

**Joanna Gocłowska-Bolek**

Centrum Studiów Latinoamerykańskich CESLA  
Uniwersytet Warszawski<sup>1</sup>

## ***Programy pomocy warunkowej w Ameryce Łacińskiej. Próba ewaluacji***

### ***Streszczenie***

Ameryka Łacińska jest na dobrej drodze ku przejściu od systemu utrwalającego istniejące i przekazywane z pokolenia na pokolenie nierówności i przywileje dla wybranych grup społecznych do systemu wspierającego zrównoważony rozwój całego społeczeństwa. To właśnie w Ameryce Łacińskiej powstało wiele nowatorskich programów, których celem jest zmniejszenie nierówności społecznych, przerwanie kręgu biedy i przestępczości, pobudzenie przedsiębiorczości i kreatywności mieszkańców. Pogoń za nowoczesnością i innowacyjnością rozpoczęła się właśnie od zmian społecznych wpływających na zmianę świadomości tak zwykłych obywateli, jak i elit politycznych. Jednym z głównych narzędzi innowacyjności społecznej w Ameryce Łacińskiej są programy pomocy warunkowej (*conditional cash transfers*, CCT). W artykule autorka podjęła próbę ewaluacji tych programów.

**Słowa kluczowe:** Ameryka Łacińska, polityka społeczna, warunkowe transfery pieniężne, CCT

---

<sup>1</sup> Centrum Studiów Latinoamerykańskich (CESLA), Uniwersytet Warszawski, ul. Smyczkowa 14, 02-678 Warszawa; adres elektroniczny autorki: j.goclowska-bolek@uw.edu.pl

## Wprowadzenie

Programy pomocy warunkowej albo warunkowe transfery pieniężne (*conditional cash transfers*, CCT) powstały w krajach Ameryki Łacińskiej w drugiej połowie lat 90. ubiegłego stulecia, po czym doczekały się adaptacji w innych regionach świata (Aber, Rawling 2011). Niektóre z tych programów zostały wprowadzone jako narzędzie mające doraźnie łagodzić skutki kryzysu gospodarczego, inne zaś w odpowiedzi na dostrzeżoną długo-okresową niedoskonałość istniejących systemów zabezpieczenia społecznego (Fiszbein, Schady 2009). Programy CCT mają na celu podniesienie poziomu dobrobytu ubogiej części społeczeństwa poprzez przekazanie uposażenia wybranym gospodarstwom domowym po spełnieniu przez potencjalnych odbiorców pewnych kryteriów. Te warunki zwykle obejmują: obowiązek posyłania do szkoły dzieci do szesnastego roku życia, poddawanie się regularnym wizytom kontrolnym w placówkach opieki zdrowotnej, systematyczne szczepienia przeciw chorobom zakaźnym itp. (Stampini, Tornarolli 2012; CEPAL 2015). Właśnie pod tym względem programy CCT są wyjątkowe: ich celem jest nie tylko poprawa dzisiejszej sytuacji najbiedniejszej części społeczeństwa, ale także — w dłuższej perspektywie — przerwanie międzypokoleniowego cyklu przenoszenia się biedy poprzez inwestowanie w kapitał ludzki (Hanlon, Barrientos, Hulme 2010; CEPAL 2015).

Duża część latynoamerykańskich CCT to programy dobrze ukierunkowane na poprawę sytuacji ludzi ubogich i wykluczonych, skoncentrowane na zapewnieniu dostępu do edukacji, w tym na poziomie szkoły średniej, poprawie sposobu odżywiania się dzieci i młodzieży, ochronie zdrowia oraz promowaniu równości płci (Lustig, Pessino, Scott 2013). Skuteczność tych programów jest stosunkowo wysoka: szacuje się, że średnio 80% świadczeń faktycznie trafia do 40% najbiedniejszych rodzin (ECLAC 2015b). Sztandarowe programy z zakresu pomocy warunkowej to: brazylijski program *Bolsa Família* (wprowadzony w połowie lat 90. jako *Bolsa Escola*) i projekt *Pontos de Cultura*, meksykański *Oportunidades*, chilijski *Chile Solidario*, kolumbijski *Familias en Acción*, honduraski *Programa de Asignación Familiar*, gwatemalski *Mi Familia Progresa*, nikaraguański *Progreso Social*, kolumbijski *Familias en Acción*, panamski *Red de Oportunidades* i peruwiański *Juntos*<sup>2</sup>.

Artykuł ma charakter przeglądowy. Zostaną w nim zaprezentowane wnioski z wyników ewaluacji programów CCT w poszczególnych krajach Ameryki Łacińskiej w oparciu o oryginalne studia różnych autorów. Następnie zostanie przedstawione podsumowanie skuteczności tych programów z wykorzystaniem różnych wskaźników (są to przede wszystkim: wskaźnik poziomu ubóstwa i skrajnego ubóstwa, luki dochodowej, współczynnik Giniego, poziom dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych). Ewaluacja programów CCT oraz ich wpływu na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych została przeprowadzona na tle uwarunkowań gospodarczych regionu latynoamerykańskiego.

<sup>2</sup> Programy pomocy warunkowej wprowadziło również wiele krajów spoza regionu, np. Bangladesz, Indonezja, Stany Zjednoczone, Turcja.

### *Sytuacja gospodarcza regionu*

Amerykę Łacińską zamieszkuje dzisiaj ponad 600 mln mieszkańców, którzy wytwarzają blisko 7,7 bln USD produktu krajowego brutto w parzystości siły nabywczej i około 10 tys. USD w ujęciu PKB per capita. Przez lata lokomotywą wzrostu regionu była największa gospodarka latynoamerykańska — Brazylia, której PKB w 2010 r. podwyższyło się o 7,5%, co pozwoliło jej zająć szóste miejsce na liście największych gospodarek świata. Od początku obecnego stulecia do 2012 r. w szybkim tempie zaczęły się rozwijać także inne gospodarki regionu: Panama w średnim tempie 7,6%, Peru 6,4%, Chile 5,4%, Kolumbia i Boliwia po 5%, Argentyna 4,9%, Urugwaj 4,6%, Meksyk 3,9%, Paragwaj i Wenezuela po 3,2% PKB (ECLAC 2015a). Rządy państw latynoamerykańskich z reguły opierały wzrost na trzech filarach (CEPAL 2015): napędzaniu gospodarki przez włączanie do udziału w rynku ludzi, którzy żyli dotąd poniżej granicy ubóstwa; zdrowym i stabilnym systemie finansowym, dzięki niewielkiemu udziałowi złych kredytów; oraz dynamicznym rozwojem stosunków handlowych z krajami azjatyckimi, głównie — choć nie wyłącznie — z Chinami (Gocłowska-Bolek 2016). Ameryka Łacińska od wielu lat dostarcza szybko rosnącym gospodarkom azjatyckim potrzebnych surowców oraz stanowi rozległe rynki zbytu. Niestety kryzys globalny z 2009 r. oraz spowolnienie wzrostu Chin odbiły się bardzo niekorzystnie na gospodarkach Ameryki Łacińskiej (CEPAL 2016).

