

*Ameryka Łacińska*, 4 (118) 2022  
ISSN 1506-8900; e-ISSN 2081-1152  
CC-BY-NC-SA

Urszula Żuławska

Uniwersytet Warszawski, *profesor emeritus*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7680-5938>

e-mail: [zulawska@world.pl](mailto:zulawska@world.pl)

## Meksykańska „Czwarta transformacja” 2018-2022

### *Mexican “Fourth Transformation” 2018-2022*

Artykuł nadesłany: 24 września 2022

Wersja ostateczna: 27 października 2022

DOI: 10.7311/20811152.2022.118.01

**Streszczenie:** Bezprecedensowe zwycięstwo Andresa Manuela Lopeza Obradora (AMLO) w wyborach w 2018 roku doprowadziło do zmian w polityce gospodarczej, nazywanych przez rządzących Czwartą Transformacją. Celem niniejszego opracowania jest próba oceny, czy narzędzia zastosowane przez administrację AMLO były adekwatne do sformułowanych zadań i czy zmiany w sposobie uprawiania polityki, przemiany społeczne i gospodarcze są tak głębokie, by zasługiwały na miano transformacji.

**Słowa kluczowe:** Meksyk, Andrés Manuel López Obrador, transformacja systemu społeczno-gospodarczego, redystrybucja dochodów.

**Abstract:** The unprecedented victory of Andres Manuel Lopez Obrador (AMLO) in the 2018 elections led to changes in economic policy called by the rulers the Fourth Transformation. The aim of the study is an attempt to assess whether the tools used by the AMLO administration were adequate to the formulated tasks and whether the changes in the way politics, social and economic changes are so deep that they deserve the name of transformation.

**Keywords:** Mexico, Andres Manuel Lopez Obrador, transformation of socio-economic system, redistribution of incomes.

## Wstęp

Po trzech dekadach polityki neoliberalnej, zapewniającej umiarkowany wzrost gospodarczy przy narastaniu różnic w podziale dochodów, w 2018 roku w wyborach w Meksyku zwyciężyło ugrupowanie partii centrolewicowych Juntos Haremos Historia, na czele którego stanęła, wywodząca

się z ruchu społecznego, nowa partia Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), wspierana przez Partido del Trabajo i Partido Encuentro Social. Program zwycięskiego ugrupowania zapowiadał zwalczanie biedy, ukrócenie korupcji, zmniejszenie nierówności w podziale dochodów i w rozwoju regionalnym, uzyskanie samowystarczalności żywieniowej dzięki przywróceniu znaczenia rolnictwa, ożywienie sektora energetycznego.

Uzyskanie w wyborach prezydenckich przez przywódcę MORENA, Andresa Manuela López Obrador (AMLO), 54,7% głosów nie miało precedensu w historii Meksyku. Ugrupowanie uzyskało także 69 ze 128 miejsc w Senacie i 306 z 500 w Izbie Deputowanych (Tribunal Electoral, 2018), co dało mu swobodę w procesach legislacyjnych. Cztery miesiące po bezprecedensowym zwycięstwie i objęciu władzy przez administrację AMLO ogłoszono program reform, zwanych Czwartą Transformacją (4T)<sup>1</sup>. Po piętnastu miesiącach wdrażania w życie zmian do Meksyku dotarła pandemia Covid-19 i wkrótce zdominowała życie społeczne i gospodarcze kraju. Stwarza to znaczne trudności w oddzieleniu konsekwencji zmian wprowadzonych przez rządzących od strat poniesionych w wyniku pandemii. W wyniku wyborów w 2021 roku rządzący utracili większość w Izbie Deputowanych<sup>2</sup>. Jednak równocześnie MORENA systematycznie zwiększa udział we władzach stanowych – w 2022 roku już 20 z 32 gubernatorów stanów pochodziło z tej partii<sup>3</sup>. Według różnych ośrodków badania opinii publicznej rząd MORENA i AMLO w drugim kwartale 2022 roku, czyli w połowie kadencji, mógł liczyć na poparcie od 54 do 70 % społeczeństwa (Martínez Espinoza, 2021; *El Universal*, 2022).

Przedmiotem niniejszego opracowania są przemiany społeczno-gospodarcze w Meksyku pod rządami administracji AMLO i niezbędna w tym wypadku próba odróżnienia efektów polityki rządzącego ugrupowania od czynników egzogennych, jak pandemia wirusa Covid-19. Celem jest próba oceny, czy narzędzia zastosowane przez administrację AMLO były adekwatne do sformułowanych zadań, których postawienie przyniosło sukces wyborczy w 2018 roku. Równocześnie rodzi się pytanie, czy zmiany w sposobie uprawiania polityki, przemiany społeczne i gospodarcze są tak głębokie, by zasługiwały na miano „Czwartej Transformacji”, stawiając je tym samym

---

<sup>1</sup> W rozumieniu MORENA pierwszą transformację stanowiło uzyskanie niepodległości, drugą Reforma Juareza a trzecią Rewolucja Meksykańska.

<sup>2</sup> Kadencja Senatu jest sześcioletnia, układ sił w Senacie pozostał więc niezmienny.

<sup>3</sup> Stan po wyborach z 5.06.2022 (Tribunal Electoral, 2022).

obok takich przełomowych wydarzeń w historii Meksyku, jak uzyskanie niepodległości (1810-1821), Reforma Juareza (1860) czy Rewolucja 1910 roku.

Podstawą teoretyczną opracowania jest analiza porównawcza systemów społeczno-gospodarczych, która za główne wyznaczniki systemu przyjmuje charakter własności, zwłaszcza środków produkcji, oraz sposób podejmowania decyzji (Kowalik, 2000). Przedstawiciele tej subdyscypliny utrzymują, iż możliwe jest równoczesne osiągnięcie równości w podziale dochodów i wzrostu gospodarczego (Albert, 1994; Bruno, Squire, 1996; Swadźba, 2011). Rządy MORENA w Meksyku to bez wątpienia próba wprowadzenia tej teorii w życie.

Praca przygotowana została na podstawie badań literatury naukowej, bieżących czasopism meksykańskich, analizy danych statystycznych oraz obserwacji i rozmów w czasie pobytu w Meksyku w styczniu 2022 roku.

## 1. Tło makroekonomiczne

Sześcioletnia kadencja prezydencka narzuca dość uniwersalną logikę rozkładu działań: posunięcia kosztowne i niepopularne winny być skoncentrowane w początkowym okresie sprawowania władzy, tak by przed końcem *sexenio*<sup>4</sup> zatarte zostały negatywne wrażenia, a ważniejsze projekty zdążyły przynieść korzyści. W przypadku okresu prezydentury Lopeza Obradora po pierwszym trudnym roku realizacji nowej polityki dalsze działania zostały zahamowane i zdeformowane w stosunku do planowanych przez wybuch pandemii Covid-19.

By choć częściowo zobrazować rozmiary pandemii w Meksyku należy wziąć pod uwagę, iż w 2020 roku z powodu Covid-19 zmarło około 200 tys. osób, a ilość zgonów wzrosła o 43% w porównaniu z rokiem poprzednim (III Informe de Gobierno). W roku 2021 z powodu Covid-19 zmarło ponad 130 tys. osób, a liczba zgonów była o 37% większa niż w 2019 roku (IV Informe de Gobierno).

Makroekonomiczne wyniki nieomal czterech lat rządów AMLO i MORENA nie są zachwycające. Zahamowaniu wzrostu w pierwszym roku 4T w kolejnym, gdy wybuchła pandemia, towarzyszył wyraźny spadek aktywności gospodarczej. Nie był to wynik wyjątkowo negatywny, wobec spadku PKB w skali świata o 3,3%; w Stanach Zjednoczonych o 3,4%,

---

<sup>4</sup> Sześcioletnia kadencja.

a w innych krajach regionu: w Argentynie o 9,9; w Brazylii o 4,1%; w Chile o 5,8%; w Panamie o 11,1% czy wreszcie w Peru o 17,9% (CEPAL, 2021). W 2021 roku PKB Meksyku wzrósł o 4,8%. Bank Światowy szacuje wzrost PKB w Meksyku w 2022 roku na około 2%, Rząd w *IV Informe* jedynie na 1,8%, a więc nadal nie zostanie odzyskany poziom aktywności gospodarczej sprzed pandemii (PKB w 2022 porównaniu z PKB z 2018 roku będzie mniejsze o 2,3%). Stopa inwestycji w latach 2020 i 2021 była nieco niższa od tradycyjnej, były one natomiast w większym stopniu finansowane przez oszczędności wewnętrzne (IMF, 2022).

