisabeth (b), “Evaluating Brazil’s Bolsa Escola Program: Impact on Schooling and Municipal Roles”, **Mimeo**, University of California at Berkeley, June 2006, s.2.

De Janvry, Alain, Finan, Frederico, Sadoulet, Elisabeth, Nelson, Donald, Lindert, Kathy, De la Brière, Bénédicte ve Lanjouw, Peter, “Brazil’s Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation”, **World Bank, Social Policy Discussion Paper**, No: 0542, December 2005, s.6.

De la Briere, Benedicte ve Rawlings, Laura B., “Examining Conditional Cash Transfer Programmes: A Role for Increased Social Inclusion?”, **UÇÖ-Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty Programme**, 2006, s.9.

De La Jara, Felipe Hevia, “Between Individual and Collective Action: Citizen Participation and Public Oversight in Mexico’s Oportunidades Programme”, **IDS Bulletin**, 2008, Vol: 38, s.66.

Desai, Raj M., “The Political Economy of Poverty Reduction; Scaling Antipoverty Programs in the Developing World”, **Wolfensohn Center for Development**, Working Paper 2, 2007, s. 9.

Dest, Mario Felipe, "The Impact of Brazil’s Bolsa Familia Program on Food Security in Santo Antônio de Jesus, Bahia", **ISP Collection**, 2009, Paper 756, s.10.

Dunkerley, James, **The Cambridge Companion to Modern Latin American Culture**, Edt: John King, Cambridge University Press 2007, ss.41–46.

Dura, Cihan, **Derin Komplo; Türkiye'nin Yeniden İşgali**, İleri Yayınları, İstanbul, 2008, s. 680.

E. Dulitzky, Ariel, "A Region in Denial: Racial Discrimination and Racism in Latin America",
<http://web2.cc.utexas.edu/law/academics/centers/humanrights/adjudicating/papers/Deniallastversion.pdf>, s.5. Erişim: 25/02/2012

ECLAC (a), "Social Cohesion: Inclusion And A Sense Of Belonging In Latin America And The Caribbean",
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/29030/Chapter1_SocialCohesion.pdf, s. 20, Erişim: 04/02/2008.

ECLAC (b), A Decade of Social Development in Latin America 1990–1999, Santiago, 2004 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/14801/lb77_In_ChapI.pdf, s.33, Erişim: 07/03/2008.

ECLAC (c), "The Equity Gap: A Second Assessment", **Second Regional Conference In Follow-Up To The World Summit For Social Development**, Santiago/Chile, 15-17 May 2000, s. 12.

ECLAC (d), **Social Panorama of Latin America 2006**, United Nations Publication, February 2007, s.20.

ECLAC (e), "Realizing Rights Through Social Policy", **Workshop on Explicit Guarantees in the Implementation of the Economic, Social and Cultural Rights in Latin America and the Caribbean**, April 2-4, 2007, Santiago/Chile, s.19.

ECLAC (f), **Social Panorama of Latin America 2004**, United Nations Publication, 2004, s.386.

ECLAC (g), Social Indicators and Statistics Database (BADEINSO), <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1>, Erişim: 28/05/2011.

ECLAC (h), **The Millenium Development Goals; A Latin American and Caribbean Persective**, United Nations Publications, Santiago/Chile, August 2005, s.9.

ECLAC (i), **Social Panorama of Latin America 2002–2003**, United Nations Publications, Chile, 2004, s. 181.

Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report, **Inter-American Development Bank**, Washington DC, 1996, pt.I, s. 46.

Economic Report, **MESOP(Ministerio de Economia Y Obras Y Servicios Publicos)**, First Quarter, 1998, Buenos Aires, s. 55.

Ecuador Poverty Report: Volume I, Componenets of a Poverty Reduction Strategy, **Document of the World Bank**, Report No: 14533-EC, Washington DC, November 27, 1995, s. iii.

Edwards, Sebastian, “Labor Reform and Employment in Latin America”, **Comparative Labor Law & Policy Journal**, 2005, Volume 25, Issue 2, s.349.

Esping-Andersen, Gosta, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press, Cambridge, UK, 1990, s.19.

Fabio Veras Soares ve Elydia Silva, “Conditional Cash Transfer Programmes and Gender Vulnerabilities in Latin America - Case Studies from Brazil, Chile and Colombia”, **Overseas Development Institute**, October 2010, s.19.