Chociaż gospodarka globalna po załamaniu w 2009 r. wykazuje pewne symptomy poprawy, to sytuacja krajów latynoamerykańskich ciągle nie skłania do wielkiego optymizmu. W 2014 r. stopa wzrostu gospodarczego w regionie wyniosła 1,2%, co pozostaje zarówno poniżej globalnej średniej wzrostu (2,6%), jak i stopy wzrostu regionu w roku poprzednim (2,8%). W latach 2015–2016 stopy wzrostu gospodarczego były ujemne: odpowiednio -0,7% PKB oraz -1,3% PKB (World Bank 2016). Oznacza to, że kryzys trwający od 2011 r. w ostatnich miesiącach jeszcze się pogłębił. Nie wszystkie subregiony zostały nim dotknięte w jednakowym stopniu: stopa wzrostu w Ameryce Południowej wyniosła 0,6%, w anglo- i holenderskojęzycznych państwach karaibskich 0,7%, w Ameryce Centralnej blisko 4%, a w Meksyku 2,2% (ECLAC 2015a). Wzrost PKB niekoniecznie przekłada się na podobny wzrost zasobności gospodarstw domowych, a to głównie z uwagi na nierównomierny rozkład wzrostu w różnych grupach społecznych i konsumpcyjnych.

Oficjalna średnia stopa bezrobocia dla regionu spadła z poziomu 6,2% w 2013 r. do 5,9% w 2014 r., co jest wartością rekordowo niską. W tym okresie nieznacznie obniżyła się jednak także stopa partycypacji w zatrudnieniu: z 60,6 do 60,1%. Siła nabywcza średniej płacy wzrosła w większości gospodarek regionu, chociaż w mniejszym stopniu niż w poprzednich latach. Średnia stopa inflacji wyniosła w 2014 r. 8,4%, czyli wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim (6,8%). Należy odnotować, że wyjątkowo wysoką wartość inflacja osiągnęła w Wenezueli (68,5%) oraz Argentynie (23,9%) i te dwie gospodarki mają najgorsze perspektywy na najbliższe miesiące. W 2015 r. nastąpiło dalsze pogłębienie kryzysu, ze stopą wzrostu gospodarczego poniżej zera (-0,6%). Prognozowany na 2016 r. wzrost rzędu 0,2% w 2017 r. może wynieść nawet 1,3% (przy czym tylko dla Wenezueli przewidywana jest ciągle ujemna stopa wzrostu — rzędu -4,6%), co jest jedną

z oznak, że Ameryka Łacińska zaczyna wracać na ścieżkę wzrostową (CEPAL 2016). Od początku obecnego stulecia region doświadczył znacznego przyspieszenia wzrostu, który w większości krajów regionu został wykorzystany do wprowadzenia reform gospodarczych i społecznych. Dzięki nim w samej Brazylii udało się wyprowadzić z ubóstwa blisko 40 mln ludzi (CEPAL 2015) oraz zapewnić szanse dzieciom i młodzieży z ubogich rodzin na życie w innych warunkach ekonomicznych niż doświadczały tego pokolenia ich rodziców i dziadków<sup>3</sup>.

### *Postęp w zakresie rozwoju społecznego w Ameryce Łacińskiej*

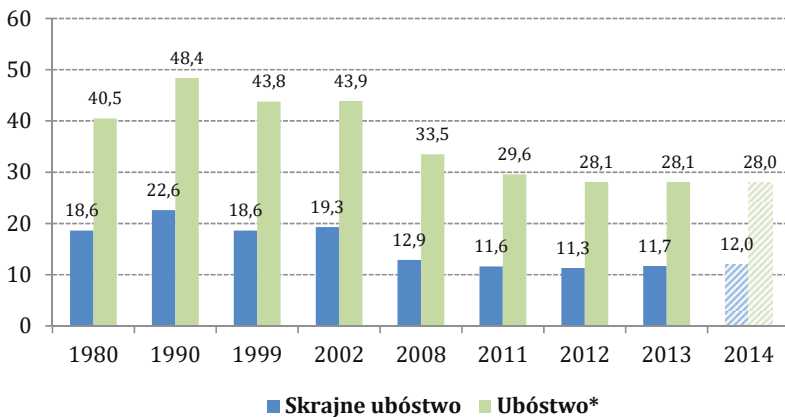
Od wielu dziesięcioleci region latynoamerykański doświadcza poważnych problemów społecznych, które wymagają kompleksowego podejścia: chodzi m.in. o rozwarstwienie i wykluczenie społeczne, powszechne ubóstwo, przemoc, przestępczość młodocianych, dzielnice biedy, korupcję. Dzięki korzystnemu układowi czynników zewnętrznych wpływających na wzrost gospodarczy, pozytywnym trendom na rynkach pracy oraz politykom wdrożonym w różnych dziedzinach, miliony gospodarstw domowych w Ameryce Łacińskiej znalazły się obecnie w o wiele korzystniejszej sytuacji niż na początku stulecia, co w wielu przypadkach potwierdza poprawa sytuacji społecznej (Gocłowska-Bolek 2016). Zwłaszcza kraje, które odpowiedzialnie podeszły do planów osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju, mogą pochwalić się postęпами w zakresie eliminacji skrajnego ubóstwa i zmniejszenia głodu, zapewnienia powszechnego nauczania na poziomie podstawowym, ograniczenia umieralności dzieci, poprawy opieki zdrowotnej nad matkami i dziećmi (United Nations 2015). Podniesienie tych wskaźników rozwoju w regionie latynoamerykańskim jest istotne, jednak progres w zakresie rozwiązywania najważniejszych problemów społecznych — zmniejszenia ubóstwa i nierówności — wciąż jest niewystarczający i nie obejmuje wszystkich potrzebujących grup w jednakowym stopniu. Ponadto w latach po kryzysie globalnym 2008–2009, który dotknął wiele krajów regionu, na polityki społeczne jest przeznaczane mniej środków, a w efekcie postęp w zakresie poprawy sytuacji najbiedniejszych jest wolniejszy (ECLAC 2015c).

W roku 2000 najbogatszy kwantyl mieszkańców świata dysponował 80% dochodu globalnego. W 2014 r. ten udział wzrósł do 87% (Treanor 2014). W tym okresie w Ameryce Łacińskiej można było zaobserwować przeciwny trend: wskaźnik Giniego, za pomocą którego mierzy się nierówności dochodowe, w ciągu ostatnich dwóch dekad spadł w 14 spośród 20 krajów regionu i pozostaje na najniższym poziomie od 30 lat (United Nations

<sup>3</sup> Geneza obecnych struktur nierówności społecznych sięga czasów kolonialnych i jest związana z naturą relacji między podporządkowanymi społecznościami lokalnymi a europejskimi kolonizatorami. Po uzyskaniu niepodległości ten schemat został w dużym stopniu zachowany przez elity lokalne zainteresowane utrzymaniem swojej uprzywilejowanej pozycji (Ferranti et al. 2004). Skala nierówności społecznych w Ameryce Łacińskiej traktowanej *en bloc* przekracza rozmiary, które odpowiadałyby stopniowi rozwoju regionu. Ponadto zmniejsza się w tempie wolniejszym niż wynikałoby to z tempa wzrostu PKB lub dochodów *per capita* (Londoño de la Cuesta 1996).

Economic & Social Affairs 2013). Pomimo tej tendencji, Ameryka Łacińska wciąż pozostaje najbardziej nierównym pod tym względem regionem świata (World Bank 2016). W 2014 r. najbogatsze 10% społeczeństwa było w posiadaniu 71% dochodu regionalnego. W latach 2002–2015 majątki górnego decyla najbogatszych osób w regionie latynoamerykańskim rosły w tempie 21% rocznie, co ponad sześciokrotnie przekraczało tempo wzrostu gospodarczego krajów regionu (CEPAL 2016). Szacuje się, że duża część tych majątków jest ulokowana w rajach podatkowych i nie dostarcza przychodów całemu społeczeństwu (OXFAM 2014). Tymczasem wciąż ogromna liczba gospodarstw domowych w społeczeństwach latynoamerykańskich boryka się na co dzień z poważnymi trudnościami ekonomicznymi, a odsetek osób pozostających w skrajnym ubóstwie w ostatnich latach nie zmienił się znacząco, głównie z powodu cen podstawowych produktów żywnościowych rosnących w tempie szybszym niż inflacja. Liczbę osób pozostających w ubóstwie oraz skrajnym ubóstwie zobrazowano na dwóch wykresach (1 i 2).