TABELA 1. PODSTAWOWE DANE MAKROEKONOMICZNE

	2018	2019	2020	2021	2022*
Tempo wzrostu PKB %	2,2	-0,2	-8,2	4,8	2,0/1,8**
Tempo wzrostu liczby ludności %	1,1	1,1	1,1	1,0	-
Stopa inwestycji	22,7	21,2	19,2	20,2	21,9
Stopa oszczędności	20,7	20,9	21,6	19,8	21,3
Inflacja %	4,9	3,6	3,4	4,7	6,8/7,9**
Dochody budżetu państwa (% PKB)	23,5	23,6	24,2	23,3	24,4
Wydatki budżetu państwa (% PKB)	25,7	26,0	28,7	27,1	27,6
Deficyt Budżetowy (% PKB)	2,2	2,4	4,5	3,8	3,2
Dochody podatkowe (% PKB)	13,0	13,1	14,4	15,0	-
Dług (% PKB)	51,4	51,0	58,6	53,9	-
Płaca minimalna nominalna, peso	88,4	102,7	123,2	141,7	172,9

\* Dane dla roku 2022 szacunkowe.

\*\* Dane z *IV Informe de Gobierno*.

Źródło: PKB, stopa oszczędności i inwestycji, inflacja, dochody i wydatki budżetowe - IMF; pozostałe- SHCP: III i IV Informe de Gobierno, 2021,2022.

Inflacja, która w 2018 roku kształtowała się na poziomie około 5%, od momentu wygranych wyborów przez AMLO do IV kwartału 2019 roku malała do poziomu poniżej 3%, by w kolejnych miesiącach wahać się pomiędzy 4,5% i 3,2%, a w 2021 roku wzrosnąć do 6%, do lipca 2022 zaś – do 8%, przewyższając oczekiwania (Banco de Mexico, 2022).

Poziom dochodów budżetowych w stosunku do PKB utrzymał się w zasadzie na stałym poziomie, choć w coraz większym stopniu są to dochody podatkowe. Wzrosły natomiast wydatki budżetowe w stosunku do PKB, co pociągnęło za sobą wzrost zadłużenia publicznego. Trudno się dziwić, iż najgorsze wskaźniki gospodarcze odnotowano w 2020 roku, z wyjątkiem salda bilansu płatniczego, które wyniosło +2,4% PKB (IMF, 2022).

Wydatki budżetu państwa w coraz większym stopniu przeznaczane są na sztandarowe projekty (o których nieco dalej), przekraczając w 2021 roku 10% całości wydatków rządu centralnego (SHCP).

## 2. Reformy przed i w czasie pandemii

AMLO i MORENA wygrali wybory proponując głębokie zmiany w funkcjonowaniu państwa, reorganizację administracji państwowej polegającą na jej uproszczeniu i ograniczeniu przywilejów dla urzędników; zapowiadając podniesienie płacy minimalnej, rozszerzenie świadczeń socjalnych, upowszechnienie edukacji publicznej i częstsze odwoływanie się do konsultacji społecznych. To właśnie te postulaty cieszyły się ogromnym poparciem wśród większości społeczeństwa meksykańskiego, nie uzyskującego średniego poziomu dochodów. Mimo postępowego programu rząd AMLO nie w pełni mógł liczyć na poparcie ugrupowań lewicowych, gdyż ich żądania były zazwyczaj bardziej radykalne. Dotyczyło to postulatów ruchów społecznych związanych z ugrupowaniami domagającymi się wyjaśnienia kwestii zaginionych w 1968 roku, popierających zapatystów, ujawniających morderstwa kobiet w Ciudad Juárez czy domagających się wyjaśnienia masakry w Normal de Ayotzinapa z 2014 roku. W dodatku ruchy rdzennej ludności z południa kraju otwarcie sprzeciwiały się realizacji podstawowych projektów infrastrukturalnych MORENA i AMLO, czyli budowy *Tren Maya* i połączenia kolejowego przez Istmo de Tehuantepec (Cerrillo Garnica, 2020).

Problemem, który program MORENA starał się umniejszyć, jest kwestia handlu narkotykami i roli karteli narkotykowych w życiu kraju. Poprzednie rządy nieraz starały się obarczyć *narcos* winą za większość niepowodzeń (Mayer-Serra, 2012), a wypowiedziana kartelom wojna prowadziła głównie do brutalizacji działań po obu stronach (Centeno, 2021).

Główne postulaty uchwalonego 30 kwietnia 2019 roku *Plan Nacional de Desarrollo* można ująć w czterech grupach działań dotyczących: przeciwdziałania biedzie, poprawie funkcjonowania szerokiego sektora publicznego

(finansów publicznych, edukacji, usług zdrowotnych), wielkich inwestycji infrastrukturalnych oraz zahamowania degradacji obszarów wiejskich i zmniejszenia zależności żywieniowej kraju. W założeniu wszystkie programy rządowe *implicite* zawierały w sobie element socjalny.

Program taki, w kraju o jednym z wyższych wskaźników nierówności w Ameryce Łacińskiej, musiał cieszyć się poparciem mas. Jednakże tak znaczne zmiany w strategii i polityce rozwojowej musiały się spotkać ze sprzeciwem części społeczeństwa, przede wszystkim klasy średniej, która cieszyła się w Meksyku znacznie lepszą pozycją materialną niż w innych krajach regionu i dysponowała znacznymi zasobami materialnymi. Grupa ta stanowi też w Meksyku główne środowisko opiniotwórcze. Program przemian był także atakowany przez dysponentów zasadniczych zasobów gospodarczych kraju – wielki kapitał – tak krajowy, jak i zagraniczny, obawiający się zwiększenia gospodarczej roli państwa. W dodatku okazało się, że rozwiązania neoliberalne, po trzydziestu latach funkcjonowania, są głęboko zakotwiczone w systemie instytucjonalnym i ich zmiana, przy zachowaniu procedur parlamentarnych, nie jest łatwa. Warto też pamiętać, iż w średnim i dłuższym okresie poprawa sytuacji mas, w kraju o średnim przyroście liczby ludności o 1,1% rocznie (INEGI), nie może następować jedynie w wyniku redystrybucji dochodów, konieczne jest także zapewnienie wzrostu gospodarczego.

Po pierwszych 15 miesiącach sprawowania władzy przez MORENA i AMLO do Meksyku dotarła pandemia Covid-19. Wydaje się, że rząd bardziej obawiał się ograniczenia poziomu aktywności gospodarczej niż bezpośrednich strat w wyniku pandemii. Kryzys gospodarczy w oczywisty sposób ograniczył środki na realizację zasadniczych programów. W dodatku kontestowano większość zarządzeń związanych z pandemią. Jedni potępiali ogłoszenie lockdownu ze względu na straty gospodarcze, a także ze względu na niemożność przeżycia bez dochodów bieżących znacznej części społeczeństwa. Ale były też grupy krytykujące administrację publiczną za zbyt mały zakres ograniczeń i zbyt rzadkie kontrole używania maseczek itp. Rząd postawił raczej na propagowanie odpowiedzialnych zachowań niż na karanie za niestosowanie się do zaleceń. Podobnie jak w innych krajach, nie tylko Ameryki Łacińskiej, niemożliwym było zapewnienie odpowiedniej opieki lekarskiej wszystkim chorym na Covid-19, co przy ogólnym złym stanie zdrowotnym społeczeństwa spowodowało wysoką śmiertelność z powodu pandemii (Cerrillo Garnica, 2020).

