



Manufacturando un “consenso” mediático. La seguridad social “universal” de Peña Nieto-Levy

Gustavo Leal Fernández *

“Cuando los medios han manufacturado el consenso, cuando meten miedo o bombardean con propaganda, corrompen la percepción de la realidad.”

Julian Assange¹

Resumen

El autor revisa los contenidos de la agenda en materia de seguridad social del presidente Enrique Peña Nieto y recrea los términos en que se fue manufacturando su “consenso” mediático. Como candidato del PRI a la Presidencia de la República en 2012, Peña Nieto adoptó la propuesta de Santiago Levy para implantar, por “consenso”, un sistema de seguridad social “universal” que reduciría sustancialmente el catálogo de prestaciones sociales y que no guarda relación con las necesidades del ciudadano del siglo XXI.

Palabras clave: México, sistema de seguridad social universal, impuesto al valor agregado (IVA), consenso, reducción de prestaciones sociales

Abstract

In this article, the author reviews the contents of the agenda on social security of President Enrique Peña Nieto and recreates the terms in which it was manufacturing their media “consensus”. Thus, Peña Nieto, as PRI candidate to the Presidency of the Republic for the 2012 election, adopted the proposal of Santiago Levy, to implement by “consensus”, a universal social security system and substantially reduces the list of social benefits, which is unrelated to the needs of citizens of the XXI century.

Key words: Mexico, universal social security system, VAT, consensus, cut of social benefits

Introducción

Aunque nunca logró probar cabalmente cómo estimularía el crecimiento económico, soportado en un poderoso aparato en medios—que incluyó desde el apoyo abierto en periódicos, revistas y programas de televisión hasta campañas deliberadamente dirigidas con

Recibido: 12 de septiembre, 2014. *Aceptado:* 29 de septiembre, 2014.

* Departamento de Atención a la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Correo electrónico: gleal@correo.xoc.uam.mx.

¹ *La Jornada*, 13 de junio, 2013.



comentarios *ad hoc* de intereses e intelectuales en medios—, Enrique Peña Nieto como candidato del PRI a la Presidencia de República para la elección del año 2012 introdujo —siguiendo la propuesta de Santiago Levy Algazi— la “urgencia” de implantar un sistema de seguridad social “universal” como una de las cuatro “reformas” que el país “necesita”.

La oferta no guardaba relación alguna con el estado de la salud y la seguridad social de los mexicanos del siglo XXI, ni con las consecuentes medidas de política que deberían adoptarse para enfrentarlo: mejora efectiva de los servicios y actualización integral del cuadro de prestaciones a la realidad sociodemográfica, entre otras.

Sin embargo, ella se constituyó, una vez más, en la agenda financiera impuesta por una visión tecnocrática de lo que el país “requería”. Antes, con el PAN de Fox —y la anuencia del entonces secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz— (2004), había correspondido a Julio Frenk y FUNSALUD operar un recurso similar imponiendo el Seguro Popular.

En las siguientes páginas se revisan los contenidos de esta agenda impuesta por Peña Nieto y se recrean los términos en que se fue manufacturando su “consenso” mediático impuesto.

Para ello se examinan, en la *primera* parte, los perfiles iniciales de la “reforma” articulados por funcionarios del panismo calderonista durante el año 2008, mientras se confirmaba el naufragio de las reformas IMSS (1995), Seguro Popular (2004) e ISSSTE (2007), sobre todo en materia pensionaria y en su incapacidad para mejorar los servicios.

En la *segunda* parte se expone la propuesta seminal del seguro “universal” de Santiago Levy, divulgada en 2008 y 2009.

En la *tercera* parte se registran algunas de las reacciones iniciales a la propuesta Levy, así como los términos de su adopción por el entonces senador priísta y precandidato a la Presidencia, Manlio Fabio Beltrones, y el propio Peña Nieto.

El *cuarto* apartado descompone los pilares y problemas del combo de seguridad social “universal”, presentado como un “consenso” esencialmente mediático, y que Peña Nieto articulara como una de las reformas de su oferta de campaña.

En su parte *final*, el trabajo documenta cómo el desenlace del proceso electoral del año 2012 no obsequió las mayorías parlamentarias que el PRI requería para imponer la “reforma”, lo cual forzó a rediscutir el alcance de la propuesta Levy.