**Wykres 1. Ludność pozostająca w ubóstwie i w skrajnym ubóstwie jako odsetek całej populacji w Ameryce Łacińskiej w latach 1980–2014**

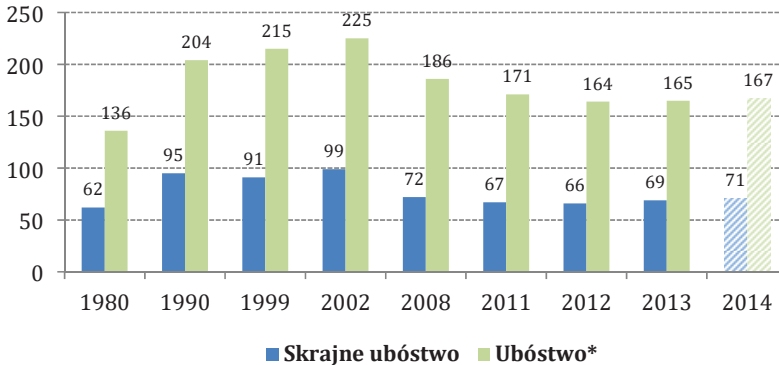


Źródło: CEPAL Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2015), *Social Panorama of Latin America* (LC/G.2635-P), Santiago de Chile.

Różnorodne polityki mające na celu rozwiązanie problemu ubóstwa oraz nierówności społecznych były w Ameryce Łacińskiej dyskutowane i wprowadzane od wielu dekad. Do końca lat 80. ubiegłego stulecia dominowało ukierunkowane, redukcjonistyczne podejście do polityki społecznej, w którym mechanizmy zwalczania ubóstwa nie były traktowane jako część szerszej materii polityk społecznych i gospodarczych, ale jako odrębne, selektywne narzędzia ochrony socjalnej (Ferranti et al. 2004). Od początku obecnego stulecia w zakresie polityk socjalnych w Ameryce Łacińskiej dominuje stanowisko odwołujące się do uniwersalizmu, solidarności i humanitaryzmu. Jest to wynikiem intensywnych dyskusji na temat roli i celów sektorowych polityk społecznych, zwłaszcza tych, które są skierowane wyłącznie do ludności żyjącej w ubóstwie (Molina Millán, Barham, Macours, Maluccio,

Stampini 2016). Dyskusje te doprowadziły m.in. do zaprojektowania i wprowadzenia programów warunkowego transferu dochodów (CCT) na rzecz redukcji ubóstwa w większości krajów regionu, których efektywność jest oceniana bardzo wysoko (ECLAC 2015c, Gocłowska-Bolek 2014). Warto zastanowić się więc nad skutecznością takich programów oraz dokonać ich ewaluacji w ogólnej architekturze polityk społecznych w Ameryce Łacińskiej.

**Wykres 2. Ludność pozostająca w ubóstwie i w skrajnym ubóstwie w mln osób w Ameryce Łacińskiej w latach 1980–2014**



Źródło: CEPAL Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2015). *Social panorama of Latin America* (LC/G.2635-P). Santiago de Chile.

### *Programy CCT jako innowacja polityki społecznej w Ameryce Łacińskiej*

Jednym z głównych celów programów CCT jest zmniejszenie biedy (Martínez et al. 2013). Oczekiwane rezultaty krótkoterminowe obejmują: zwiększenie spożycia żywności i poprawę jakości żywienia, zwiększenie frekwencji dzieci w szkole oraz profilaktykę zdrowotną wśród ubogich. Drugi zestaw celów odnosi się do długookresowej akumulacji kapitału ludzkiego. W dłuższej perspektywie oczekuje się, że programy CCT mają przyczynić się do poprawy warunków życia poprzez poprawę kondycji zdrowotnej, wyeliminowanie groźnych chorób zakaźnych i zapewnienie warunków do ukończenia kolejnych etapów nauki szkolnej przez młodzież, co ma poprawić jej start zawodowy, a ostatecznie przełożyć się na zwiększoną produktywność gospodarki jako całości (Soares 2012; Martínez et al. 2013). Tym samym programy CCT są zaprojektowane w ten sposób, aby zapewnić wielowymiarowe i długotrwałe korzyści dla rodzin w nich uczestniczących, trwale zwiększyć efektywność funkcjonowania gospodarek oraz powiększyć kapitał ludzki.

W ostatnich dwóch dekadach programy pomocy warunkowej są uważane za innowację w działaniach na rzecz ograniczenia ubóstwa z dwóch powodów. Po pierwsze, udało się nimi objąć potrzebujące grupy ludności, które tradycyjnie były wyłączone z programów socjalnych. Po drugie, wymusiły one wprowadzenie nowych form zarządzania publicznego, w tym związanych ze skomplikowanym procesem selekcji, rejestracji i nadzorowania bene-

ficjentów. Programy te mają na celu zmniejszenie ubóstwa poprzez przekazanie środków pieniężnych do dyspozycji rodzin wybranych z zastosowaniem kryterium dochodowego, umożliwiając im zaspokojenie podstawowych potrzeb, po spełnieniu określonych warunków, ale jednocześnie mają budować trwały kapitał społeczny w kluczowych obszarach, a przez to przyczynić się do poprawy ogólnej efektywności gospodarowania oraz większej spójności społecznej (Gocłowska-Bolek 2015). Kapitał społeczny odnosi się tu nie tylko do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania (Putman 2008), ale także do umiejętności współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji własnych interesów, podnosząc jednocześnie sprawność gospodarowania społeczeństwa jako całości. Warto podkreślić, że w tym paradygmacie kapitał społeczny jest niezbędnym elementem społeczeństwa obywatelskiego (Fukuyama 1997). Programy społeczne poprzez swoją rolę w budowaniu kapitału społecznego mogą być też uważane za rozbudowane instrumenty wspomagające ubogich w zarządzaniu ryzykiem. Z uwagi na niedoskonałości rynkowe dochody ubogich są narażone na stosunkowo dużą niestabilność, przy czym rynki ubezpieczeniowe i finansowe z reguły nie spełniają tu roli niwelującej ryzyko, gdyż kierują swoje produkty przede wszystkim do grup ludności o wyższych dochodach (Piotrowska 2008).

Programy CCT pojawiły się w połowie lat 90. ubiegłego stulecia najpierw w Brazylii i Meksyku. W przypadku Brazylii były to programy lokalne bądź municypialne działające od 1995 r. w aglomeracjach miejskich Campinas, Riberão Preto oraz w Dystrykcie Federalnym, zastąpione następnie przez federalny program *Bolsa Escola*, a następnie *Bolsa Família*. Meksyk wprowadził taki program (*Progres*) o zasięgu krajowym w 1997 r., został on zastąpiony przez szerszy i bardziej kompleksowy *Oportunidades*, a w 2014 r. powstała zupełnie nowa forma CCT pod nazwą *Prospera*, będąca kontynuacją poprzednich programów (World Bank 2014).