Fernald, Lia C. H., Hou, Xiaohui ve Gertler, Paul J., “Oportunidades Program Participation and Body Mass Index, Blood Pressure, and Self-Reported Health in Mexican Adults”, **Preventing Chronic Disease**, 2008, July 5(3), s.6.

Fiszbein, Ariel, Schady, Norbert, Ferreira, Francisco, Grosh, Margaret ve Kelleher, Nial, **Conditional Cash Transfers—Reducing Present and Future Poverty**, World Bank, Washington, 2009, s.48.

Franzoni, Juliana Martínez, “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies”, **Latin American Politics and Society**, 50:2, 2008, s.70

Freije, Samuel, “Informal Employment in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences and Policy Recommendations”, **Inter-American Development Bank**, Labor Markets Policy Briefs Series, s.3.

Galeano, Eduardo, **Latin Amerika'nın Kesik Damarları**, Çitlembik Yayınları, İstanbul, Haziran 2006, s.155.

Galli, Rossana ve Kucera, David, “Latin Amerika’da Çalışma Standartları ve Kayıtdışı İstihdam”, **İşgücü Piyasası Kurallarının Savunusu**, Edt: Janine Berg ve David Kucera, Efil Yayınevi, Ankara, Mart 2010, s.184.

Garcia, Alvaro, “Latin America 1980-2005: Institutions, Growth And Poverty”, **Beyond Transition Newsletter**, April-June 2005, Volume 16, No. 2, s.10.

Garcia-Verdu, Rodrigo. “Conditional Income Support Programs: The Case of Mexico’s Oportunidades”, **Chicago Policy Review**, Spring 2003, 7:1, s.19.

Garrett, James, Bassett, Lucy ve Marin, Alessandra, “Designing CCT Programs to Improve Nutrition Impact: Principles, Evidence and Example”, **United Nations Food and Agriculture Organization (FAO)- Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative**, 2009, ss.8-9.

Gasparini, Leonardo, Gutierrez, Federico ve Tornarolli, Leopoldo, “Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys”, **CEDLAS(Center for Distributional, Labor and Social Studies)**, No: 30, Aralık 2005, s. 2.

Gertler, Paul, “The Impact of Progresa on Health-Final Report” , **International Food Policy Research Institute(IFPRI)**, Washington, November 2000, s.14.

Gil-Diaz, Francisco, “The Origin of Mexico's 1994 Financial Crisis”, **The Cato Journal**, Vol:17, No:3, s.1.

Glewwe, Paul ve Kassouf, Ana Lucia, “The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Grade Promotion and Drop out Rates in Brazil”, **ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia**, Proceedings of the 36th Brazilian Economics Meeting, 2008, No: 200807211140170, s.4.

Glewwe, Paul ve King, Elizabeth M., “The Impact of Early Childhood Nutritional Status on Cognitive Development: Does the Timing of Malnutrition Matter?” **The World Bank Economic Review**, 2001, Vol:15, No:1, s.90.

Grosh, Margaret, del Ninno, Carlo, Tesliuc, Emil ve Ouerghi, Azedine, **For Protection and Promotion- The Design and Implementation of Effective Safety Nets**, World Bank, Washington, 2008, s.463.

Gutierrez, José Carlos, “The Oportunidades of Mexico”, <http://tyglobalist.org/in-the-mag/politics-and-economy/the-oportunidades-of-mexico/>, Erişim: 13/02/2012, (sayfa yok)

Hall, Anthony ve Midgley, James, **Social Policy for Development**, Sage Publications, UK, s. 45.

Hall, Anthony, “From Fome Zero to Bolsa Familia: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula”, **Latin American Studies Association (LASA) Conference**, October 2004, Las Vegas, NV, s.1.

Helwege, Ann ve B.L. Birch, Melissa, “Declining Poverty in Latin America? A Critical Analysis of New Estimates by International Institutions”, **Global Development and Environment Institute**, Working Paper No. 07-02, s.5.

Hicks, Norman ve Wodon, Quentin, “Economic Shocks, Safety Nets, and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America”, **World Bank**, September 2000, s. 2.