## 2.1. Reformy administracyjne – *austeridad*<sup>5</sup> i centralizacja

Reformy rozpoczęto od zmian w funkcjonowaniu administracji państwowej, które miały przynieść i przyniosły znaczne oszczędności budżetowe: w pierwszym roku prezydentury AMLO zaoszczędzono 145 mld peso (I Informe de Gobierno, 2019). Zmniejszono płace wysokich urzędników zgodnie z zasadą, iż nikt nie może mieć uposażenia wyższego niż prezydent. Budżet Kancelarii Prezydenta zredukowano o 66%. Liczbę zatrudnionych w centralnej administracji zmniejszono, dodatkowo eliminując różnorakie przywileje, które dotąd przysługiwały pracownikom administracji. Równocześnie powołano nowych urzędników: 32 superdelegatów, będących łącznikami pomiędzy administracją stanową a centralną (poprzednio kontakty ze swoimi stanowymi odpowiednikami utrzymywane były przez poszczególne ministerstwa) oraz nowych urzędników niższego szczebla, mających za zadanie kwalifikowanie beneficjentów do licznych programów nowego rządu. Miało to zapewnić realizację polityki rządu centralnego na poziomie stanowym, gdyż w początkowym okresie MORENA obsadziła jedynie 4 spośród 32 urzędów gubernatorskich. (Tribunal Electoral, 2018). Mimo powołania nowych urzędników grupa zatrudnionych w administracji publicznej zmalała o około 80 tysięcy osób. Te głębokie zmiany w systemie administracji państwowej miały nie tylko przynieść oszczędności, ale także ułatwić zwalczanie korupcji. Centralizacja zarządzania ułatwiała przeprowadzanie reform, ale była poniekąd sprzeczna z zapowiadaniem zwiększenia udziału społeczeństwa w zarządzaniu, obiecywanymi szerokimi konsultacjami społecznymi (Dussague-Laguna, 2021). Pewną przeciwwagę dla centralizacji administracji, przynajmniej w powszechnym odczuciu, stanowi zbliżenie samego prezydenta ze społeczeństwem. Ewenementem w tym zakresie stały się codzienne poranne programy telewizyjne z udziałem AMLO, *mañaneras*, w czasie których prezydent osobiście, jak też wraz z najbliższymi współpracownikami, wyjaśnia bieżące posunięcia rządu.

Urzędnicy państwowi utracili wiele dodatkowych, pozapłacowych przywilejów. Te zmiany dotknęły nie tylko urzędników państwowych *sensu stricto*, ale także instytucji finansowanych ze środków publicznych, jak uniwersytety czy publiczna służba zdrowia. Znalazło to oczywiście odzwierciedlenie w ich stosunku do reform AMLO (Dussague-Laguna, 2021).

---

<sup>5</sup> Hiszp. surowość/oszczędność.

Innym aspektem reformy administracyjnej było wzmocnienie wewnętrznej roli armii, której finansowanie zwiększono o 25%, ale nałożono nań nowy obowiązek w postaci zwalczania handlu narkotykami. Powołano też do życia Gwardię Narodową, włączoną do struktur militarnych a nie policyjnych (Gamez, 2022; Centeno, 2021).

## 2.2. Polityka socjalna i edukacyjna

W diagnozie sytuacji społecznej partii MORENA głównym elementem były duże nierówności w podziale dochodów, a co za tym idzie ubóstwo znacznej części społeczeństwa. Według różnych szacunków w 2018 roku od 41,9% do 72% społeczeństwa uważane było za biedne (Martinez Espinoza, 2021), toteż program wyborczy skoncentrowany na poprawie tego stanu rzeczy był bardzo nośny społecznie. Program obejmował trzy podstawowe elementy: zwiększenie wynagrodzeń, transfery socjalne oraz ułatwienie zdobywania wykształcenia.

Jednym z pierwszych posunięć AMLO w zakresie poprawy sytuacji uboższej części społeczeństwa było zwiększenie już w 2019 roku niezmienną od ponad 20 lat płacy minimalnej, i to aż o 18% realnie (CONASAMI, 2022). W ciągu trzech pierwszych lat rządów MORENA płacę minimalną zwiększono realnie łącznie o 33%. W strefie wolnocłowej wzdłuż północnej granicy wzrost płacy minimalnej był znacznie większy, o ponad 90%, co było możliwe dzięki obniżeniu w tej strefie o połowę podatku od wartości dodanej, z 16% do 8% i o 20% podatku od zysku (Vidal, 2021). Zwiększenie płacy minimalnej nie cieszyło się oczywiście poparciem pracodawców. Biorąc pod uwagę, iż według badań INEGI ponad połowa pracujących w Meksyku (56% w 2022 roku, w ciągu roku przybyło 2,1 mln) nie ma formalnego zatrudnienia, zmiana płacy minimalnej dotyczyła automatycznie jedynie mniej niż połowy zatrudnionych, stwarzając równocześnie pokusę do zwiększania zatrudnienia nieformalnego (bez podatków, ale i bez ubezpieczeń zdrowotnych) (Martinez Espinoza, 2021). Tak więc to zasadniczo społecznie słuszne posunięcie nie przyczyniło się do znacznej poprawy sytuacji najbiedniejszej części społeczeństwa, a w dodatku zantagonizowało administrację ze środowiskami przedsiębiorców.

Programem mającym duże znaczenie dla poziomu życia najbiedniejszej części społeczeństwa jest program emerytur dla osób w wieku 65-67 lat i więcej, nie objętych żadnym systemem emerytalnym. Emerytura tego typu wynosiła w 2019 roku 1275 peso (ok. 65 USD) miesięcznie i do 2022 roku wzrosła do 1925 peso (ok. 98 USD). Z programu w latach 2019-2021



korzystało około 8 mln osób, w 2022 liczba beneficjentów wzrosła do 10 mln, co przy równoczesnym wzroście wielkości świadczenia pochłonęło aż 73% wydatków na programy rządowe i stanowi znaczne obciążenie dla budżetu państwa (ponad 2% wydatków budżetu państwa w 2021 roku, SHCP) (IV Informe de Gobierno).

Rząd ogłosił początkowo dziewięć programów, później ich liczba wzrosła do jedenastu, z których większość łączyła w sobie element poprawy sytuacji materialnej uboższej części społeczeństwa z innymi elementami programu, takimi jak zwiększenie produkcji rolnej, zwiększenie kwalifikacji pracowników, zmniejszenie regionalnych różnic w poziomie życia. Tylko programy obejmujące transfery finansowe dla osób starszych pozbawionych emerytury i dla niepełnosprawnych ograniczały się jedynie do zwalczania ubóstwa. Początkowo główny nacisk położono na programy ułatwiające zdobywanie wykształcenia ogólnego i zawodowego, zarówno dla dzieci jak osób do 29 roku życia. W pierwszym roku rządów MORENA pochłonęły one połowę środków na programy socjalne. Z czasem, jak już wspomniano, znaczenia nabrały programy zabezpieczające osoby starsze i niepełnosprawne.

W 2019 roku, czyli pierwszym realizacji programu, wydatki na cele socjalne w ramach budżetu państwa wzrosły o 10 punktów procentowych w porównaniu z poprzednim *sexenio* (Martinez Espinoza, 2021). Największe finansowanie, około 1/3 środków, przeznaczono w pierwszym roku administracji MORENA na program *Jóvenes Constuyendo el Futuro*, który miał umożliwić osobom w wieku od 18 do 29 lat kształcenie. Objęci programem przez 12 miesięcy mogli korzystać ze stypendiów rządu 3 600 pesos (ok. 180 USD) miesięcznie i korzystać z ubezpieczenia zdrowotnego w Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS). W tym czasie mieli podnosić swoje kwalifikacje zawodowe w sektorze produkcyjnym, głównie prywatnym. W pierwszym roku funkcjonowania programu wykorzystano tylko nieco ponad połowę środków na niego przeznaczonych. Toteż w kolejnych latach środki na ten program ograniczono do poziomu wykonania z roku 2019, a wysokość stypendiów systematycznie podnoszono (w 2022 roku do 5 258 peso) (III Informe de Gobierno). W 2022 roku tym typem pomocy edukacyjnej objęto jedynie 172 tys. osób, wobec 2,3 mln objętych programem w całym okresie jego funkcjonowania. Program ten, który miał być jednym z głównych elementów zapobiegania przestępczości zorganizowanej przez stworzenie alternatywnego sposobu zdobycia środków utrzymania odniósł ograniczony sukces (choć rząd utrzymuje coś przeciwnego, dowodząc, że absolwenci tego syste-

mu dwa razy częściej niż inni Meksykanie z analogicznymi kwalifikacjami uzyskują zatrudnienie – IV Informe de Gobierno). Jak ocenia opozycja, powodem niepowodzenia teoretycznie ciekawego przedsięwzięcia był brak kontroli, wykorzystywanie środków jak doraźnych zapomóg, bez faktycznego podnoszenia kwalifikacji, liczne nadużycia (*El Universal*, 2022).