Z uwagi na dobrą ocenę tych programów (Soraes, Ribas, Osório 2010) szybko rozprze-strzeniły się one w innych krajach, również poza regionem latynoamerykańskim. W 2000 r. działały na poziomie krajowym w pięciu krajach Ameryki Łacińskiej (Brazylia, Ekwador, Honduras, Meksyk, Nikaragua), a w 2014 roku już w 20 krajach regionu (Argentyna, Belize, Boliwia, Brazylia, Chile, Ekwador, Gwatemala, Haiti, Honduras, Jamajka, Kolumbia, Kostaryka, Meksyk, Panama, Paragwaj, Peru, Republika Dominikany, Salvador, Trynidad i Tobago, Urugwaj). Według szacunków ECLAC (2015c) w roku 2000 programy pomocy warunkowej obejmowały 5,7% populacji Ameryki Łacińskiej, a w 2013 r. już 21,5%.

### ***Efektywność programów CCT w Ameryce Łacińskiej***

Istnieje wiele analiz oddziaływania programów CCT w zakresie eliminacji ubóstwa i nierówności społecznych, ale także w odniesieniu do obszarów edukacji, zdrowia i jakości żywienia. Jak wykazano poniżej, wyniki tych analiz są w większości obiecujące: programy spełniają swoje cele pod względem zmniejszania różnic społecznych i eliminowania ubóstwa, ale również znacząco przyczyniają się do redystrybucji dochodowej, a efekty są

widoczne nie tylko w zakresie poprawy jakości życia grup docelowych, ale też w gospodarce jako całości (ECLAC 2015c; OAS/ECLAC/ILO 2011; Molina Millán, Barham, Macours, Maluccio, Stampini 2016).

Badania pokazują (Molina Millán, Barham, Macours, Maluccio, Stampini 2016), że wszystkie te programy odznaczają się stosunkowo wyższą skutecznością, jeśli zawierają również mechanizmy zapobiegające dyskryminacji ze względu na płeć bądź pochodzenie etniczne oraz są zróżnicowane na obszarach wiejskich i miejskich.

### *Efekty w zakresie likwidacji ubóstwa i nierówności dochodowych*

Programom pomocy warunkowej towarzyszą mechanizmy i narzędzia mające zminimalizować zarówno odsetek błędów wykluczenia (tzn. odsetek rodzin spełniających kryteria kwalifikacji, ale niebędących beneficjentami programów), jak i błędów włączenia (odsetek rodzin niespełniających kryteriów, ale będących beneficjentami). Efekty konkretnych programów w poszczególnych krajach w zakresie zwalczania ubóstwa i nierówności dochodowych zależą od jakości mechanizmów docierania do potrzebujących grup, zasięgu programu oraz wysokości świadczeń.

Dowody pozytywnych skutków programów CCT na zmniejszenie odsetka ludności żyjącej w biedzie lub nędzy można znaleźć zwłaszcza w tych krajach, w których mają one szeroki zakres, a kwoty transferów są znaczne w stosunku do wysokości ogólnych miesięcznych dochodów rodzin objętych programami. Tak jest w przypadku Argentyny (Agis, Cañete, Panigo 2010; Cruces, Gasparini 2012; Lustig, Pessino, Scott 2013), Brazylii (Cruces, Gasparini 2012; Fiszbein, Schady 2009; Lustig, Pessino, Scott 2013; Soares 2012), Ekwadoru (Naranjo 2008; Fiszbein, Schady 2009), Jamajki (Fiszbein, Schady 2009), Meksyku (Cruces, Gasparini 2012; Fiszbein, Schady 2009; Lustig, Pessino, Scott 2013) oraz Urugwaju (Colafranceschi, Vigorito 2013; Cruces, Gasparini 2012; Lustig, Pessino, Scott 2013). Są to głównie kraje o średnich dochodach. Według Fabio Verasa Soaresa (2012) w przypadku Brazylii program *Bolsa Família* skutkuje redukcją ubóstwa o 8% oraz luki dochodowej o 18%<sup>4</sup>. W krajach, gdzie zasięg i wysokość transferów są mniejsze (zazwyczaj kraje o niższych dochodach), nie ma dowodów na to, aby te programy przyczyniły się w sposób istotny do eliminacji ubóstwa. Jeśli chodzi o Honduras, to Rafael Guerreiro Osório (2008) dokonał wyliczeń, że transfery wypłacane w programie rządowym „Zasiłek rodzinny” (*Programa de Asignación Familiar*, PRAF) ograniczyły ubóstwo zaledwie o 0,02 punktu procentowego.

Pomimo widocznej ekspansji przestrzennej programów warunkowych, nadal nie docierają one do wszystkich potrzebujących, a ich zasięg jest zróżnicowany w zależności od kraju. W większości spośród 20 krajów regionu, które wprowadziły programy CCT, obejmują one praktycznie całą populację ludności w skrajnym ubóstwie, ale w pięciu przypadkach (Honduras, Paragwaj, Kostaryka, Salwador, Panama) docierają zaledwie do 26,9% (w Hondurasie) lub 69,3% (w Panamie) tej części populacji. W poszczególnych państwach

<sup>4</sup> Luka dochodowa jest tu rozumiana jako różnica między granicą ubóstwa a otrzymywanym dochodem.



programy CCT obejmują też różny odsetek populacji żyjącej w ubóstwie: od blisko 100% (w Urugwaju, Argentynie, Brazylii i Ekwadorze) do 20,6% w Paragwaju, 19% w Kostaryce, 17,8% w Hondurasie i 14,6% w Salwadorze (ECLAC 2015c).

Innym ważnym aspektem w rozważaniach na temat skuteczności programów jest wysokość transferów pieniężnych. W swoim badaniu Cecchini i Vargas (2015) wykazali, że minimalna wysokość świadczeń wynosi równowartość 32% średniej miesięcznej luki dochodowej gospodarstw domowych w grupie rodzin w skrajnym ubóstwie oraz 15% w grupie rodzin ubogich, a najwyższe świadczenie pokrywa 86% średniej miesięcznej luki dochodowej w grupie rodzin w skrajnym ubóstwie lub 44% w przypadku rodzin ubogich. Warto wziąć też pod uwagę wzrost wydatków publicznych na programy CCT w regionie: w 2000 r. było to 1,2 mld USD, co stanowiło 0,06% regionalnego PKB, a w 2013 r. wartość ta wzrosła do 23,084 mld USD, co stanowiło 0,39% PKB regionu (ECLAC 2015c).

Należy również zauważyć, że do oceny wpływu programów CCT na ograniczanie ubóstwa nie wystarczy zmierzenie bezpośredniej zmiany wysokości dochodów w dyspozycji gospodarstw domowych w danym roku na podstawie roczników statystycznych. Oprócz rzeczywistych kwot transferów, w wyliczeniach należy wziąć pod uwagę to, czy umożliwiają one rodzinom osiągnięcie określonego pułapu zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, inwestowanie w rozwój dzieci lub usprawnienie działania gospodarstwa rolnego, uzyskanie lepszej pracy bądź założenie własnej działalności gospodarczej o niewielkiej skali, a w efekcie, czy zdołają poprawić ich inkluzję ekonomiczną. Badania wykazują, że długotrwały, wybiegający poza okres przekazywania transferów bezpośrednich wpływ programów CCT na poprawę sytuacji dochodowej jest mało prawdopodobny, o ile nie są one uzupełnione innymi inicjatywami lub działaniami w celu zapewnienia dostępu do instrumentów polityk sektorowych i społecznych wspierających rozwój rynku pracy i produktywną integrację ich beneficjentów (Hanlon, Barrientos, Hulme 2010).