Hoddinott, John ve Bassett, Lucy, “Conditional Cash Transfer Programs and Nutrition in Latin America: Assessement of Impacts and Strategies for Improvement”, **United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) - Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative**, Şili, 2009, s.6.

Hoddinott, John ve Kinsey, Bill, “Child Health in the Time of Drought”, **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, 2001, Vol:63, No:4, s.431.

Hoddinott, John ve Skoufias, Emmanuel, “The Impact of PROGRESA on Food Consumption”, **Economic Development and Cultural Change**, 2004, 53 (1), s.44.

Hoddinott, John, Skoufias, Emmanuel ve Washburn, Ryan, “The Impact of Progresa on Consumption: a Final Report”, **International Food Policy Research Institute (IFPRI)**, Washington, September 2000, ss.33-34.

Holmes, Rebecca ve Slater, Rachel, “Conditional Cash Transfers: What Implications for Equality and Social Cohesion? The Experience of Oportunidades in Mexico”, **Overseas Development Institute (ODI)**, December 2007, s.15.

Holzmann, Robert, Sipos, **Sándor**, **Social Protection and Labor at the World Bank 2000–2009**, World Bank, Washington, 2009, s.1.

Hopenhayn, Martin, “Youth and Employment in Latin America and the Caribbean: Problems, Prospects and Options”, **Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) for the Youth Employment Summit**, Alexandria/Egypt, September 7– 11, 2002, s.3.

<http://www.basicincome.org/bien/>, Erişim: 23/10/2011.

http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_a_human_development_program, Erişim: 10/01/2012.

Huber, Evelyne, “Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic”, **Welfare States in Transition**, Edt: G. Esping-Andersen, London: Sage, 1996, s.159.

Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History, **World Bank**, 2003, Washington, s.1.

International Food Policy Research Institute (IFPRI), “Breaking the Cycle of Poverty”, www.ifpri.org/pubs/ib/ib6.pdf, Erişim:08/03/2012, s.5.

International Labour Office (UÇÖ)-Social Security Department, “Extending Social Security to All: A Guide Through Challenges and Options”, Geneva, 2010, s.27.

International Labour Organization (UÇÖ), “World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World”, Geneva, 2000, s.29.

International Labour Organization, “Child Labour and Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America”, International Labour Office - Geneva: UÇÖ, 2008, ss.17–18.

Jaccoud, Luciana, Dario, Patricia, Hadjab, El-Moor ve Chaibub, Juliana Rochet, “Brezilya’da Sosyal Yardım Politikası”, Çev: Gülay Bozdağ, Zeynep Kökkaya, **One Pager**, The International Policy Centre for Inclusive Growth, No:122, Aralık 2010, s.1

Johannsen, Julia, Tejerina, Luis ve Glassman, Amanda, “Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities”, Social Assistance and Conditional Cash Transfers-**The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.143.

Kaufman, Robert R. ve Haggard, Stephan, **Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe**, Princeton University Press, 2008, s.20.

Kıroğlu, Meryem Kurtulmuş, “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 478, Ekim 2006, s.18.

Kleiman, Fernando, “Social Development in Brazil”, **Ministry of Social Development and Fight Against Hunger**, June 2011, s.3.

Koray, Meryem, “Sosyal Politikanın Anlamını ve İşlevini Tartışmak...”, **Çalışma ve Toplum**, 2007/4, s.21.

Korzeniewicz, Roberto Patricio ve Smith, William C., “Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization”, **Latin American Research Review**, Vol. 35, No. 3, (2000), s. 14

Koyuncu, Murat ve Şenses, Fikret, “Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri”, **ERC Working Papers in Economics 04/13**, October 2004, s.5.

Künnemann, Rolf ve Leonhard, Ralf, **A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals**, Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst(Publishers), 2008, Stuttgart/Bonn, s.16.

Lagarde, Mylene, Haines, Andy ve Palmer, Natasha (a), “Conditional Cash Transfers for Improving Uptake of Health Interventions in Low- and Middle-Income Countries”, **Journal of the American Medical Association (JAMA)**, October 24/31, 2007, Vol 298, No.16, s.1900.

Lagarde, Mylene, Haines, Andy ve Palmer, Natasha (b), “The Impact of Conditional Cash Transfers on Health Outcomes and Use of Health Services in Low and Middle Income Countries”, **Cochrane Database of Systematic Reviews**, 2009, Issue 4, s.2.