Programy stypendialne dla osób uczących się, które nie ukończyły 18 roku życia w 2019 roku pochłonęły 15% wszystkich środków przeznaczonych na programy socjalne, a w kolejnych latach ich udział zmalał do około 9%, co wiązało się z dominacją wydatków na emerytury (IV Informe de Gobierno).

By ułatwić studiowanie, powołano do życia początkowo sto, w kolejnych latach nawet 140 państwowych prowincjonalnych, zazwyczaj jednokierunkowych uczelni wyższych, gdzie w ośmiu czternastotygodniowych cyklach może zdobywać wykształcenie równocześnie ponad 30 tysięcy osób. System ten został nazwany *Universidad para el Bienestar Benito Juárez* (UBBJ). W 2022 roku program ten pochłonął prawie 3% wydatków na cele socjalne (IV Informe de Gobierno). Gwałtowne upowszechnienie edukacji na poziomie szkół wyższych musiało odbić się na jakości kształcenia, już choćby ze względu na brak kadr akademickich. Z drugiej strony, pozytywne efekty dla gospodarki takiego upowszechniania wykształcenia mogły wystąpić jedynie przy zwiększeniu liczby miejsc pracy na adekwatnym poziomie. To z kolei mogły zapewnić tylko inwestycje w sektorach na średnim poziomie zaawansowania technologicznego. Tymczasem stopa inwestycji wykazywała raczej tendencję spadkową.

Ponieważ w kolejnych budżetach rocznych wydatki na szkolnictwo wyższe pozostały na niezmiennym poziomie, a liczba jednostek i studentów wzrosła, przeciętne nakłady na studenta zmalały. Spowodowało to ogromne niezadowolenie we wcześniej istniejących uczelniach państwowych. Meksyk od dziesięcioleci dysponował kilkoma prestiżowymi uczelniami, z których najważniejszą był i jest publiczny *Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, druga pod względem liczby studentów uczelnia na świecie. Działalność naukowo-badawczą, a przede wszystkim kontakty międzynarodowe meksykańskich uczonych od 1970 roku bardzo hojnie wspomagało państwo za pośrednictwem *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, CONACYT. Zmiana sytuacji finansowej tych dwóch kluczowych dla życia akademickiego Meksyku instytucji dobrze charakteryzuje ogólny trend w tym zakresie (tabela 2).

TABELA 2. BUDŻET CONACYT I UNAM 2019-2022

Rok	CONACYT		UNAM	
	mld peso	wzrost %	mld peso	dotacja rządowa
2019	28,1	-12,7	44,9	39,8
2020	28,3	0,8	46,6	41,3
2021	27,6	-2,6	46,6	42,7
2022	29,6	7,3	48,8	44,8

Zródło: SHCP.

Jak widać, finansowanie badań naukowych, zależne głównie od CONACYT, jest dość niestabilne, w dodatku podporządkowane bieżącym preferencjom rządu. Natomiast finansowanie głównej uczelni wyższej kraju, wobec stałego wzrostu liczby studentów i wykładowców (UNAM, 2022) oraz narastającej inflacji, nie zapewnia realnego wzrostu nakładów.

Kilka programów związanych z rozwojem obszarów wiejskich, w tym z łączeniem rolnictwa z zalesianiem, w pierwszym roku transformacji uzyskało nieomal połowę środków na programy socjalne. Bezpośrednio związane z sytuacją socjalną ludności, tym razem wiejskiej, są programy mające na celu osiągnięcie samowystarczalności w zakresie większości produktów żywnościowych i uzyskanie dodatniego bilansu w handlu międzynarodowym tymi produktami. W ramach tych programów dostarczane miały być środki finansowe lub materiały do produkcji rolnej i hodowlanej, dla małych gospodarstw i członków *ejidos*. Beneficjentami programów, przede wszystkim, byli mieszkańcy południowo-wschodnich stanów Meksyku, nie uzyskujący dochodów na poziomie minimum dla obszarów wiejskich. Z czasem ten typ programów stracił na znaczeniu. W 2022 roku programami tymi było objęte około 450 tys. rodzin zamieszkałych w regionach zmarginalizowanych (IV Informe de Gobierno).

Jednym z programów mających pośrednio znaczenie dla programu socjalnego jest budowa *Tren Maya*. Ma on ożywić turystykę w południowo-wschodnich stanach i przynieść dodatkowe dochody ludności miejscowej. O tym programie szczegółowo w dalszej części opracowania. Do kategorii programów socjalnych należy także zaliczyć pomoc dla osób niepełnosprawnych, migrantów czy dotkniętych klęskami żywiołowymi. Bez wątpienia konieczne, nie stanowią one jednak poważnego obciążenia, pochłaniając około 1,5% budżetu na cele socjalne (IV Informe de Gobierno).

Zasadniczym problemem jest pozyskanie środków na zmianę polityki socjalnej, na którą poprzednie rządy przeznaczały około 1% PKB (SHCP). Wydaje się, że zdaniem rządu, podstawowym źródłem finansowania nowej polityki socjalnej miały być oszczędności wygospodarowane na cięciach budżetowych w samej administracji, gdyż MORENA od początku utrzymywała, iż nie będzie dążyć do podniesienia podatków. Na sfinansowanie programów socjalnych przeznaczono też środki ze zlikwidowanego programu PROSPERA<sup>6</sup>, funkcjonującego od ponad dwudziestu lat i cieszącego się międzynarodowym uznaniem, wskazywanym między innymi jako rozwiązanie wzorcowe przez Bank Światowy (Banco Mundial, 2014). W programie MORENA nacisk kładziono przede wszystkim na działania mające związek z podnoszeniem poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych. Niewątpliwie po czterech latach realizacji programu najistotniejszą i zapewne nieusuwalną nawet w przypadku zmiany rządów częścią programu jest system emerytalny. Niestety wydatki związane z finansowaniem tych programów prowadzą do poważnego ograniczenia możliwości inwestycyjnych sektora publicznego i wzrostu zadłużenia publicznego.

### 3. Inwestycje państwowe

Od trzech dziesięcioleci, gdy przyjęto model neoliberalny, inwestycje państwowe miały ograniczony zasięg, koncentrując się na infrastrukturze. Inwestycje państwowe realizowane były w ścisłej współpracy z sektorem prywatnym lub też wręcz w ramach przedsięwzięć publiczno-prywatnych. Pod tym względem w krótkim okresie niewiele mogło się zmienić.

#### 3.1. Wielkie projekty infrastrukturalne

Administracja AMLO odziedziczyła po poprzednikach kilka wielkich projektów, z których nie wszystkie miała zamiar kontynuować. MORENA i AMLO dążą przede wszystkim do realizacji własnych projektów: budowy linii kolejowej *Tren Maya*, budowy połączenia komunikacyjnego w poprzek *Istmo de Tehuantepec* oraz realizacji projektów związanych z energetyką, przede wszystkim rozbudowę rafinerii.

---

<sup>6</sup> Główną zaletą tego programu było uzależnienie transferów finansowych od realizacji konkretnych zadań edukacyjnych. W nowym systemie tego czynnika zabrakło.

Najstarszym z projektów, który administracja AMLO odziedziczyła po poprzedniej była budowa połączenia kolejowego stolicy z Tolułą. Projekt rozpoczęto w 2013 roku, lecz napotkał on liczne sprzeciwy mieszkańców terenów, przez które miała przebiegać linia kolejowa i mimo znacznego zaawansowania został przez administrację Peña Nieto wstrzymany. Ze względu na znaczenie tego połączenia AMLO przywrócił prace nad projektem poprzedników, nie posuwają się one jednak zbyt szybko (Azamar, Rodríguez, 2020).