### *Efekty w zakresie budowy kapitału ludzkiego*

Programy CCT wykazują wysoką skuteczność w zakresie zapewnienia dostępu do edukacji oraz usług zdrowotnych, przy czym efekty w zakresie edukacji, stanu zdrowia i sytuacji żywieniowej zależą w dużej mierze od wysokości i jakości usług publicznych. Jedną z osi krytyki programów CCT jest niska jakość tych usług (Cecchini 2014). Wyniki nie są jednorodne i różnią się w zależności od wskaźnika, kraju, programu, miejsca zamieszkania i wieku uczestników. Sposoby ewaluacji programów pomocy warunkowej nie zawsze umożliwiają jednoznaczne rozpoznanie, który z kanałów dystrybucji bądź która z części danego programu w jakim stopniu wpływa na budowanie kapitału ludzkiego w danym zakresie, również ze względu na przenikanie się ich rezultatów. W wielu przypadkach trudno wskazać, czy pozytywne skutki wynikają głównie ze wzrostu dochodów w dyspozycji rodzin ubogich (efekt dochodowy), czy raczej z warunków, które muszą one wypełnić, aby uzyskać transfer (efekt uwarunkowań) (Cecchini 2014). Niemniej jednak konstrukcja wszystkich programów CCT zawiera wyraźną lub domyślną hipotezę, że te efekty są ściśle związane z warunkowością otrzymania świadczenia.

W obszarze oddziaływania programów CCT na poprawę sytuacji edukacyjnej skutki stwierdza się na ogół poprzez wzrost frekwencji oraz liczby dzieci uczęszczających do szkół. Wspomniane wartości wydają się być większe w krajach, w których sytuacja wyjściowa była najgorsza pod względem terminowości kończenia danego etapu edukacji i odsetka dzieci podejmujących kształcenie na kolejnym etapie (najczęściej dotyczyło to przejścia ze szkoły podstawowej do średniej) oraz w przypadku najuboższych gospodarstw domowych i miejscowości położonych w najtrudniej dostępnych częściach kraju, bez rozbudowanej infrastruktury edukacyjnej (Cecchini 2014). Oceny oddziaływania zawierają niewiele informacji o postępach dzieci w nauce, badacze są jednak zgodni, że sam fakt uczęszczania na lekcje znacząco zmniejsza problem pracy młodocianych, zwiększając możliwości korzystania z edukacji (Agis, Cañete, Panigo 2010; Cecchini 2014). Przykładowo: w Brazylii jednym z warunków otrzymywania świadczeń socjalnych jest konieczność uczestnictwa w min. 85% zajęć organizowanych przez Ośrodki Współpracy oraz Wzmacniania Więzów Społecznych (*Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*, SCFV) w ramach programu walki z wykonywaniem pracy przez dzieci w wieku od 6 do 15 lat zagrożone koniecznością podjęcia pracy lub poprzednio pracujące (*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, PETI). Celem powołania tych ośrodków jest reintegracja społeczna dzieci z ubogich środowisk oraz zapewnienie możliwości rozwoju kapitału ludzkiego oraz społecznego<sup>5</sup>. O ile na terenach wiejskich można mówić o sporym sukcesie programu *Bolsa Família* w redukcji zatrudnienia dzieci, o tyle w miastach jego efekty są o wiele mniejsze, głównie ze względu na typowo zarobkowy charakter pracy (praca na terenach wiejskich to często nieodpłatna praca na rzecz rodziny) oraz wyższy koszt alternatywny utraty zarobków (The Economist 2010).

W zakresie oddziaływania programów CCT na poprawę sytuacji zdrowotnej oraz żywieniowej beneficjentów są wykorzystywane wskaźniki dostępu do ochrony zdrowia, wzrost liczby badań kontrolnych dzieci, profilaktycznych badań lekarskich oraz dostępność programów szczepień i wzrost liczby szczepień profilaktycznych. Wpływ programów pomocy warunkowej na stan zdrowia i żywienia dzieci jest pozytywny, choć bardzo zróżnicowany (Hoddinott, Bassett 2009; Neri, Vaz, De Souza 2013). Przykładowo: w Brazylii w efekcie *Bolsa Família* odnotowano aż 17-procentowy spadek umieralności dzieci poniżej piątego roku życia w latach 2004–2009, który jest ściśle wiązany z eliminacją wśród najmłodszych czerwonki oraz chorób wynikających z niedożywienia (Soares 2012). Ten efekt był bardziej widoczny na obszarach, gdzie zasięg programu CCT był większy, zwłaszcza wśród rodzin,

<sup>5</sup> Aby otrzymać świadczenia w przypadku brazylijskiego programu *Bolsa Família*, dziecko musi uczestniczyć w min. 15 godzinach zajęć tygodniowo (obszary miejskie) lub 10 godzinach zajęć tygodniowo (obszary wiejskie) organizowanych przez Ośrodki Współpracy. Ośrodki są prowadzone najczęściej przez samorządy lokalne, rzadziej przez NGO lub stowarzyszenia lokalne, są otwarte przez cały tydzień, wyposażone w minimalny zespół (pracownik socjalny, animator, obsługa administracyjna) i realizują program, na który składają się m.in.: zajęcia sportowo-fizyczne, taneczne, kółka zainteresowań (historia, matematyka, plastyka), rozwijanie umiejętności związanych z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi oraz kreatywności (Neri, Vaz, De Souza 2013).

którym transfery były przekazywane przez min. cztery lata. Ponadto dzieci w rodzinach objętych tym programem stały się w tym okresie lepiej rozwinięte pod względem wzrostu, wagi i mają korzystniejszy wskaźnik wagi do wzrostu (Hoddinott, Bassett 2009).

### *Efekty w zakresie rynku pracy*

Większość programów CCT na obszarze Ameryki Łacińskiej od początku jest oparta na założeniu, że niepełnoletnie dzieci z gospodarstw domowych będących beneficjentami będą mogły skuteczniej uczestniczyć w rynku pracy po osiągnięciu pełnoletności, dzięki ukończeniu wyższych etapów edukacji, lepszemu stanowi zdrowia i właściwemu odżywianiu. Pozwoliłoby to rodzinom przezwyciężyć ubóstwo bez dalszej pomocy państwa. Z tego powodu początkowo programy te nie przewidywały dodatkowych mechanizmów na rzecz integracji na rynku pracy dorosłych i młodzieży w wieku produkcyjnym, którzy brali w nich udział. Jednak z upływem czasu aspekty związane z rynkiem pracy zyskiwały coraz większe znaczenie w programach CCT. Jak wynika z dostępnych danych (OAS/ECLAC/ILO 2011, ECLAC 2015c), do tej pory warunkowe transfery pieniężne w większym stopniu przyczyniają się do walki z ubóstwem — z uwagi na lepszą integrację na rynku pracy — niż do faktycznego przerwania międzypokoleniowej reprodukcji ubóstwa. Obecnie jednym z najważniejszych celów programów CCT w regionie jest zapewnienie określonych standardów życia, a jednocześnie budowa kapitału ludzkiego, w tym poprawa obecnego i przyszłego stopnia integracji beneficjentów na rynku pracy i zapewnienie im możliwości efektywnego generowania swoich dochodów w przyszłości.