Latapi, Agustín Escobar, “The Progresa Programme and Social Change in Rural Mexico”, **Social Policy Reform and Market Governance in Latin America**, Edt: Louise Haagh ve Camilla T. Helgø, New York: Palgrave Macmillan, 2002, s.219.

Latin American Economic Outlook 2011: How Middle Class Is Latin America?”, **OECD Publishing**, 2010, s.83.

Laurell, Asa Cristina, “The Transformation of Social Policy in Mexico”, **Confronting Development: Assessing Mexico’s Economic and Social Policy Challenges**, Edt: Kevin J. Middlebrook ve Eduardo Zepeda, CA: Stanford University Press, s.324.

Levinas, Lena ve Barbosa, Maria Lígia, “Assessing Local Minimum Income Programs in Brazil”, **International Labour Organization**, 2001, s.51.

Levy, Santiago (a), **Progres Against Poverty: Sustaining Mexico’s Progres/Oportunidades Program**, Brookings Institution Press, Washington DC, 2006, s.4.

Levy, Santiago (b), “Progress Against Poverty -- Sustaining Mexico's Progres/Oportunidades Program”,
http://www.argumentations.com/Argumentations/StoryDetail_10369.aspx,
Erişim:03/03/2012, (sayfa yok).

Lindert, Kathy, “Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor”, **Emerging Good Practice in Managing for Development Result**, OECD Source Book, First Edition, s.70.

Lindert, Kathy, Linder, Anja, Hobbs, Jason ve de la Briere, Bénédicte, “The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context”, **World Bank**, May 2007, s.9.

Lindert, Kathy, Skoufias, Emmanuel ve Shapiro, Joseph, “Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean”, **World Bank**, Social Safety Nets Primer Series, August 2006, s. 1.

Lloyd-Sherlock, Peter (a), “Social Policy and Inequality in Latin America: A Review of Recent Trends”, **Social Policy & Administration**, Vol. 43, No. 4, August 2009, s.347.

Lloyd-Sherlock, Peter (b), “Doing a Bit more for the Poor? Social Assistance in Latin America”, **Journal of Social Policy**, 2008, Vol:37, ss.623-624.

Lomeli, Enrique Valencia, “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations”, **Annual Review of Sociology**, 2008, Vol:34, s.480.

Londono, Juan Luis ve Székely, Miguel, “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970–1995”, **Journal of Applied Economics**, 2000, Volume: 3, No. 1, s. 107.

Lustig, Nora ve Deutsch, Ruthanne, “The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview”, **Inter American Development Bank**, May 1998, No. POV–101-R, s. 2.

Mainwaring, Scott, Brinks, Daniel ve Pérez-Liñán, Aníbal, “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999”, **Studies in Comparative International Development**, Spring 2001, Vol. 36, No. 1, ss. 37–65.

McFarlane, Anthony, **The Cambridge Companion to Modern Latin American Culture**, Edt: John King, Cambridge University Press 2007, s.9.

McKenzie, David J., “How do Households Cope with Aggregate Shocks? Evidence from the Mexican Peso Crisis”, **World Development**, Vol:31, 2003, s.1179.

Medeiros, Marcelo, Britto, Tatiana ve Soares, Fábio Veras, “Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família”, **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:46, June 2008, s.9.

Menocal, Alina Rocha, “Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration”, **Journal of Latin American Studies**, 2001, Vol:33, s.520.

Mesa-Lago, Carmelo (a), “Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America”, **United Nations Research Institute for Social Development**, November 2002, s.1.

Mesa-Lago, Carmelo (b), “The Extension of Healthcare Coverage and Protection in Relation with the Labour Market: Problems and Policies in Latin America”, **International Social Security Review**, 60: 1 (January-March 2007), s.9.

Mesa-Lago, Carmelo (c), “Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence”, **World Development**, 2002, Vol. 30, No. 8, s.1310.

Midgley, James, “Developmental Social Policy: Theory and Practice”, **Asian Journal of Social Policy**, Vol 2/1, s. 1.

Mitchell, Olivia S., “Social Security Reform in Latin America”, **Federal Reserve Bank of St. Louis Review**, March/April 1998, s.15.