Los innego projektu poprzedniej administracji, nowego lotniska na terenach Jeziora Texcoco, był gorszy – jego realizacja została wstrzymana mimo znacznego zaangażowania finansowego. Dodatkowe straty dla budżetu państwa stworzyła konieczność wykupu obligacji, emitowanych celem finansowania tego superprojektu poprzedniej administracji. Na terenach, gdzie miało powstać lotnisko utworzono park ekologiczny. Natomiast by odciążać dotychczasowe stołeczne lotnisko im. Benito Juareza, nowe lotnisko stworzono na terenach byłej bazy wojskowej na północ od miasta. Mimo formalnego otwarcia (czerwiec 2022), lotnisko odgrywa jedynie marginalną rolę, jest źle skomunikowane ze stolicą, a międzynarodowi przewoźnicy nie są skłonni przenieść nań swoich operacji (BBC, 2022).

Sztandarowym projektem AMLO stała się budowa *Tren Maya*, mającego połączyć przy pomocy kolei miejscowości w południowo-wschodnim Meksyku (stany Chiapas, Tabasco, Quintana Roo, Campeche i Yucatán) (Azamar, Rodríguez, 2020). Jest to najbiedniejszy region Meksyku, toteż budowa ta miała służyć realizacji najważniejszej strategii gospodarczej MORENA, wyrównania poziomów życia. W założeniu budowa dobrych połączeń kolejowych miała stworzyć warunki dla szybszego wszechstronnego rozwoju regionu, jednakże ze względu na atrakcyjność turystyczną regionu szybko stało się jasne, iż skorzysta na nim przede wszystkim sektor turystyczny. Projekt od początku wzbudza duże wątpliwości ze względu na oddziaływanie na środowisko tak naturalne, jak i społeczne. Rozwój sektora turystycznego przyniesie korzyści raczej wielkim agencjom i sieciom hotelowym niż ludności miejscowej. Jest kwestionowany przez ekologów, ale także przez socjologów i kulturoznawców (Kałaska, 2022).

Drugim kompleksowym programem infrastrukturalnym jest stworzenie połączenia kolejowego, szosowego oraz stref wolnocłowych w strefie Istmo de Tehuantepec. Po części jest to reaktywacja połączenia kolejowego, które istniało do 1922 roku i zostało zlikwidowane w wyniku powstania Kanału Panamskiego. Przy obecnym ruchu na Kanale stworzenie innego łatwego

połączenia pomiędzy Oceanem Atlantyckim i Spokojnym, w dodatku uzupełnionego o modernizację portów, gazociąg i parki przemysłowe wydaje się być wysoce uzasadnione. W przypadku tej inwestycji przewidywano współfinansowanie publiczno-prywatne z udziałem kapitału zagranicznego. W części dotyczącej połączenia kolejowego projekt ma zostać zakończony w roku bieżącym (2022), dla powodzenia całego projektu nie mniej ważne jednak pozostają jego kolejne elementy: rozbudowa portów, stworzenie stref wolnocłowych, rozbudowa infrastruktury drogowej (*El Financiero*, 2022).

### 3.2. Energetyka i dysponowanie zasobami naturalnymi kraju

Warto podkreślić, iż już w okresie tworzenia *Plan de Desarrollo*, a więc na kilka lat przed wystąpieniem obecnego kryzysu paliwowego, znaczną wagę przypisano zagadnieniom energetycznym. Program ma dwie zasadnicze części: dotyczącą zaopatrzenia w paliwa płynne oraz zaopatrzenia w energię elektryczną.

W latach poprzedzających objęcie władzy przez MORENA spadało wydobycie ropy naftowej, a od 2014 roku bilans handlowy Meksyku produktami ropopochodnymi stał się negatywny. Podstawą programu AMLO w tym zakresie była idea, iż zamiast eksportować ropę naftową i importować paliwa, tak benzynę jak i paliwo dla silników diesla, należy zwiększyć moce przerobowe rafinerii i zrezygnować z części eksportu nieprzetworzonego surowca. Meksyk dysponuje sześcioma rafineriami, z których najmłodsza ma 40 lat, a wszystkie produkują znacznie poniżej swoich mocy przerobowych. *Plan de Desarrollo* (Presidencia de la República, 2019) przewiduje zmodernizowanie istniejących rafinerii i zwiększenie ich mocy przerobowej. Zasadniczą zmianę w zaopatrzeniu Meksyku w paliwa ma przynieść budowa rafinerii Dos Bocas, w sąsiedztwie portu o tej samej nazwie, istniejącego od ponad czterdziestu lat. Projekt realizuje PEMEX do spółki z Ministerstwem Energii. Okazał się on znacznie kosztowniejszy niż projektowano, jednakże AMLO ogłosił w lipcu 2022 roku inaugurację rafinerii, choć produkcja ma się rozpocząć dopiero kilka miesięcy później (*El Universal*, 2022).

Podjęto także próbę reformy organizacyjnej energetyki. Ponad połowa energii elektrycznej w Meksyku generowana jest w sektorze prywatnym. Comisión Nacional de Energía (CNE) dysponuje licznymi państwowymi elektrowniami, nie w pełni wykorzystywanymi, działającymi w oparciu o stare, nieekologiczne technologie. Projekt reformy energetycznej AMLO dążył do oddania pod zarządek CNE całej dystrybucji energii elektrycznej,

z preferencyjnym wykorzystaniem produkowanej w sektorze publicznym (Hernández, Bonilla, 2020). Eliminowałyby to automatycznie droższą energię ze źródeł odnawialnych, produkowaną dotychczas jedynie w sektorze prywatnym. Projekt tej reformy, mający na celu potanieenie energii, ale sprzeczny z dążeniem do zmniejszenia kosztów środowiskowych, nie znalazł poparcia w Izbie Deputowanych (kwiecień 2022). Rząd zapowiada ponowne przedstawienie ustawy energetycznej w zmodyfikowanej formie (*El Financiero*, 2022).

W programie wyborczym MORENA i AMLO ważne miejsce zajmowała kwestia racjonalniejszego wykorzystania także innych niż ropa górniczych zasobów kraju. Podkreślano konieczność rewizji udzielonych koncesji na wydobycie, z których znaczna część była nieaktywna, a kolejne wykorzystywane niezgodnie z ustaleniami. Zapowiadano poświęcenie większej uwagi kwestiom ekologicznym oraz społecznym. W rzeczywistości w 2020 roku ograniczono o jedną piątą tereny objęte koncesjami górnictwami. Natomiast kwestia uporządkowania podatków górniczych i przeznaczenia dochodów z tego tytułu dla społeczności lokalnych pozostała otwarta (Hernández, Bonilla, 2020). Wobec kryzysu gospodarczego spowodowanego Covid-19 AMLO musiał podkreślić nienaruszalność istniejących koncesji, aczkolwiek nie przyznano nowych. Toteż zagraniczni inwestorzy zaangażowani w górnictwie, w kryzysowych latach 2020-21 odnotowali zwiększenie zysków.

Rząd podjął próbę nacjonalizacji wydobycia litu jako surowca strategicznego. Meksyk nie dysponuje wprawdzie takimi zasobami tego pierwiastka, jak kraje andyjskie, jest on jednak wydobywany w Sonorze, razem z innymi metalami, przez inwestora północnoamerykańskiego. Rząd utrzymuje, iż wydana koncesja na wydobycie obejmowała inne metale, ale nie lit. Doprowadziło to do ostrego konfliktu z władzami USA, które w przypadku ograniczenia koncesji – co jest niezgodne z traktatami T-MEC<sup>7</sup> – grożą sankcjami dla meksykańskiego eksportu, przede wszystkim owoców tropikalnych (Innovation News Network, 2022).

#### 4. 4T a świat biznesu

W programie MORENY i AMLO nie było bezpośredniego ataku na prywatną własność. Podstawą systemową miała nadal być gospodarka rynkowa, aczkolwiek ze zmodyfikowaną formą interwencji państwa w jej funkcjonowanie. W początkowym okresie najważniejsze decyzje, przysparzające

---

<sup>7</sup> Traktat pomiędzy Meksykiem, Stanami Zjednoczonymi i Kanadą.