2008. Antecedentes y primeros perfiles. Hacia un sistema “único” de salud

Después de las vaguedades y ocurrencias que en materia de salud desplegara Felipe Calderón durante la campaña presidencial 2006 (Leal, 2006)² y una vez que el expresidente Vicente Fox y el ex-secretario de Salud, Julio Frenk, imploraran que se diera continuidad al Seguro Popular, Calderón terminó aceptando que lo “fortalecería y ampliaría”. A partir de ese momento, el Dr. Córdova —primer secretario calderonista de Salud— asumió que, junto con el Seguro Médico para una Nueva Generación, México se encaminaba hacia un sistema “único” de salud (SSA, 2008).

De manera más confusa, Juan Molinar Horcasitas —entonces director del IMSS— aludía a la creación de un “mercado interinstitucional de servicios de salud” (IMSS, 2008). Por su parte, el primer director calderonista del ISSSTE, Miguel Angel Yunes, se pronunciaba por la “necesaria integración de un sistema universal”.

¿Qué quería decir el Dr. Córdova con “único”? Exactamente lo mismo que proponían los panistas-presidentes de las Comisiones de Salud de las Cámaras de Senadores y Diputados de la LX Legislatura: Ernesto Saro Boardman y Ector Jaime Ramírez Barba (Senado de la República, 2008).

En su ponencia “Descentralización 2007-2012” (Senado de la República, 2008), ambos legisladores coincidían en que ese sistema “único” consistiría en reformar la Ley General de Salud (LGS) para introducir paquetes básicos preventivos de servicios a toda la población, mientras se renunciaba abiertamente a seguir brindando atención médica integral, oportuna y resolutive. Saro y Ramírez pretendían extender al IMSS y al ISSSTE el Seguro Popular.

Siguiendo el Reglamento del Seguro Popular, Saro y Ramírez reproducían la distinción entre prestaciones de *salud pública* y personales como la *atención médica*. En salud pública, su propuesta contemplaba que todas las jurisdicciones sanitarias reorientaran sus funciones hacia la provisión de estos servicios, así como modificaciones al Artículo 4^º

² En el Debate entre los candidatos a la Presidencia de la República celebrado el 6 de junio de 2006, Calderón ostentó un discurso de factura continuista del que destacó: más Seguro Popular, incluso “pagando a los servicios particulares”; guarderías atendidas por abuelitas; niños con tortas “sanitarias” bajo el brazo a partir del año 2009; cartillas de salud que “midan la condición física” y recargo sobre las finanzas del IMSS para una especie de “contrato de primer empleo”.



constitucional para establecer la concurrencia de los municipios en materia de salubridad general. En atención médica, adecuando ese mismo Artículo 4º, pretendían el *acceso universal* a los servicios de las instituciones mediante un *sistema unificado* entre ellas.

Por su parte, el Dr. Córdova refrendaba esa “oportunidad de la descentralización”: que todos los mexicanos tengan “un esquema de aseguramiento público que les garantice la provisión eficiente de un paquete explícito de intervenciones” (SSA, 2008).

Es decir, el paquete explícito sería un *racionamiento* de servicios para las mayorías. Y el “universalismo” de Calderón (como antes el de Vicente Fox-Julio Frenk) les reservaba, tan sólo, paquetes básicos esencialmente “preventivos”, mientras utilizaban las bolsas públicas sectoriales para atender los padecimientos “costosos” —que realmente enferman y matan a los mexicanos—, canalizándolos (subrogando) hacia los establecimientos privados o “priorizándolos” a través del Fondo de Gastos Catastróficos del Seguro Popular. Esto es lo que haría finalmente “explícito” el “derecho de protección a la salud” propuesto por los legisladores Saro y Ramírez, así como por el, entonces, secretario Córdova.

Años antes, casi al culminar el foxismo, Eduardo González Pier, por entonces responsable de la Unidad de Análisis Económico de la SSA, lo expresó así: “el principal reto es lograr que el ejercicio de definición de prioridades (paquetes) sea socialmente aceptado, lo que lo legitimaría” (González Pier, 2005). A lo que el experto R. Horton agregó: “debe haber un compromiso sostenido para involucrar a la sociedad civil, para que las reformas en salud funcionen” (Horton, 2007).