Molyneux, Maxine (a), “The “Neoliberal Turn” and the New Social Policy in Latin America: How Liberal, How New?”, **Development and Change**, 39(5), 2008, s.777.

Molyneux, Maxine (b), “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, **Social Policy&Administration**, Vol:40, No:4, August 2006, s.426.

Molyneux, Maxine (c), “Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?” **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)**, Programme on Gender and Development Paper, No:1, Geneva, 2007, s.26.

Niño-Zarazúa, Miguel, “Mexico’s Progres-Oportunidades and the Emergence of Social Assistance in Latin America”, **Brooks World Poverty Institute (BWPI) Working Paper**, No. 142, March 2010, s.4.

O'Donnell, Guillermo, “On The State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)”, **Kellogg Institute Working Paper No.172**, April 1993, s. 12.

Olavarria-Gambi, Mauricio, “Poverty Reduction in Chile: Has Economic Growth Been Enough?”, **Journal of Human Development**, Vol. 4, No. 1, 2003, s. 104

Oportunidades, a Human Development Program,
http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_a_human_development_program, Erişim:03/03/2012, (sayfa yok)

Orazem, Peter F., Sedlacek, Guilherme ve Tzannatos, Zafiris (b), “Introduction: Child Labor and Education in Latin America”, **Child Labor and Education in Latin America-An Economic Perspective**, Edt: Peter F. Orazem, Guilherme Sedlacek, and Zafiris Tzannatos, Palgrave Macmillan, 2009, s.13.

Ortakaya, Ahmet Fatih, “Yoksulluğu Belirlemede Kullanılan Hedefleme Yöntemleri: Türkiye Örneği”, **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı**, 13-15 Ekim 2010, İstanbul, , SYDGM Yayınları, Mayıs 2011, s.200

Ortiz, Isabel, “Social Protection in Asia and the Pacific”, **Asian Development Bank**, 2001, www.adb.org/Documents/Books/Social_Protection/appendix_2.pdf, Erişim: 08/08/2011, s.657.

Ospina, Monica, “The Effects of Income Shocks on Child Labor and Conditional Cash Transfer Programs as an Insurance Mechanism for Schooling”, http://www.nip-lac.org/uploads/CCT_child_labor_v.april7.pdf, s.2, Erişim:02/11/2011.

Özbudun, Sibel, **Latin Amerika’da İsyanın Tarihi**, Ütopya Yayınevi, Ankara, Nisan 2008, s. 38.

Özdemir, Süleyman, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın no: 2004–69, ss. 31–32.

Palast, Gregory, “IMF’s Four Steps to Damnation (Interview with Joseph Stiglitz)”, **The Observer**, 29 April 2001.

Pantelic, Ana, **Poverty Alleviation in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Microfinance and Conditional Cash Transfer**, Boston University, Master’s Research Paper, 2008, s.47.

Pasma, Chandra, “Basic Income In Brazil”, 2009, “<http://www.cpj.ca/en/blog/chandra/basic-income-brazil>”, Erişim: 28/01/2012.

Patrinos, Harry Anthony, “The Cost of Discrimination in Latin America”, **Studies in Comparative International Development**, Summer 2000, s.8.

Petras, James ve Veltmeyer, Henry, **Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador**, Pluto Press, 2005, s.222.

Petras, James, “Is Latin America Really Turning Left?”, **Counterpunch**, June 3/4, 2006, s.7.

Porzecanski, Roberto, “Alliance For Progress Or Alianza Para El Progreso? A Reassessment Of The Latin American Contribution To The Alliance For Progress”, <http://fletcher.tufts.edu/research/2005/porzecanski.pdf>, s. 23, Erişim: 03/05/2008.

Presupuesto De Egresos De La Federación Para El Ejercicio Fiscal 2012”, **Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión**, Nuevo Presupuesto DOF 12-12-2011, s.136.

Ravallion, Martin, “Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty”, **World Bank Policy Research Working Paper 1775**, June 1997, s. 4.

Rawlings, Laura B., “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”, **World Bank**, Social Protection Discussion Paper Series, No:0416, August 2004, s.1.

Rosenberg, Tina, “To Beat Back Poverty, Pay The Poor”, The New York Times, 01/03/2011, <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2011/01/03/to-beat-back-poverty-pay-the-poor/?scp=1&sq=To%20beat%20back%20poverty,%20pay%20the%20poor&st=cse>, Erişim: 23/01/2012.