AMLO wielu zwolenników w uboższej części społeczeństwa, ale niepopularne wśród przedstawicieli klasy średniej, dotyczyły rozdysponowania funduszy państwowych. Ograniczenia finansowania administracji państwowej i części instytucji publicznych, jak federalne uniwersytety i instytucje badawcze uderzały przede wszystkim w poziom dochodów klasy średniej. Posunięcia te w małym stopniu dotyczyły przedsiębiorców, i to zarówno wielkich jak i małych. Toteż początkowo organizacje przedsiębiorców, takie jak Consejo Mexicano de Negocios (CMN) czy Consejo Coordinador Empresarial (CCE) współpracowały z rządem, CCE nawet podpisało porozumienie, w którym zobowiązało się do podniesienia o 2,5 punktu procentowego stopy inwestycji prywatnych w ciągu dwóch lat (Gobierno de México, 2019). Na przeszkodzie realizacji tego zobowiązania, które bez wątpienia zwiększyłyby tempo wzrostu gospodarczego stanęła nie tylko pandemia.

Wkrótce po objęciu władzy rząd podjął szereg decyzji, które podważały zaufanie sektora prywatnego, krajowego i zagranicznego. Pierwszym z nich była rezygnacja z budowy centralnego lotniska w Texcoco, inwestycji, w której zaangażowane były liczne przedsiębiorstwa i nawet wypłata odszkodowań nie usatysfakcjonowała inwestorów. Kolejnym posunięciem, które uderzało w interesy sektora prywatnego, tym razem północnoamerykańskiego, było cofnięcie, ze względu na ograniczone zasoby wody, pozwoleń na budowę w Mexicali browaru, mającego produkować w ramach marek *Modelo* i *Corona* piwo, głównie na potrzeby stanu Kalifornia (USA). Decyzję tę, niezależnie od meritum, przyjęto jako negatywny sygnał dla kapitału zagranicznego, w dodatku trudny do pogodzenia z nowo wynegocjowanym Traktatem pomiędzy Meksykiem, Stanami Zjednoczonymi i Kanadą (T-MEC), podpisanym w przededniu objęcia władzy przez AMLO i MORENA (Hernández, Bonilla, 2020).

Mniej kontrowersyjnym, acz źle przyjętym przez przedsiębiorców, był apel rządu o spłacenie zaległych podatków. 15 wielkich przedsiębiorstw zalegało z podatkami na kwotę około 50 mld peso (równowartość niemal 2% dochodów budżetowych w 2021 r.) (IV Informe, 2022). Przedsiębiorcy utrzymywali, iż gospodarka Meksyku więcej zyska, gdy środki te zostaną zainwestowane niż w przypadku spłacenia zaległości fiskalnych, które zostaną wykorzystane na rządowe programy. Trudno takie uzasadnienie niepłacenia podatków uznać za przekonujące. Rządowi udało się jednak zwiększać ściągalność podatków i to o niebagatelny 1% PKB rocznie.



Przedsiębiorcy nie poparli też rządu w jego działaniach w czasie pandemii. Z jednej strony zarzucali rządowi zbyt późne reakcje, z drugiej sprzeciwiali się nawet takim ograniczeniom, jak noszenie masek, które bezpośrednio nie ograniczały ich działań. Po wprowadzeniu lockdownu nie wszyscy go przestrzegali. Domagano się natomiast zwolnień lub co najmniej odroczenia podatków, uzasadniając to koniecznością wypłaty pensji zatrudnionym, żądano subwencji państwowych na płace. Subsydia w wysokości 25 tys. peso dla małych przedsiębiorców uznali za dalece niewystarczające. Sugerowali, by środki na pomoc przedsiębiorcom uzyskano ze wstrzymania sztandarowych projektów prezydencji, inwestycji w rafinerię *Dos Bocas* i w *Tren Maya*. Poglądy przedsiębiorców popularyzowane były przez *Televisión Azteca*, która nawoływała też do ignorowania ograniczeń antypandemicznych. W kwietniu 2020 roku w Monterrey powołano do życia *Frena* – organizację, która nawoływała prezydenta Lopeza Obradora do rezygnacji z urzędu ze względu na niemożność przeciwdziałania kryzysowi. Ruch ten był ściśle związany ze skrajną prawicą meksykańską oraz z grupą finansową Soriana. Do kolejnych nieporozumień pomiędzy rządem a przedsiębiorcami doszło wokół projektu dofinansowania 30 tys. małych i średnich przedsiębiorstw ze środków BID Invest, członka grupy Międzyamerykańskiego Banku Rozwoju, którego akcjonariuszem jest Meksyk (Alba Vega, 2021).

Miary dopełniło wstrzymanie przyznawania nowych licencji na produkcję energii wiatrowej i słonecznej (co wynikało m.in. ze zmniejszenia zapotrzebowania na energię w związku z kryzysem). Oznaczało to wstrzymanie wielu inwestycji, głównie zagranicznych, których wartość CCE oszacowała na 30 mld USD. Podkreślano, iż decyzje takie cofają postęp technologiczny, są sprzeczne z zasadami rozwoju zrównoważonego, a także ograniczają zaufanie kapitału zagranicznego, bardzo potrzebnego w okresie kryzysu (Alba Vega, 2021).

Od 2021 roku stosunki pomiędzy rządem a organizacjami przedsiębiorców zwolna poprawiają się. Niektóre flagowe projekty rządowe, jak *Jóvenes Construyendo el Futuro* zostały poparte przez CMN. Najważniejsza jest jednak pomoc finansowa dla małych i średnich przedsiębiorstw udzielana przez IDB Invest. Wobec niskiego tempa wzrostu gospodarczego organizacje przedsiębiorców domagają się stabilizacji polityki gospodarczej, tak by przyciągnąć do kraju inwestycje zagraniczne, ale też zachęcić inwestorów krajowych (Alba Vega, 2021). Po nieudanym dla rządu głosowaniu nad reformą prawa energetycznego (kwiecień 2022) rząd zmuszony jest do negocjacji

z grupą przedsiębiorców w kwestii zmiany prawa. Przedsiębiorcy domagają się ułatwień dla producentów energii odnawialnej, rząd – poparcia dla odzyskania kontroli nad wydobywaniem litu. Wiosną 2022 roku przedstawiciele największych dystrybutorów produktów konsumpcyjnych poparli politykę antyinflacyjną rządu, zobowiązując się do zahamowania wzrostu cen towarów z koszyka podstawowego, w ten sposób zapobiegając wprowadzeniu administracyjnego zamrożenia cen (CCM i CNM). Organizacje przedsiębiorców wsparły też załagodzenie relacji z USA i w sierpniu 2022 roku uczestniczyły w oficjalnej wizycie AMLO w Waszyngtonie (*El Financiero*, 2022).

Nieco inny obraz przedstawia współpraca AMLO z najbogatszym Meksykaninem, Carlosem Slimem. Po początkowych nieporozumieniach, Grupa Carso Slima stała się ważnym współpracownikiem rządu przy realizacji najważniejszych projektów: rafinerii *Dos Bocas* i *Tren Maya* (II fragment). Grupa Carso buduje także platformy morskie dla PEMEX (INFOBAE, 2021).

## 5. Bezpieczeństwo wewnętrzne

Kwestie bezpieczeństwa stanowią od lat jeden z głównych problemów Meksyku. Pod względem liczby zabójstw Meksyk, w drugim dziesięcioleciu XXI wieku, znajdował się na 31 miejscu w świecie. Miasta meksykańskie położone na granicy z USA należą do najniebezpieczniejszych na świecie. Według diagnozy MORENA i AMLO (Presidencia de la República, 2019) na brak bezpieczeństwa składa się kilka czynników: bieda i dysproporcje dochodowe, walki pomiędzy różnymi ugrupowaniami przestępczymi i nieskuteczność organów bezpieczeństwa w połączeniu z ich skorumpowaniem, wreszcie korupcja administracji państwowej wspomagająca działania przestępcze. Jak wspomniano, poprzednie rządy główną odpowiedzialnością za brak bezpieczeństwa obarczały zorganizowany handel narkotykami i towarzyszącą mu przemoc, ale mimo podkreślania negatywnego wpływu zjawiska na całokształt życia w Meksyku nie były w stanie skutecznie się mu przeciwstawić.