¿Legitimar? ¿Involucrar? En cualquier gobierno solvente el asunto procede justo a la inversa. Se requiere “legitimar” e “involucrar” a la “sociedad”, para que “funcionen” las “reformas”, lo que no podía suceder cuando la sociedad no estaba presente en ese diseño tecnocrático.

2008-2009. Abriendo fuego: la propuesta de seguridad social “universal” de Santiago Levy

La campaña en pro de un seguro “universal” inició desde finales del año 2008 y principios del año 2009. Santiago Levy, quien había introducido el Programa PROGRESA —hoy OPORTUNIDADES— desde la Secretaría de Hacienda del sexenio zedillista y luego se había desempeñado —con muy pobres resultados— como director foxista del IMSS, de donde fue relevado en 2005 (Leal, 2008; Leal, 2009), abrió fuego con un par de



entrevistas. La primera en “Enfoque”, suplemento dominical del diario *Reforma* (Levy, 2008); la segunda en la revista *Nexos* (Levy, 2009).

a) Entrevistado en el suplemento “Enfoque”, sostuvo:

La seguridad social en México tiene un problema de diseño: solamente cubre a los trabajadores asalariados o formales y eso crea un dilema para el gobierno, porque aun cuando respetase al 100 por ciento la ley, para los trabajadores por cuenta propia o comisionistas no habría ningún mecanismo para darles beneficios de vivienda, guarderías, salud y pensiones. Como el marco institucional actual no le permite proporcionarles estos servicios por la vía de la seguridad social —porque ésta se limita al trabajo asalariado—, crea programas de protección social que generan una estructura diferenciada. Mientras los trabajadores formales deben pagar por el acceso a los servicios, los informales acceden a ellos gratis. Con esto, lo que el gobierno dice al trabajador es: “si eres formal pagas por los beneficios sociales, pero si eres informal recibes los beneficios gratis, entonces la informalidad se vuelve más atractiva”.

La forma de escaparnos es redefiniendo la seguridad social como un derecho de todos los trabajadores, no solamente de los asalariados, y financiándolos de la misma fuente para todos. Mi propuesta es extender los beneficios sociales a todos los trabajadores a través de un Seguro de Derechos Sociales Universales, porque no se les puede cobrar a unos sí y otros no. Propongo juntar todos los recursos que hoy en día se tienen en el Presupuesto para programas de protección social, y crear un sistema a través del cual todos los trabajadores tengan los mismos beneficios, y yo propongo que sea una pensión de retiro para todos, un seguro médico, uno de vida y otro de invalidez. Además, propongo, ahora sí, solamente en el caso de los asalariados, que tengan un seguro de riesgos de trabajo y que las regulaciones sobre indemnizaciones al despido sean reemplazadas por un seguro de desempleo modesto. Esto daría a México una política social mucho más equitativa, eficiente y, al mismo tiempo, mucho más conducente al crecimiento de la economía y la creación de mejores empleos. Es urgente que dejemos de subsidiar los empleos informales y de poner impuestos a los empleos formales.

La propuesta es modificar la fuente de financiamiento a partir del fondo fiscal creado por las contribuciones equivalentes al consumo de las familias, que se refuerce con la inversión pública derivada de impuestos al consumo, especialmente el IVA. El costo de esta propuesta sería equivalente a 4.7 por ciento del PIB. Así, los factores que motivan la evasión por parte de las empresas desaparecerían al eliminar las contribuciones a la seguridad social que tienen que pagar las empresas. Esta propuesta per-

mitiría que desde el punto de vista de la política social ya no hubiese trabajadores formales e informales, sino que todos tendrían los mismos derechos sociales.

b) Entrevistado en *Nexos*, insistió:

Nexos: ¿Cuál es la propuesta?

Levy: *Ofrecer a todos los trabajadores* una pensión de retiro, un seguro de salud, un seguro de vida y un seguro de invalidez. Segundo, ofrecer a los asalariados, además, un seguro de riesgos de trabajo y remplazar las indemnizaciones por despido por un seguro de desempleo.

Ahora bien, en la medida que muchos trabajadores han pasado ya muchos años de su vida en la informalidad y no acumularán lo suficiente para obtener una pensión de retiro, es necesario agregar un programa transitorio de apoyos a adultos mayores.