Rosenthal, Gert, “On Poverty and Inequality in Latin America”, **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Vol. 38, No. 2/3, Special Double, Summer – Autumn, 1996, s. 27.

Rowe, Nicholas, “Mexico’s Oportunidades: Conditional Cash Transfers as the Solution to Global Poverty?”, Donald A. Henriksen Fellowship in International Political Economy, **Keck Center for International & Strategic Studies**, Spring 2011, s.2.

Saavedra, Jaime, “Labor Markets During the 1990s”, **After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America**, Edt: P.P Kuczynski and J. Williamson, Washington, DC: Institute for International Economics. 2000, s.216.

Sadoulet, Elisabeth, Finan, Frederico, de Janvry, Alain ve Vakis, Renos, “Can Conditional Cash Transfer Programs Improve Social Risk Management?”, **World Bank Social Protection Discussion Paper 0420**, 2004, Washington, s.7.

Samson, Michael, Niekerk, Ingrid van ve Quene, Kenneth Mac, **Designing And Implementing Social Transfer Programmes**, Economic Policy Research Institute (EPRI) Press, 2006, Cape Town, s.12.

Santos, Leonor Maria Pacheco, Paes-Sousa, Romulo, Miazagi, Edina, Silva, Tiago Falcão ve da Fonseca, Ana Maria Medeiros, “The Brazilian Experience with Conditional Cash Transfers: A Successful Way to Reduce Inequity and to Improve Health”, **World Conference on Social Determinants of Health**, Brazil, 19-21 October 2011, s.4; Lindert, Linder, Hobbs ve Brière, a.g.m., s.9.

Santos, Luiz Marcelo Vídero Vieira, “Bolsa Familia Programme: Economic and Social Impacts under the Perspective of the Capabilities Approach”, **13th BIEN Congress**, 2010, Sao Paulo, Brazil, s.22.

Sautter, Hermann ve Schinke, Rolf, “The Social Dimension of the Latin American Reform Process”, **Stabilization and Reforms in Latin America: where do we stand?**, Edt: Hermann Sautter ve Rolf Schinke, Frankfurt am Main, Vervuert, 1996, s.10.

Schaffland, Elke, “Conditional Cash Transfers in Brazil: Treatment Evaluation of the “Bolsa Família” Program on Education”, **Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth, Discussion Papers**, Number 84, 2011, s.1.

Secretaría de Desarrollo Social, “Impacts of Oportunidades After 10 Years of Operation in Rural Mexico” External Evaluation of Oportunidades 2008; 1997-2007: 10 Years of Intervention in Rural Areas, Volume I, First Edition, 2008, s.9.

SEDESOL Gobierno Federal, “Oportunidades, a Program of Results”, 2010, s.7; http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/the_context_of_poverty_in_mexico, Erişim: 12/01/2012, (sayfa yok).

Sergei Soares, Rafael Guerreiro Osório, Fábio Veras Soares, Marcelo Medeiros ve Eduardo Zepeda, “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality”, **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:35, April 2007, s.3; Soares, Soares, Medeiros ve Osorio, a.g.m., s.3.

Sertel, Yıldız, “Latin Amerika’da İşbirliği”, **Cumhuriyet Strateji**, 19 Haziran 2006, ss. 12-13.

Seyyar, Ali, “Yoksullukla Mücadelede Vatandaşlık Geliri Modeli Türk Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Sistemini Nasıl Etkiler?”, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/16102010.asp>, Erişim: 22/10/2011.

Sheahan, John, “Effects of Liberalization Programs on Poverty and Inequality: Chile, Mexico, and Peru”, **Latin American Research Review**, Vol. 32, No. 3, 1997, s.9.

Skoufias, Emmanuel, “Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty”, **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Wening Handayani ve Clifford Burkley (Edt), Asian Development Bank, July 2009, s.121.

Skoufias, Emmanuel, “PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico”, **International Food Policy Research Institute (IFPRI)**, Washington, 2005, Research Report 139, s.36.

Skoufias, Emmanuel, Davis, Benjamine ve de la Vega, Sergio, “Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA”, **World Development**, 2001, Vol: 29, Issue:10, s.1775.