W ciągu ostatnich kilku lat 15 krajów regionu wdrożyło do programów CCT narzędzia ułatwiające włączenie do rynku pracy dorosłych i młodzieży w wieku produkcyjnym. Programy można podzielić na dwie kategorie w zależności od tego, czy wspierają stronę podażową czy popytową rynku pracy. Programy mające na celu poprawę podaży siły roboczej obejmują: szkolenia z zakresu umiejętności technicznych, szkolenia i kursy zawodowe, umożliwienie ukończenia szkoły podstawowej lub średniej po dłuższej przerwie. Przykłady programów zapewniających kursy i szkolenia to: *Sector Vocational Qualification Plan* (PlanSeQ) oraz *National Programme of Access to Technical Education and Employment* dla beneficjentów programu *Brasil Sem Miséria* („Brazylia bez nędzy”), prowadzonego przez Pronatec/BSM w Brazylii, albo programy „Młodzi w działaniu” oraz „Dochód dla Dobrobytu Społecznego” w Kolumbii. Ich celem jest zwiększenie kapitału ludzkiego poprzez poprawę wiedzy, umiejętności oraz kwalifikacji młodzieży i dorosłych uczestniczących w programie. Instrumentami wykorzystywanymi przez programy tego typu mogą być tradycyjne szkolenia, których celem jest zdobycie wiedzy lub umiejętności koniecznych do wykonania określonego zadania oraz szkolenia nastawione na rozwijanie umiejętności, które mają zastosowanie do różnych okoliczności i pozwalają dostosować się do zmieniających wymagań rynku pracy (OAS/ECLAC/ILO 2011). Ponadto chociaż prawie wszystkie programy CCT obejmują konieczność rejestracji obecności w szkole dzieci w wieku do 16 lub nawet 18 lat w rodzinach będących beneficjentami, niektóre z nich, takie jak program *Progresar* w Argentynie czy *Jóvenes con Prospera* w Meksyku, dodatkowo przewidują

specjalne stypendia mające zapobiegać porzucaniu nauki szkolnej przez młodych ludzi oraz umożliwienie powrotu do przerwanej nauki przez dorosłych (Cecchini, Vargas 2015; Cecchini 2014).

Programy, których celem jest wspieranie strony podażowej rynku pracy lub wytworzenie sieci powiązań z potencjalnymi pracodawcami, zazwyczaj zawierają następujące rozwiązania: wsparcie drobnej przedsiębiorczości poprzez system mikrokredytów oraz uproszczenie procedur samozatrudnienia; bezpośrednio lub niebezpośrednio tworzenie nowych miejsc pracy. Są ukierunkowane m.in. na zapewnienie kapitału początkowego koniecznego do uruchomienia działalności lub dostęp do kredytów dla beneficjentom programu, którzy z racji braku zabezpieczeń (również wywołanych niedoskonałością systemu regulującego prawa własności) nie mogą skorzystać z tradycyjnego kredytu. Oferują one szkolenia z zakresu: oszczędności i finansów, planowania gospodarczego, konstruowania biznesplanów, mikroprzedsiębiorczości i przywództwa. Przykładami takich programów są: *Solidarity Productive Credit* w Ekwadorze, który uzupełnia program *Human Development Grant*, albo *Credit with Rural Education (CRECER)* w Brazylii, który stanowi część szerokiego programu *Brasil Sem Miséria*. Tworzenie nowych miejsc pracy może być zarówno włączone w wieloletnie plany rządowe, jak i nastawione na doraźne przezwyciężenie problemów na rynku pracy, wówczas przybiera postać krótkoterminowych projektów interwencyjnych, jak w przypadku Argentyny, gdzie w odpowiedzi na kryzys gospodarczy w latach 2002–2005 wdrożono plan skierowany do bezrobotnych głów gospodarstw domowych, albo Urugwaju, w którym między 2005 a 2007 r. obowiązywał Narodowy Plan Reagowania na Kryzys Społeczny (*Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*, PANES). PlanSeQ w Brazylii, związany z Programem Przyspieszenia Wzrostu (PAC), ma na celu wspieranie zatrudniania beneficjentów programu CCT w budownictwie infrastruktury, publicznym i mieszkaniowym oraz w usługach turystycznych. Z kolei systemy pośredniego tworzenia nowych miejsc pracy wspomagają beneficjentów za pomocą subsydiów publicznych, przyznawanych prywatnym firmom na zatrudnianie osób, które są beneficjentami CCT. Przykładem może być *Youth Employment Subsidy* w Chile (Cecchini, Vargas 2015).

### *Efekty ekonomiczne*

Skutki ekonomiczne polityki społecznej nie zostały przeanalizowane w literaturze, co częściowo wynika z faktu, że zazwyczaj poprawa wzrostu gospodarczego nie jest postrzegana jako bezpośredni efekt polityki społecznej, ale raczej jako rezultat pośredni lub wręcz zewnętrzny. Dzisiaj z reguły efekty ekonomiczne nie są głównym uzasadnieniem wprowadzenia polityki społecznej, chociaż w latach 80. ubiegłego stulecia decyzje o ewentualnym wdrożeniu polityki społecznej standardowo poprzedzano analizami kosztów i korzyści ekonomicznych (Cruces, Gasparini 2012; Fiszbein, Schady 2009). Polityka społeczna, wpływając na działanie mechanizmów rynkowych, wywołuje pewne skutki ekonomiczne, zarówno pozytywne, jak i negatywne, a niepowodzenie w zakresie skuteczności takiej polityki generuje określone koszty społeczne, przy czym zwykle straty obejmują ogół społeczeństwa (Glassman, Todd, Gaarder 2007).

Efekty ekonomiczne są wywoływane albo w sposób bezpośredni, tzn. poprzez kanały redystrybucji (wzrasta konsumpcja gospodarstw domowych i/lub zdolność generowania dochodów zwiększa się, doprowadzając do zmiany zachowań konsumenckich), albo w sposób pośredni (zmieniają się wymagania produkcyjne, wzrasta zapotrzebowania na specjalistyczne towary i usługi) (Martínez et al. 2013). Skutki te mogą być krótko-, średnio- bądź długookresowe. Niektóre z nich wpływają bezpośrednio na popyt i podaż, inne zaś mogą prowadzić do mniej lub bardziej trwałej zmiany modeli konsumpcyjnych beneficjentów, co może przełożyć się na długookresową zmianę jakości życia i produktywności. Rezultaty krótkookresowe wynikają bezpośrednio z transferów pieniężnych, które zwiększają budżet gospodarstw domowych oraz wywołują wzrost popytu na towary konsumpcyjne i usługi, zwłaszcza w zakresie koszyka dóbr i usług podstawowych. Skutki średnioterminowe są związane na przykład ze wzrostem popytu na mieszkania, wywołanym dotacjami, nie dzieje się to jednak natychmiastowo — impuls rosnącej sprzedaży trafia do sektora mieszkaniowego dopiero po kilku miesiącach. Tymczasem wpływ generowany przez upowszechnienie edukacji podstawowej i średniej znajdzie odzwierciedlenie we wskaźnikach ekonomicznych najwcześniej za kilka lat.

W przypadku Brazylii ewaluację programów CCT rozpoczęto pod względem wpływu transferów dochodów na gospodarkę. Opierając się na danych z Narodowego Badania Gospodarstw Domowych (PNAD) z 2006 r., Hoddinott i Bassett (2009) ocenili wpływ ekonomiczny programu *Bolsa Família* z wykorzystaniem macierzy wskaźników społecznych i ekonomicznych. Główny wniosek z tego badania jest taki, że inwestycja na poziomie 1% PKB w *Bolsa Família* daje efekt mnożnikowy 1,44% na wzrost PKB oraz 2,25% na wysokość dochodów gospodarstw domowych. Efekt mnożnikowy programu *Continuous Benefit* (BPC) wynosi 1,38% na wzrost PKB, a w przypadku programu *Regime Geral da Segurança Social* jest równy 1,23%. Jest to wniosek bardzo istotny z punktu widzenia efektu stymulacji gospodarki poprzez zmniejszanie nierówności w dystrybucji dochodów. W innym badaniu, przeprowadzonym kilka lat później, Marcelo Côrtes Neri, Fabio Monteiro Vaz i Pedro H.G.F. de Souza (2013) wyliczyli jeszcze większe efekty *Bolsa Família* w stosunku do wzrostu gospodarczego: ocena jego skutków makroekonomicznych wskazuje, że każdy real ulokowany w programie dodaje 1,78 reali do PKB. Należy też wspomnieć o innym — dość nieoczekiwanym, ale bardzo ważnym — efekcie ekonomicznym programów CCT, mianowicie o wpływie na zmianę modeli zarządzania polityką społeczną, a tym samym na poprawę jej jakości oraz zmianę ram instytucjonalnych (Cecchini, Vargas 2015).