Hay que mantener, desde luego, el programa PROGRESA-OPORTUNIDADES para aumentar el ingreso de las familias pobres y permitirles invertir en su capital humano. Pero este programa será también transitorio porque un resultado clave de la propuesta es facilitar a los trabajadores pobres el acceso a mejores empleos con salarios más altos, permitiéndoles salir de la pobreza con sus propios esfuerzos, eventualmente haciendo el programa innecesario.

Destaco tres implicaciones de la propuesta: una, que por primera vez en nuestra historia los derechos sociales de los trabajadores serían universales. Dos, que desde la perspectiva de la política social, se acabaría con la informalidad. Y tres, que desde la perspectiva de la política económica se eliminarían obstáculos (¡crecientes!) para aumentar la productividad y acelerar el crecimiento.

Nexos: ¿Cuál sería el costo de esta reforma?

Levy: El costo bruto adicional de la propuesta sería de alrededor de 5 puntos del PIB. El costo neto de no más de 3 puntos del PIB. ¿Por qué? Porque la propuesta eliminaría todos los costos laborales no salariales, lo que implicaría reducir impuestos al trabajo por unos 3 puntos del PIB. Cada punto del PIB equivale a 10 mil millones de dólares. Estamos hablando de entre 20 mil y treinta mil millones adicionales. Es mucho dinero, pero es poco si hablas de la protección social universal de todos los trabajadores mexicanos.

Nexos: ¿Cómo se consigue esta suma?

Levy: Aumentando los impuestos al consumo en 5 puntos del PIB, sumando estos recursos nuevos a los que ya están en el presupuesto para



programas sociales, liberando la renta petrolera para la inversión productiva. Serían impuestos etiquetados desde el nombre jurídico que sugiero darles: contribuciones para los derechos sociales universales.

Nexos: Para recoger 5 puntos del PIB, ¿de cuánto debe ser el impuesto al consumo y a qué tipos de consumo?

Levy: La forma más eficaz es homogeneizar la tasa del IVA a 15 por ciento para todos los bienes y servicios, sin excepción alguna. Ello debe simplificar mucho la recaudación y administración del impuesto y ayudar a combatir su evasión. La tasa promedio hoy en día es de alrededor de 7 por ciento. En consecuencia, mi propuesta implica duplicar la tasa promedio de 7 a 15 por ciento. En 2006 esa tasa generó una recaudación de casi 5 puntos del PIB. Un cálculo lineal indicaría que al duplicarla se podrían recaudar unos 10 puntos del PIB. Hago notar que por estándares internacionales, una recaudación de impuestos al consumo de 10 puntos del PIB no es alta.

Nexos: ¿En qué se diferencia este impuesto al consumo del defenestrado Impuesto al Valor Agregado en alimentos y medicinas?

Levy: En el destino de los recursos y en los mecanismos de compensación. Hablar de una *contribución para los derechos sociales universales* implica un destino específico. Los recursos no se podrán usar para cualquier cosa. El Congreso no le diría a los ciudadanos: "legislaremos un aumento permanente de sus impuestos al consumo, pero confíen en nosotros, haremos buen uso de ellos". El Congreso le diría a los ciudadanos: "legislaremos un impuesto permanente en sus impuestos al consumo y —en paralelo— legislaremos que esos recursos se destinen a garantizar a todos los trabajadores una pensión de retiro, un seguro de salud, un seguro de vida y un seguro de invalidez; además, legislaremos los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para que todos tengan la certeza de que éste es el único destino de los recursos. Al mismo tiempo, legislaremos una reducción de los impuestos al trabajo para fomentar la creación de empleos productivos e impulsar el desarrollo de las empresas".

Algo importante: haciendo caso omiso del nombre, hoy en día los trabajadores formales ya pagan una "IVA" sobre toda su canasta de consumo, que es destinado a financiar sus beneficios de seguridad social. Cada quincena sus salarios son menores porque una parte toma la forma de cuotas obrero-patronales. Sin estas cuotas, sus salarios serían más altos. Mi propuesta es extender ese "IVA" a todos los trabajadores, con la diferencia de que no se recaudaría cuando el trabajador cobra su quincena en el puesto de trabajo, sino cuando hace sus compras en las tiendas. El cambio parece trivial, pero se logran tres grandes objetivos: uno, todos los



trabajadores estarían cubiertos por la seguridad social sean o no asalariados; dos, ni las empresas ni los trabajadores podrían evadirlo cambiando su tamaño, forma de contratación o lo que sea; los tránsitos entre trabajadores entre empleo por cuenta propia, por comisión o asalariado no afectarían sus derechos sociales. Y tres, los mayores impuestos al consumo permitirían extraer más recursos de los hogares de más altos ingresos. ¡No dejemos que el nombre de un impuesto sea un obstáculo para el desarrollo nacional!