Soares, Fábio Veras, “Conditional Cash Transfers: A Vaccine Against Poverty and Inequality?”, **International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)**, Brezilya, 2009, s.3.

Soares, Fabio Veras, Soares, Sergei, Medeiros, Marcelo ve Osorio, Rafael Guerreiro, “Cash Transfer Programmes in Brazil, Impacts on Inequality and Poverty”, **UNDP - International Poverty Centre**, Working Paper, No:21, June 2006, s.2.

Social Inclusion and Poverty Reduction in Mexico (Vivir Mejor strategy), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, Erişim: 16/01/2012, (sayfa yok).

Social Policy and Administration” (yazar yok), **The Quality Assurance Agency for Higher Education**, UK, 2007, s. 2.

Son, Hyun H., “Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation?”, **Asian Development Bank**, ERD Policy Brief No.51, 2008, s.1.

Sorensen, Georg, **Democracy and Democratization**, Westview Press, 1993, s. 33.

Sri Wening Handayani ve Clifford Burkley, “Workshop Highlights and Executive Summary”, **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.XXXI.

Stachowski, Alessandra, “Conditional Cash Transfer Programs: The Emergence and Diffusion of Pro-Poor Social Policy in Latin America”, **Wesleyan University**, Connecticut, April 2011, s.18.

Stallings, Barbara ve Peres, Wilson, “Growth, Employment, And Equity: The Impact Of The Economic Reforms In Latin America And The Caribbean”, **ECLAC**, Spring 2000, s.36.

Stallings, Barbara ve Weller, Jürgen, “Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy”, **ECLAC**, Santiago/Chile. July 2001, s.11.

Sudhanshu Handa ve Benjamin Davis, “The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean”, **Development Policy Review**, 2006, No: 24/5 , s.513.

Székely, Miguel, “Pro-growth Social Policy”, **ECLAC Seminar 2005 on Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America**, Santiago/Chile, 1–2 September, s.4.

Şenkal, Abdülkadir, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 43.

T. Paul Schultz, “Final Report the Impact of Progresa on School Enrollments”, **International Food Policy Research Institute (IFPRI)**, April 2000, s.30.

Tabatabai, Hamid, “Conditional Cash Transfers and Child Labour: Experiences and Opportunities”, **International Programme on the Elimination of Child Labour International Labour Office**, Geneva, January 2010, s.3.

Takagi, Maya, "Implementation of the Zero Hunger Program in 2003" **The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience**, Edt: José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi ve Caio Galvão de França (edt.), Ministry of Agrarian Development (MDA), 2011, s.56.

Talas, Cahit, **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1992, s. 13.

Tarsicio Castañeda, "The Design and Implementation of Conditional Cash Transfer Programs: Issues and Lessons for the Future", **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.187.

Temelkuran, Ece, **Biz Burada Devrim Yapıyoruz Sinyorita**, Everest Yayınları, İstanbul, Ağustos 2007, s.16.

Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America", **Comparative Politics**, Vol. 23, No. 1, (Oct., 1990), ss.1-29.

Terry Lynn Karl, "Economic Inequality and Democratic Instability", **Journal of Democracy**, 2000, Volume 11, No.1, s.152.

Ticehurst, Simon, "Social Policy Reform And Participation In Latin America: The Bolivian Experiment", **Development in Practice**, Volume 8, Number 3, August 1998, s. 357.

Tsangarides, Charalambos G., Ghura, Dhaneshwar ve Leite, Carlos A., "Is Growth Enough? Macroeconomic Policy and Poverty Reduction", **IMF Working Paper No. 02/118**, 2000, s. 2.

Turner, John, "Social Security Privatization in Latin America", **Economics Team AARP Public Policy Institute**, Fact Sheet: 107, March 2005, s.1.

Tzannatos, Zafiris, Orazem, Peter F. ve Sedlacek, Guilherme (a), "Policy Options to Eradicate Child Labor and Promote Education in Latin America", **Child Labor and Education in Latin America-An Economic Perspective**, Edt: Peter F. Orazem, Guilherme Sedlacek, and Zafiris Tzannatos, Palgrave Macmillan, 2009, s.209.

Uribe, Armando, **Şili'de Amerikan Darbesi**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1975, s.15.

Usami, Koichi (a), "Introduction: Comparative Study of Social Security Systems in Asia and Latin America –A Contribution to the Study of Emerging Welfare States-", **The Developing Economies**, XLII-2, June 2004, s.133.