### *Efekty zewnętrzne*

Programy pomocy warunkowej wywołują również — poza opisanymi wyżej — inne efekty, w tym zewnętrzne. Zwykle są one trudne do wyodrębnienia ze względu na złożoność czynników, dlatego też w literaturze sporadycznie pojawiają się odniesienia do nich.

Programy CCT przede wszystkim odgrywają ważną rolę w wypracowywaniu nowych teorii polityki społecznej oraz praktyk zarządzania programami. Wiele procesów i instrumentów związanych z warunkowymi transferami pieniężnymi (narzędzia ewaluacji, map-

ping ubóstwa, mapy zasięgu pomocy społecznej itp.) w rzeczywistości nie stanowi składowych części tych programów, jednak powszechne stosowanie tych narzędzi oraz rozwój ich możliwości technicznych to w wielu przypadkach konsekwencją realizacji programów CCT w Ameryce Łacińskiej (Lustig, Pessino, Scott 2013). Charakteryzują się one dużą skalą, a ich skutki są łatwo obserwowalne. W wielu krajach (Brazylia, Salwador, Gwatemala i Meksyk) programy CCT są flagowymi inicjatywami administracji w zakresie polityki społecznej. Jako że polegają na przekazywaniu środków pieniężnych — w niektórych przypadkach jest to główny powód krytyki wyrażanej przez przeciwników CCT — wzrasta potrzeba sprawnej kontroli, przejrzystości i odpowiedzialności, co z kolei wymusza wprowadzanie i nieustanne doskonalenie odpowiednich praktyk administracyjnych, nie tylko w zakresie polityki społecznej<sup>6</sup>. Zatem programy CCT wywołują pozytywne efekty zewnętrzne w zakresie reform administracji wewnątrz- i międzysektorowej. Można wyróżnić następujące efekty zewnętrzne: techniczne (poprawa sprawności planowania makroekonomicznego, zrównoważenie budżetu, pozytywne reakcje strony popytowej, przygotowanie profesjonalnej obsługi technicznej), operacyjne (monitorowanie i nadzorowanie, ewaluacja wpływu i działania operacyjnego, efektywność administracji) oraz polityczne (podniesienie wiarygodności, poprawa przejrzystości działań politycznych i skuteczności współpracy między parlamentami a administracją) (Molina Millán, Barham, Maccoours, Maluccio, Stampini 2016). Choć na tej płaszczyźnie nadal pozostało wiele do zrobienia, to wprowadzenie programów CCT stało się dobrą praktyką dla administracji w wielu krajach. Co ważne, udało się uniknąć sytuacji, w których byłyby one narzędziami walk politycznych o elektorat. Pokazuje to przypadek programu *Vaso de Leche* („Szkłanka mleka”) w Peru, który próbowano wykorzystać do celów politycznych, co natychmiast spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem zarówno ze strony beneficjentów, jak i opinii publicznej, w krótkim czasie doprowadzając do jego wycofania (Hanlon, Barrientos, Humle 2010).

## Podsumowanie

Ameryka Łacińska, tradycyjnie borykająca się z problemami powszechnego ubóstwa, nierówności i rozwarstwienia społecznego, doczekała się wreszcie przemyślanego, systemowego podejścia do kwestii polityki społecznej. Chociaż na efekty długookresowe trzeba jeszcze poczekać, to z licznych analiz już dziś wynika, że programy CCT są skutecznym narzędziem zmniejszania nierówności i optymalizacji rozmieszczenia zasobów ochrony socjalnej. Najnowsze programy pomocy warunkowej, wprowadzone jako element przemyślanej strategii redukcji ubóstwa, np.: *Brasil sem Miséria* w Brazylii, *Chile Solidario* w Chile i *Red Unidos* w Kolumbii, są wielowymiarowe, z reguły oparte na trzech głównych, wzajemnie uzupełniających się i wspierających filarach: transferach pieniężnych, dostępie do usług, integracji na rynku pracy. Pomimo wielu cech wspólnych, są dostosowane do potrzeb lokalnych i zawierają elementy specyficzne dla danego kraju (Stampini, Tornarolli 2012).

<sup>6</sup> Krytyka programów CCT jest oczywiście szersza i dotyczy nie tylko trudności z zapewnieniem systemu kontroli oraz ewaluacji programów. Szerzej na ten temat piszą m.in.: Hoddinott, Bassett (2009); Soares (2012); Soares, Ribas, Osório (2010).

Osiągnięcia w zakresie poprawy warunków życia ubogiej części społeczeństw latynoamerykańskich poprzez programy CCT w ciągu ostatnich dwóch dekad są niezaprzeczalne, ale wciąż pozostało wiele do zrobienia. Mimo szybkiej ekspansji tych programów, ciągle nie docierają one do wszystkich potrzebujących. Wysokość transferów często nie jest wystarczająca dla wywołania pozytywnych efektów. Są krytykowane za wysokie koszty obsługi administracyjnej, zdarzające się błędy w identyfikowaniu beneficjentów, wzmacnianie wyuczzonej bezradności zamiast wspierania kreatywności i aktywności na rynku pracy (Martínez et al. 2013; Hanlon, Barrientos, Humle 2010)<sup>7</sup>. Zwraca się uwagę na potrzebę odrębnego zdefiniowania tych programów na potrzeby obszarów wiejskich i miejskich. Dostrzega się ich nieskuteczność w kwestii szybkiego przeciwdziałania skutkom kryzysów ekonomicznych. Konieczność wykonywania regularnych badań lekarskich i szczepień mogłaby zostać uzupełniona przez programy żywieniowe, które pomogłyby wyeliminować problem chronicznego niedożywienia, ale też otyłości i nadwagi. Potrzebna jest poprawa jakości usług edukacyjnych i zdrowotnych, w tym również programy ukierunkowane na wspieranie rozwoju dziecka w pierwszych miesiącach i latach po urodzeniu oraz kształcenie umiejętności rodziców w zakresie opieki nad dziećmi. W przypadku młodzieży będącej beneficjentami programów CCT ważne jest podniesienie jakości edukacji na poziomie szkoły średniej, dla ułatwienia pomyślnego przejścia z poziomu edukacji na rynek pracy. Te wszystkie okoliczności wskazują na potrzebę ciągłego udoskonalania programów CCT, aby były jak najskuteczniejszym narzędziem zwalczania odwiecznych problemów Ameryki Łacińskiej, jakimi są ubóstwo, rozwarstwienie społeczne i międzypokoleniowe przekazywanie biedy.

## Bibliografia

- Aber, L., Rawlings, L.B. (2011). *North-South knowledge sharing on incentive-based conditional cash transfer programs*. SP Discussion Paper No. 1101. Washington: World Bank, s. 1–28.
- Agis, E., Cañete, C., Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Pobrano z: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/AUH_en_Argentina.pdf) [dostęp: 11.12.2016].
- Cecchini, S. (2014). *Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe*. W: M. del Carmen Feijoó, M. Poggi (red.), *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*, s. 49–85. Buenos Aires: International Institute for Educational Planning (IIEP UNESCO).