Nexos: ¿Cómo atenuar el efecto regresivo que según muchos expertos tendrían estos impuestos al consumo?

Levy: Coincido con los expertos y precisamente por eso, como parte integral de la propuesta, propongo que se legisle un subsidio directo en dinero a todas las familias, equivalente a los impuestos al consumo que pagaría una familia ubicada en el tercer decil de la distribución del ingreso, de forma tal que el impacto de la propuesta sea, de hecho, redistributivo para las familias de más bajos ingresos. Quiere decir que todos pagan impuestos en proporción a sus ingresos, pero los beneficios que se financian son iguales para todos, independientemente del nivel de ingresos. El subsidio propuesto implica regresar dinero a todos, lo cual simplifica mucho la operación, pero a los pobres más de lo que pusieron, y a los ricos menos. Para ponerlo en pesos y centavos, a los ricos que consuman más, les quitamos 10 pesos y les devolvemos 50 centavos. A los más pobres, que consumen menos, les quitamos 25 centavos y les devolvemos también 50. Además, todos reciben un subsidio al ingreso cuyo efecto es, por un lado, aumentar la capacidad de consumo de los hogares del país de los tres deciles más pobres; y por el otro, hacer tributar de forma progresiva a los demás” (pp. 40-41).³

Ese fue el origen de la *propuesta-Levy*: un “nuevo” diseño tecnocrático para volver a “reformular” la seguridad social que, inmediatamente, propagandizaron intelectuales mediáticos e intereses legítimos en la arena

³ En un foro que tuvo lugar en el CIDE el 26 de septiembre de 2009, Levy propuso: “que todos los trabajadores asalariados cuenten con un seguro de desempleo que sustituya las actuales liquidaciones por despidos justificados o injustificados. Para ello se requiere una estrategia social y fiscal que tenga una mayor equidad, por lo que es necesario extender derechos sociales y universales a todos los trabajadores, lo cual es administrativa y presupuestariamente viable. El organismo encargado de la vivienda se preocupa por la vivienda, el de la salud por la salud y no hay visión horizontal de lo que estamos haciendo y de que estamos trabajando a contrapelo y en contradicción. Para el seguro de desempleo se puede empezar con una estructura de aportaciones tripartita y explotar las cuentas individuales donde se aporte una parte de los recursos para formar un fondo de desempleo” (*La Jornada*). Véanse también sus declaraciones en el Reporte Especial de *The Economist* (2009) sobre las nuevas clases medias.



de la política pública. Simultáneamente, la *propuesta* fue integrada al programa reformista del candidato del PRI a la Presidencia de la República: Enrique Peña Nieto (Peña Nieto, 2011), como una suerte de coartada de “beneficios” sociales para justificar el incremento a los impuestos al consumo (IVA) contemplados en la reforma hacendaria, reduciendo prestaciones sociales. Con esta carta, Levy se reincorporó al debate sobre el futuro de la política social.

Esta *propuesta-Levy* constituyó la semilla del seguro “universal” que habrían de retomar actores y corrientes políticas que aspiraron a la Presidencia de la República en la jornada electoral del 1 de julio de 2012, así como intereses que pesan sobre la arena de la política pública de salud y seguridad social. Como se documentará a continuación, el rasgo distintivo más relevante de la adopción de la *propuesta-Levy* mostró que absolutamente ninguno de los adoptantes —ni aun Levy, autor del paquete seminal— logró, primero, detallar y, después, desarrollar alguno de los cuatro pilares inicialmente propuestos. Ello confirmó la inmadurez técnica de la propuesta y su franca inviabilidad política.