Usami, Koichi (b), "Latin American Social Security Reform in 1980s", **The Journal of Social Science**, Institute of Social Science, University of Tokyo, 2003, vol.55, no.1, s.155.

Usborne, David,"The Big Question: Should We Be Worried by the Rise of the Populist Left in South America?", **The Independent**, 4 Mayıs 2006.

Vahid Abdulmecit, "Latin Amerika, Demokratik Solla Milliyetçi Sol Arasında", **İttihad**, 22 Haziran 2006, s. 32.

Vermehren, Andrea, "Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Reaching the Poorest and Most Vulnerable", **Volatility, Risk, and Innovation: Social Protection in Latin America and Caribbean**, Edt: Ana-Maria Arriagada ve Robert Holzman, The World Bank, Fall 2003, s.52.

Vicente B. Paqueo, "Conditional Cash Transfers: An Overview of Theory, Practice, and Evidence", **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.128.

Volkan Yaraşır, **Sokakta Politika**, Gendaş Kültür Yayınevi, İstanbul, s. 152.

Wallerstein, Immanuel (a), “How Has Latin America Moved Left”, <http://milfuegos.blogspot.com/2006/12/latin-america-how-has-latin-america.html>, Erişim: 10 Ekim 2008.

Wallerstein, Immanuel (b), “How Far Left Has Latin America Moved?”, <http://www.binghamton.edu/fbc/233en.htm>, May 15, 2008, s. 1, Erişim:30/10/2008.

Wallerstein, Immanuel (c), “The United States versus Latin America”, <http://www.binghamton.edu/fbc/173en.htm>, Erişim: 17/04/2008.

Weber, Axel, “Social Assistance in Asia and the Pacific: An Overview”, **Social Assistance and Conditional Cash Transfers-The Proceedings of the Regional Workshop**, Edt: Wening Handayani ve Clifford Burkley, Asian Development Bank, July 2009, s.48.

Weber, Gaby (Çev. Gazi Çağlar), **Gerilla Bilanço Çıkartıyor / Arjantin, Bolivya, Şili ve Uruguay**, Belge Yayınları, 2001, ss.11–12.

Weyland, Kurt, “Assessing Latin American Neoliberalism: Introduction to a Debate”, **Latin American Research Review**, Vol. 39, No. 3, October 2004, s. 144.

World Bank Policy Research Report, “The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy”, **World Bank**, Washington DC, August 1993, s. 8.

World Bank, “Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, New York, **Oxford University Press**, 1994, s.234.

World Bank, “Mexico’s Oportunidades Program”, **Shanghai Poverty Conference: Case Study Summary**,

<http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/119/summary/Mexico-Oportunidades%20Summary.pdf>, Erişim:07/03/2012, s.1.

World Bank,
<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/BR?display=graph>,
Erişim: 28/05/2011.

World Energy Outlook 2006, **International Energy Agency**, s.432

Wynia, Gary W., **The Politics of Latin American Development**, Cambridge University Press, 1978, s.12.

Yalçın, Deniz, “ABD Emperyalizmi’nin Latin Amerika’da Çöküş Yılı”,
http://www.latinbilgi.net/index.php?eylem=yazi_oku&no=368, s.2, Erişim:
07/05/2008.

Yaschine, Iliana, “Why, When and How Should Beneficiaries Leave a CCT Programme?”, **Poverty in Focus**, International Poverty Centre, No:15, August 2008, s.8.

Yıldızoğlu, Ergin, “Latin Amerika’da Yeni Jeopolitik ve Sola Dönüş”, **Mülkiye**, cilt: XXX, sayı: 251, s. 4.

Zepeda, Eduardo, “Pro-poor Growth: What Is It?”, **International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)**, Brezilya, 2009, s.1.

ÖZGEÇMİŞ

Doğa Başar Sarıpek, 1980 İstanbul doğumludur. Lisans eğitimini Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde, yüksek lisans eğitimini aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi programında ve doktora eğitimini de yine Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Politika programında tamamlamıştır. 2004 yılından itibaren Kocaeli Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde Araştırma Görevlisi olarak görev yapmakta olup, akademik çalışmalarını sosyal politika alanında yoğunlaştırmıştır.