Istnieje zgoda, iż podstawą działania zorganizowanej przestępczości jest pośrednictwo w handlu narkotykami pomiędzy Ameryką Południową a Stanami Zjednoczonymi, zapewniającymi stały rosnący popyt na narkotyki. Organizacje te nie stronią też od produkcji narkotyków, jak i innych działań przestępczych. Według MORENA głównymi elementami poprawy bezpieczeństwa w kraju miały być zmniejszenie nierówności oraz zmiany w administracji państwowej, a zwłaszcza zwalczanie korupcji. Tymczasem w pierw-

szych latach rządów MORENA wskaźniki przestępczości w tym zabójstw utrzymywały się nadal na rekordowym poziomie. Według danych z *IV Informe de Gobierno* (1.09.2022) w ostatnim roku liczba przestępstw wyraźnie zmalała. Niezależnie od statystyk wpływ na brak poczucia bezpieczeństwa mają spektakularne wydarzenia, jak zabójstwa 341 osób w ciągu pięciu dni (10-14 sierpnia 2022) w kilku miastach meksykańskich (*El Universal*, 2022).

Głównym narzędziem zwalczania przestępczości zorganizowanej miała być polityka socjalna, a zwłaszcza system stypendiów mających stworzyć dla młodych Meksykanów alternatywę wobec przystąpienia do organizacji przestępczych. Zdaniem Gameza polityka taka jak dotychczas okazała się mało skuteczna (Gámez, 2022). Innym elementem tego samego podejścia do zagadnienia przestępczości zorganizowanej było zawieszenie „wojny z handlem narkotykami” ogłoszonej przez poprzedniego prezydenta, która prowadziła do brutalizacji działań i wielu nadużyć. Jako przykład zmiany podejścia może służyć odstępienie od ścigania Ovidio Guzmána, syna El Chapo i jednego z przywódców kartelu Sinaloa, by nie prowokować wojny z kartelem. Stąd liczne opinie, iż rodzina Guzmán popiera władze MORENA w tym stanie (Gámez, 2022).

Zwiększeniu bezpieczeństwa wewnętrznego służyć ma reorganizacja służb bezpieczeństwa. Podstawowym posunięciem było powołanie do życia Gwardii Narodowej, niezależnej od struktur policyjnych, w znacznym stopniu skorumpowanych. Kadry Gwardii Narodowej wywodziły się głównie spośród wojskowych. W początkowym okresie jej głównym zadaniem było zwalczanie handlu narkotykami, lecz po wybuchu pandemii obarczono ją także licznymi obowiązkami wynikającymi z polityki zapobiegania pandemii. W tych działaniach wspierały ją formacje wojskowe (Olivera, 2021).

Na początku rządów MORENA jednym z zaskakujących skutków wygrania wyborów mających wpływ na bezpieczeństwo była zmiana postrzegania Meksyku i jego polityki migracyjnej przez południowych sąsiadów, jak też przez migrantów z innych kontynentów. Początkowa bardzo otwarta polityka wobec migrantów, którzy traktowali Meksyk głównie jako kraj tranzytowy, napotykała ostry sprzeciw ze strony administracji Trampa. Stworzyło to sytuację, gdy na teren Meksyku wpuszczono przez południową granicę całe karawany migrantów, ich uczestnicy nie mieli jednak szans na szybkie przedostanie się na teren Stanów Zjednoczonych. Wobec narastających napięć na północnej granicy, rząd Meksyku zdecydował się na zatrzymywanie migran-

tów w południowej części kraju, gdzie tworzono dla nich obozy zarządzane przez Gwardię Narodową. Nim społeczność międzynarodowa zorientowała się, iż mimo przychylnego stanowiska Meksyku, droga przez ten kraj do USA nie jest łatwa, w 2019 roku do Meksyku wjechała rekordowa liczba migrantów – 190 tysięcy, stanowiąc obciążenie dla służb wewnętrznych i finansów kraju. Konieczność powstrzymania tej fali, wbrew przyjętym w kampanii wyborczej zasadom otwartości, stanowiło jeden z pierwszych wyłomów w realizacji 4T (Calva, Torre, 2020).

Jednym z drastycznych przykładów braku bezpieczeństwa wewnętrznego i utrzymującego się braku zaufania do organów publicznych był brak postępu w śledztwie w sprawie z 2014 roku, czyli zaginięcia studentów z uczelni Normal de Ayotzinapa, miejscowości w stanie Guerrero. Poprzednia administracja starała się winą za zamordowanie 43 studentów obarczyć ugrupowania ekstremistyczne, podczas gdy w powszechnym przekonaniu zbrodni dopuściła się policja, z przyzwoleniem lub nawet z rozkazu władz lokalnych. Opublikowany w sierpniu 2022 roku raport specjalnej komisji powołanej do badania tego wydarzenia (Gobierno de México, 2022) aczkolwiek nie był w stanie w pełni przedstawić przebiegu wydarzeń sprzed ośmiu lat ani ustalić losu zwłok studentów, obarczył winą za wydarzenia organy publiczne. Jesús Murillo Karam, prokurator generalny w czasie, gdy zaginęli studenci, w dzień po opublikowaniu raportu został aresztowany. Zatrzymanych zostało także kilkudziesięciu członków lokalnej policji oraz organizacji przestępczych, których udział w „zniknięciu” studentów został udowodniony. Dążenie władz do wyjaśnienia zbrodni w pewnej mierze przywraca zaufanie do organów państwa, niestety nie wpływa na faktyczne bezpieczeństwo w kraju (*El Universal*, 2022).

Innym przykładem bezsilności lub przestępczych powiązań organów publicznych są brutalne morderstwa kobiet z Ciudad Juárez. Od trzech dekad w rejonie tego miasta odnotowuje się brutalne morderstwa młodych kobiet i dziewczynek. Według szacunków ich łączna liczba przekroczyła dwa tysiące. Władze starają się przedstawić te morderstwa jako wynik uczestnictwa kobiet w grupach przestępczych, jednakże wiele doniesień potwierdza, iż są to raczej osoby związane z ruchami migracyjnymi, w tym deportowane z terytorium Stanów Zjednoczonych, które nie mają żadnego oparcia w instytucjach publicznych i padają ofiarami przestępców (Gutiérrez Amparán, 2022).

Analiza postępów w zwalczaniu korupcji jest o tyle utrudniona, gdyż niewiele jest opracowań mogących być uznane za obiektywne. Większość

środowisk opiniotwórczych na polityce AMLO straciła, koncentruje się więc na krytyce rządu i wskazywaniu na liczne przejawy utrzymującej się w odnowionej administracji korupcji. Natomiast dokumenty rządowe cechuje podkreślanie poprawy w tym zakresie. Zwalczaniu korupcji i osiągnięciom w tym zakresie dużo uwagi poświęcił AMLO w swoim *IV Informe de Gobierno* (1.9.2022).

## Wnioski

W ciągu czterech lat rządów MORENA i AMLO tylko po części udało się osiągnąć cele, jakie postawiła sobie ta administracja. Bez wątpienia czynnikiem ograniczającym możliwości był wybuch pandemii Covid-19. Wobec załamania gospodarczego trudno było o realizację postawionych celów.

W efekcie polityki redystrybucyjnej, nastąpiła bieżąca poprawa poziomu życia biedniejszej ponad połowy społeczeństwa. To główne osiągnięcie administracji AMLO. Podstawowym zarzutem wobec systemu rozdawnictwa jest brak jakiegokolwiek kontroli sposobu wykorzystania przekazanych środków, co może nie jest potrzebne w przypadku emerytur, ale zwiększyłoby efektywność np. systemów stypendialnych.

By poprawa warunków życia była trwała, zwłaszcza w kraju o stałym, ponad jednoprocentowym przyroście naturalnym, konieczny jest wzrost gospodarczy. Ograniczenie poziomu inwestycji wydaje się być nie tylko efektem pandemii Covid-19, lecz także braku zaufania sektora prywatnego do polityki państwa.

Podstawowe zmiany w funkcjonowaniu gospodarki meksykańskiej wystąpiły w dwóch dziedzinach: sposobie wykorzystania środków budżetowych oraz w zakresie regulowania gospodarki. Redystrybucja budżetowa na rzecz uboższej połowy społeczeństwa odbyła się głównie kosztem utraty przywilejów przez klasę średnią, zwłaszcza jej część związaną z sektorem publicznym. Natomiast nowe regulacje i zmiana priorytetów w inwestycjach państwowych dotknęły wielkich przedsiębiorców, krajowych i zagranicznych. W połączeniu z pandemią stworzyło to bardzo zły klimat dla inwestycji, a w konsekwencji dla wzrostu gospodarczego.