<sup>7</sup> Wyuczoną bezradność definiuje się jako stan wytworzony przez narażenie na szkodliwe, nieprzyjemne sytuacje, w których nie ma możliwości ucieczki lub których nie da się uniknąć. Dotyczy najczęściej osób marginalizowanych, osób długofalowo korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej jak osoby długotrwale bezrobotne, dotknięte ubóstwem, bezdomne czy niepełnosprawne. Wśród negatywnych skutków wyuczzonej bezradności można wymienić: trudności w uczeniu się, izolację społeczną, zaniedbanie pedagogiczne, wykorzystywanie seksualne, maltretowanie fizyczne oraz deprivację emocjonalną (Przewłocka 2010).

- Cecchini, S., Vargas, L.H. (2015). *Estimating coverage, investment and poverty reduction impact of Conditional Cash Transfers (CCTs) in Latin America and the Caribbean*, paper presented at the Workshop “Measuring the social, economic and political effects of social protection: How to overcome the challenges?”. Bonn, Germany, 15–17 April.
- CEPAL (2016). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016. Documento informativo*. Informes Anuales de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015). *Social panorama of Latin America*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Colafranceschi, M., Vigorito, A. (2013). *Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos*. W: R. Rofman (red.), *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, s. 73–110. Montevideo: World Bank.
- Cruces, G., Gasparini, L. (2012). *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2015a). *Economic Survey of Latin America, and the Caribbean, 2015 (LC/G.2645-P)*. Santiago de Chile: ECLAC.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2015b). *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2015 (LC/G.2655-P)*. Santiago de Chile: ECLAC.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2015c). *Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean (LC.L/4056(CDS.1/3))*. Santiago de Chile: ECLAC.
- The Economist, *How to children out of jobs and into school: Brasil's Bolsa Familia* (2010). Pobrane z: <http://www.economist.com/node/16690887> [dostęp: 10.03.2017].
- Ferranti, D. de, Perry, G.E., Ferreira, F.H.G., Walton, M. (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with History*. Washington: World Bank.
- Fiszbein, A., Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Washington: World Bank.
- Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa/Wrocław: PWN.
- Glassman, A., Todd, J., Gaarder, M. (2007). *Performance-based incentives for health: Conditional cash transfer programs in Latin America and the Caribbean*, CGD Working Paper No. 120. Washington: Center for Global Development (CGD).
- Gocłowska-Bolek, J. (2016). Nowa strategia rozwoju Ameryki Łacińskiej w dobie internacjonalizacji. *Studia Ekonomiczne*, nr 269, s. 74–87.
- Gocłowska-Bolek, J. (2015). Fostering economic and social innovativeness to address development challenges in Latin America. W: C. Pintilescu, B. Wierzbiński, G. Zariadidis (red.), *Openness, innovation, efficiency and democratization as preconditions for economic development*, s. 201–209. Cracow: Cracow University of Economics.



- Gocłowska-Bolek, J. (2014). Innowacyjność gospodarcza i społeczna jako strategia rozwoju Ameryki Łacińskiej w perspektywie historycznej. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XCII, s. 263–280.
- Hanlon, J., Barrientos, A., Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor: The development revolution from the Global South*. Boulder: Kumarian Press.
- Hoddinott, J., Bassett, L. (2009). *Conditional cash transfer programs and nutrition in Latin America: Assessment of impacts and strategies for improvement*. Working Papers, No. 9. Santiago: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- Londoño de la Cuesta, J.L. (1996). *Poverty, inequality, and human capital development in Latin America 1950–2025*. Washington: World Bank.
- Lustig, N., Pessino, C., Scott, J. (2013). *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview*. CEQ Working Paper, No. 13. Washington: CEQ.
- Martínez, R. et al. (2013). *El impacto económico de las políticas sociales*. Project Documents, ECLAC, No. 531 (LC/W.531). Santiago: ECLAC.
- Molina Millán, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J., Stampini, M. (2016). *Long-term impacts of conditional cash transfers in Latin America: Review of the evidence*. IDB Working Papers Series No. IDB-WP-732. Washington: Inter-American Development Bank.
- Neri, M.C., Vaz, F.M., De Souza, P.H.G.F. (2013). Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. W: T. Campello, M.C. Neri (red.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, s. 193–206. Brasília: Institute of Applied Economic Research (IEPA).
- OAS/ECLAC/ILO (Organization of American States/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/International Labour Organization) (2011). *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Project Documents, No. 398 (LC/W.398). Santiago: ECLAC.
- OXFAM (2014). *Tax systems in Latin America and the Caribbean work for the benefit of the elites*. Pobrane z: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2014-09-10/tax-systems-latin-america-and-caribbean-work-benefit-elites> [dostęp: 01.12.2016].
- Osório, R.G. (2008). *The recent impact of government transfers on poverty in Honduras and alternatives to enhance their effects*. Working Paper, No. 47. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- Piotrowska, M. (2008). Znaczenie ochrony socjalnej dla efektywności gospodarczej. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, nr 12, s. 211–222.
- Przewłocka, K. (2010). Zjawisko wyuczzonej bezradności u klientów instytucji pomocy społecznej — przyczyny, konsekwencje i możliwości przeciwdziałania. W: M. Piorunek (red.), *Pomoc — wsparcie społeczne — poradnictwo. Od teorii do praktyki*, s. 191–207. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Putnam, R.D. (2008). *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Soares, S. (2012). *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future*. Working Paper, No. 89. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

- Soares, F.V., Ribas, R.P., Osório, R.G. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, vol. 45, no. 2, s. 173–190.
- Stampini, M., Tornarolli, L. (2012). *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: Did they go too far?* IZA Policy Paper No. 49. Bonn: IZA.
- Treanor, J. (2014). Richest 1% of people own nearly half of global wealth. *The Guardian*.  
Pobrane z: <http://www.theguardian.com/business/2014/oct/14/richest-1percent-half-global-wealth-credit-suisse-report> [dostęp: 02.03.2017].
- United Nations (2015). *The millenium development goals report*. New York: United Nations.
- United Nations Economic & Social Affairs (2013). *Inequality matters: Report on the world social situation*. New York: United Nations.
- World Bank (2014). *A model from Mexico for the world*. Pobrane z: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo> [dostęp: 10.03.2017].
- World Bank (2016). *World Bank annual report 2016*. Washington: World Bank.

### Summary

Latin America is on its way of transition from the system which strenghtens existing inequalities and privileges for selected social groups inherited from generation to generation, into the system supporting sustainable development of the whole society. Currently, the governments of Latin American countries, regardless of their political orientation, are becoming increasingly aware that without social and cultural change, sustainable economic development cannot be ensured. It was in Latin America, a number of innovative programs aimed in reducing social inequalities, breaking the circle of poverty and crime, stimulating entrepreneurship and creativity of people were introduced. The pursuit of modernity and innovation began just from social changes affecting the change of consciouness of citizens as well as of political elites. One of the main tools of social innovation in Latin America are Conditional Cash Transfers (CCT). In the article the author attempts to evaluate these programs.

**Key words:** Latin America, social policy, conditional cash transfers, CCT

### Cytowanie

Joanna Gocłowska-Bolek (2017), *Programy pomocy warunkowej w Ameryce Łacińskiej. Próba ewaluacji*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 38(3), s. 59–76. Dostępny w Internecie na [www.problemypolitykispolecznej.pl](http://www.problemypolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]