2009-2011: adopciones iniciales y propagación de la propuesta

Entre quienes adoptaron y propagaron la propuesta, destaca Jorge G. Castañeda. En agosto de 2009 (Castañeda, 2009) escribió:

Agenda para la protección social. En las condiciones del país es evidente que el tema se ha vuelto primordial, sobre todo porque los resultados de encuestas colocan la necesidad de un piso social mínimo para todos los mexicanos en el centro del debate. A diferencia de los temas antimonopólicos, existe una coincidencia sobre las carencias del sistema de protección social: todos los actores políticos, sociales e intelectuales dicen que no es funcional. La propuesta más audaz, y la más factible, proviene del trabajo de Santiago Levy. Se trata de conseguir un piso mínimo: seguro de salud e invalidez, seguro de desempleo y pensión para todos los ciudadanos, formales e informales, del campo o de la ciudad, derechohabientes o no del IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, OPORTUNIDADES, etcétera. Y financiado por el fondo fiscal central, no por cuotas de cotizantes. No se trata de restarle beneficios existentes a los actuales derechohabientes, sino de darle protección a los que carecen de ella y eliminar los estímulos a la informalidad.



Para mediados del año 2010, el entonces senador Manlio Fabio Beltrones (quien hacía abierta campaña para ganar la candidatura del PRI a la Presidencia de la República), arropó públicamente la propuesta Levy:

Creo en el proyecto de Levy. Hemos pervertido la política social hasta caer en un asistencialismo puro que lo que busca no es resolver el problema de la pobreza, sino darle de comer a los pobres o mantener pobres a los pobres. Es la hora de cambiar nuestra idea. Deberíamos evitar los parches y hacer una vestimenta completa, y Santiago lo está mirando de forma integral. La única forma de cobrar menos impuestos y obtener más recaudación es acabar con los privilegios. Y nosotros tenemos que ir a lo que es el impuesto generalizado, definitivamente cubriendo con Canasta Básica de Alimentos y con Cuadro Básico de Medicinas a los cuatro deciles menores que forman el 40 por ciento de los mexicanos. Y darle seguridad social, por el otro lado, con los ingresos extra que consigamos. Pero si seguimos en la ruta, en la ruta del Seguro Popular, noble, muy noble idea, pues lo único que estamos haciendo es financiando la informalidad. Cada vez es más fácil no estar en la informalidad (Manlio Fabio Beltrones, en “Un futuro para México”, *Nexos*, 392, agosto, 2010, pp. 67-68).⁴

En noviembre de 2011, cuatro precandidatos a la Presidencia de la República (Manlio Fabio Beltrones, Enrique Peña Nieto, Marcelo Ebrard y Andrés Manuel López Obrador) se pronunciaron sobre el futuro de la red de protección social (Leal, 2011). Todos respondieron la pregunta: “qué opina de crear un solo instituto de seguridad social, de acceso universal y desaparecer el IMSS y el ISSSTE?” “Enfoque” (suplemento dominical del diario *Reforma*, “Gobernar: ¿para qué?”, domingo 2 de octubre, 2011) destaca la coincidencia de los precandidatos priístas:

Manlio Fabio Beltrones. Lo primero es hacer que el IMSS y el ISSSTE funcionen al 100 por ciento, después de tanto olvido y descuido. Proveer de calidad a estos servicios y posteriormente, alrededor de la reforma hacen-

⁴ Véase, también, Manlio Fabio Beltrones (2010), “Equidad social: asignatura pendiente”, *El Universal*, 12 de agosto, 2010. En el mismo sentido se expresó el, entonces, senador priísta Francisco Labastida Ochoa, *La Jornada*, 8 de septiembre, 2010. Y antes lo había hecho —sin citar a Levy— el académico del CIDE, Alejandro Villagómez (2009), “considerando la experiencia internacional y la literatura reciente sobre el tema, el mecanismo que permite resolver realmente el problema de la cobertura sería el de un esquema de pensión universal no contributiva y financiada con ingresos públicos generales, preferentemente derivados de impuestos al consumo”, “Día del Abuelo. ¿Y la pensión?”, *El Universal*, 2 de septiembre. En un sentido similar, aunque citando a Levy, se pronunció el académico del ITESM, Macario Schettino (2009), en “Una propuesta”, *El Universal*, 7 y 11 de agosto.



daria y fiscal, encontrar los recursos para tener seguridad universal. Hay que evitar los saltos al vacío.