Sztandarowe projekty administracji MORENA, realizowane przede wszystkim w najbiedniejszych regionach kraju, nie zawsze cieszą się poparciem społeczności lokalnych i nie zawsze – jak w przypadku Tren Maya – przynoszą korzyści głównie tym społecznościom.

Zmiana podejścia do kwestii bezpieczeństwa, próba stworzenia kontrapropozycji dla młodych względem udziału w przestępczości zorganizowanej i próba zahamowania przemocy w wojnie karteli pomiędzy sobą i z siłami bezpieczeństwa przyniosły tylko nieznaczną poprawę w kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego.

Redystrybucja dochodów i ułatwienie dostępu do edukacji, niezależnie od niewątpliwego uzasadnienia moralnego, korzyści gospodarcze mogą przynieść dopiero w średnim okresie, i to pod warunkiem stworzenia odpowiednich miejsc pracy. Tymczasem wzrostu inwestycji trudno oczekiwać w okresie załamania gospodarczego lub też słabej koniunktury. Równocześnie osłabienie pozycji ekonomicznej klasy średniej, zwłaszcza środowiska akademickiego, może zahamować postęp w zakresie edukacji i kultury, przez dziesięciolecia stanowiących meksykańską specjalność.

Reasumując, wydaje się, że Czwarta Transformacja to raczej zmiana polityki gospodarczej niż zmiana systemu gospodarczego, tak jak go rozumie analiza porównawcza systemów społeczno-gospodarczych. Zgodnie z teorią „zależności od ścieżki” Northa (North, 2014), zapewne wiele spośród zdobyczy socjalnych pozostanie trwałymi elementami meksykańskiego systemu społeczno-gospodarczego. Będzie więc zastępować brak obiecywanego przez neoliberalistów, lecz w praktyce nie występującego, „efektu skapywania”. Utrzymanie tego kierunku przemian uwarunkowane jest jednak występowaniem wzrostu gospodarczego. Niestety, ze względu na niekorzystne warunki egzogeniczne, dotychczasowe efekty gospodarcze znacznie odbiegają od zakładanych. Toteż przypadek meksykańskiej 4T na obecnym etapie nie stanowi potwierdzenia tezy, iż można pogodzić zwiększanie równości w społeczeństwie z utrzymaniem dynamicznego wzrostu gospodarczego.

## Bibliografia

- Acosta Silva, A. (2020). La educación superior en la era de la 4T. W: *Balance temprano. Desde la izquierda democrática* (ss.1-23). Guadalajara: Grano de sal.
- Alba Vega, C. (2021). Las relaciones de los empresarios organizados con el presidente de México durante la pandemia. *Destacados*, 65, ss. 156-177.
- Albert, L. (1994). *Kapitalizm kontra kapitalizm*. Kraków
- Azamar Alonso, A., Rodríguez Wallenius, C. (2020). *Conflictos sociales por megaproyectos extractivos, de infraestructura y energéticos en la cuarta transformación*. México: Rosa-Luxemburg-Stiftung.

- Banco de México (2022). *Inflación*. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadro&idCuadro=CP151&locale=es>
- Banco Mundial (2014). *Un modelo de México para el mundo* <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>
- BBC (2022). AIFA: 4 polémicas en torno al nuevo aeropuerto Felipe Ángeles de Ciudad de México, uno de los proyectos insignia de AMLO. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60817320>
- Bruno, M., Squire, L. (1996). The less equal the asset distribution, the slower the growth, *Transition*, (9-10).
- Calva Sánchez, L. E., Torre Cantalapiedra, E. (2020, julio-diciembre). Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador. *NORTEAMÉRICA*, 15 (2), ss. 157-181. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.2.415>
- CEPAL (2021). *Balance preliminar de las economías de América Latina. México*. México.
- Centeno, R. I. (2021). López Obrador o la izquierda que no es. *Foro Internacional*, 61 (1) ss. 163-207. DOI: 10.24201/fi.v61il.2716
- Cerrillo Garnica, O. (2020). La tensión entre movimientos sociales e institucionalización en la trayectoria política de Andrés Manuel López Obrador. *Revista Faro*, 2 (32), ss.67-88.
- CONASAMI (2022). *Índice del salario mínimo real*. <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>
- Dussague-Laguna, M. (2021). “Doublespeak Populism” and Public Administration: The Case of Mexico. W: M. Bauer, B. Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit, & S. Becker (ed.), *Democratic Backsliding and Public Administration* (ss. 178-199). Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781009023504.009
- Gámez, L. (2022). The desecuritization of drug trafficking in Mexico under the AMLO administration. *Janus*. 13 (1), <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.8>
- Gobierno de México (2022) [http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision\\_para\\_la\\_Verdad/Informe\\_Presidencia](http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision_para_la_Verdad/Informe_Presidencia)
- Gutiérrez Amparán, J. (2022). Ciudad y feminicidio: el caso de Ciudad Juárez, México. *Territorios*, (47), ss. 1-20.
- Hernández, J., Bonilla, D. (2022). Examining Mexico’s energy policy under the 4T, *The Extractive Industries and Society*, 7 (2), ss. 669-675.
- IMF (2022). *Datos*. <https://www.imf.org/en/Countries/MEX>
- INFOBAE (2021) <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/12/28/como-surgio-la-amistad-entre-carlos-slim-y-amlo/>
- Innovation News Network (2022). *Before breaking ground: Challenges and opportunities for Mexican lithium* <https://www.innovationnewsnetwork.com/breaking-ground-opportunities-mexican-lithium/20680/>
- INEGI (2022). *Datos* <https://www.inegi.org.mx/programas/>
- INEGI (2022). <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#collapse-Resumen>

- Kałaska, M. (2022). *Tren Maya*. <https://ptgeo.org.pl/geodesola/esej-ii-tren-maya/>
- Kowalik, T. (2000). *Współczesne systemy ekonomiczne*. Warszawa.
- El Financiero* (2022). <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/06/12/corredor-transitsmico-sera-estrenado-antes-de-que-acabe-el-ano-amlo/>
- El Gobierno de México (2019). *Acuerdo entre el Gobierno Federal y CCE*. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Acuerdo-GM-CCE-20jun19.pdf>
- El Universal* (2022). Desde hoy no se podrá incorporar a jóvenes en Becas del Bienestar. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/beca-del-bienestar-inicia-veda-electoral>
- Martínez Espinoza, M. I. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. *Revista Española de Ciencia Política* (55), ss. 121-142. DOI: <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>
- Mayer-Serra, C. E. (2012). *Con dinero y sin dinero*. México: Debate.
- North, D. C. (2014). *Zrozumieć przemiany gospodarcze*. Warszawa.
- Olvera, A. J. (2021, July). Crisis o consolidación del populismo en México. *Revista Iberoamericana*, ss. 22-37. DOI:10.31857/S0044748X0015304-3
- Presidencia de la República (2019). *I Informe de Gobierno 2018-2019*. México.
- Presidencia de la República (2021). *III Informe de Gobierno 2020-2021*. México.
- Presidencia de la República (2022). *IV Informe de Gobierno 2021-2022*. México.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México.
- SHCP (2022). *Datos*, <https://www.gob.mx/shcp>
- Swadźba, S. (2011). *Systemy gospodarcze. Analiza porównawcza*. Katowice.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018) *Dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral*, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3360/0>
- UNAM (2022). <https://www.estadistica.unam.mx/>
- Vidal, G. (2021). Las propuestas de políticas económicas alternativas en América Latina: el caso de México. *International Review of Economic Policy*. vol.3 no.2 ss. 88-112. DOI: <https://doi.org/10.7203/IREP.3.2.23662>

## Nota o Autorce

Urszula Żuławska, prof. dr hab., emerytowana profesor Uniwersytetu Warszawskiego, współpracująca z różnymi instytucjami jak Akademia Finansów; ekonomistka specjalizująca się w zagadnieniach systemów gospodarczych, stabilności finansowej oraz rozwoju krajów Ameryki Łacińskiej. E-mail: [zulawska@world.pl](mailto:zulawska@world.pl)