Enrique Peña Nieto. Tenemos que dar pasos decididos y comprometidos para asegurar un sistema de seguridad social a toda la población, que garantice seguro por riesgos en el trabajo, servicios de salud, seguros por vejez y acceso a una pensión; pero más que hablar de suprimir o eliminar los sistemas de seguridad que se tienen, los tendría como soporte para dar paso hacia la creación de este sistema de seguridad universal. Y propiciar su participación en un nuevo modelo que haga que su operación sea más eficiente.

Poco después, Beltrones y Peña Nieto ampliaron sus puntos de vista.

Manlio Fabio Beltrones. Un sistema basado en una sola institución. Que las existentes se transformen para garantizar el acceso en forma equitativa y universal. Se debe transformar el sistema de seguridad social para que brinde protección ante riesgos de enfermedad, vejez, muerte e invalidez por accidentes de trabajo. ¿Quién no estaría de acuerdo en transformar el actual sistema de financiamiento de la seguridad social donde coexisten instituciones financiadas con cuotas y otras, como el Seguro Popular gratuito, lo cual alienta la informalidad y las distorsiones? (“Enfoque”, suplemento dominical del diario *Reforma*, domingo 9 de octubre, 2011).

Enrique Peña Nieto. Un nuevo sistema de seguridad social universal. Integrar el sistema de salud. Hay que crear un nuevo sistema de seguridad social que incluya seguro de desempleo y contra riesgos de trabajo. Estaría basado no en la participación laboral, como se hace ahora, sino en el simple hecho de ser mexicanos, pues se eliminarían las cuotas y se pagarían a través de impuestos. El nuevo sistema deberá ser financiado progresiva y mayoritariamente a través de impuestos generales, no a través de cuotas de obreros y de patronos que sólo castigan la generación de empleos formales, castigan también al trabajador al exigirle cuotas. También castigan la creatividad y la innovación de muchos mexicanos decididos a invertir y desarrollar actividades productivas (*Ibid.*)

Los pronunciamientos de Beltrones y Peña Nieto se ajustaban —a la letra— con la propuesta Levy. Incluso, Peña Nieto —aún en su calidad de gobernador del Estado de México— profundizó en su artículo “Seguridad Social Universal”, publicado en el diario *El Universal* el 26 de julio de 2010:

A pesar de los importantes logros alcanzados por instituciones como el IMSS y el ISSSTE a lo largo de más de medio siglo, el actual sistema de seguridad social en nuestro país es injusto, incompleto e ineficaz. Esta



situación es aún más grave, porque con la intención de atender a quienes no tienen seguridad social se han creado programas como el Seguro Popular, que no han logrado traducir el empadronamiento de beneficiarios en efectiva prestación de servicios y han fragmentado, aún más, el sistema de salud y la política social. Además, como lo ha explicado Santiago Levy en diversos artículos, la coexistencia de dos esquemas de protección social fomenta la economía informal. Para corregir esta situación, debemos plantearnos como una gran meta nacional la construcción de un nuevo Sistema de Seguridad Social Universal que garantice a toda la población acceso a los servicios de salud y otorgue una pensión a todos los adultos mayores del país. De igual forma, se debe garantizar que todos los trabajadores tengan seguro de riesgos de trabajo y seguro de desempleo.

En un sentido similar, con diferentes matices aunque sin agregado alguno y muy escaso impacto, se manifestaron también algunos intelectuales e intereses.

El 7 de julio de 2011, el exrector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, escribió un artículo de opinión en *El Universal*: “¿A quién le importa el futuro?” En él sostenía que:

Santiago Levy, ahora vicepresidente del BID, ha planteado algunas alternativas al actual modelo de desarrollo que me parece son dignas de tomarse en cuenta, si queremos para los nuestros un futuro menos incierto. Sobresale, entre ellas, la de extender los derechos sociales a todos los trabajadores de México: pobres y ricos, rurales y urbanos, mujeres y hombres, asalariados y no asalariados, jóvenes y viejos, para eliminar la informalidad en el mercado laboral del país. La clave radica en fortalecer la Seguridad Social, reconocer que el esfuerzo redistributivo ha sido ineficaz, que los programas sociales en boga, fragmentados, cubren ciertos riesgos, como podría ser el de la salud, pero inducen a la vez retrocesos en la cobertura de otros, como es el caso de las pensiones.

El rector de la UNAM, Dr. José Narro Robles, también se incorporó al debate en septiembre de 2011 (Leal, 2012). Respecto a sus presentaciones anteriores (diciembre, 2009), su nueva propuesta de reformas a la seguridad social ya incorporaba algunos elementos de la propuesta Levy. En ese sentido, Narro estableció que:

la reforma de la salud debería “garantizar acceso universal, reducir la desigualdad, mejorar la calidad, fortalecer los programas públicos y combatir el rezago a los grupos sociales más vulnerables”. En su opinión, el sistema nacional debería ser “descentralizado”, toda vez que “uno de los principales



problemas es la fragmentación” en diversas instituciones, que acarrea “ineficiencias, exceso de personal, mayores costos, trámites burocráticos, ausencia de cruces de información entre las bases de datos de beneficiarios, así como poca transparencia en el uso de los recursos”. De ahí que, enfatizaba, “tengamos que contar con un servicio único. Y aunque hay avances en el financiamiento, es necesario invertir más porque es claramente insuficiente. La salud es un área fundamental. Hay que cuestionar las asignaciones inerciales, acabar con la dependencia tecnológica y humanizar la medicina”. Porque ella, advertía, “se ha convertido en un nicho de mercado. Ha surgido la industria de la salud como un nicho de mercado y la visión de la salud misma como una mercancía. Esta visión que ha ido avanzando considerablemente en nuestro país, acentúa las enormes desigualdades existentes en la población” (Leal, 2012).

Esta propuesta de 2009 no precisó los contenidos de la universalidad, a menos que ella se redujera a “desfragmentar” el sector. Pero en septiembre de 2011 Narro la amplió:

A “un sistema de seguridad social único”, preservando la indefinición de la universalidad. Ahora su argumentación reiteraba lo público, pero incorporaba que ese sistema “no esté relacionado con el mercado de trabajo, diferencie la atención a la salud de otras prestaciones” como pensiones y jubilaciones, “incremente guarderías, genere un seguro de desempleo e incluya una pensión mínima universal a los mayores de 60 años” (Leal, 2012).

Respecto a la desvinculación del mercado de trabajo, recogía (sin mencionar el incremento generalizado al IVA en fármacos, alimentos y servicios sin excepción) la propuesta Levy. En la nueva visión de Narro: “el modelo de 1943 para ligar la seguridad social con el trabajo ya dio lo que tenía que dar: hay que desligar la seguridad social del mercado laboral y crear más fuentes de trabajo” (Leal, 2012). También reaparecía, en 2011, la “separación” entre la salud y las otras prestaciones económicas “que se deben determinar, porque sus vocaciones son distintas”. Esta visión ya había sido adelantada por el panista José Angel Córdova, ex secretario calderonista de Salud y reproducida por funcionarios del sector durante el gobierno de Calderón.⁵ Al no definir los contenidos de la universalidad y proponer simultáneamente desligar la seguridad social del mercado de trabajo sin establecer los medios, Narro

⁵ En especial, Eduardo González Pier, director de Finanzas durante el IMSS-Calderón, así como David García Junco, primero director de Afiliación y Cobranzas y, después quinto comisionado del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).



corrió con el riesgo de otorgar carta de naturalidad a la propuesta Levy, que constituye a todas luces un minimalismo extremo de la protección social, financiado con un IVA alzado y sin excepción. Igualmente, asumir la separación de prestaciones económicas de la seguridad social sin mostrar su debida articulación con los seguros de salud del IMSS e ISSSTE, otorgó en carta de naturalidad a las iniciativas de “reforma” sanitaria del panismo calderonista que propugnaron sistemáticamente por la generalización del Seguro Popular (Seguro Médico para una Nueva Generación, Embarazo Saludable y Consulta Segura) y sus Catálogos “universales” tecnocráticamente racionados.

Ya desde el 22 de mayo de 2009, Héctor Aguilar Camín —el más sistemático impulsor de la propuesta Levy— había escrito en el periódico *Milenio Diario* una de sus primeras divulgaciones:

No he leído una propuesta mejor que la hecha por Santiago Levy, subdirector del BID y exdirector del Seguro Social. Levy propone extender a todos los mexicanos, por el hecho de serlos, los beneficios de una seguridad social universal: seguro médico, seguro contra accidentes de trabajo, seguro de vida y seguro de pensiones. El costo neto de la propuesta sería de entre 2 y tres puntos del PIB, entre 20 y treinta mil millones de dólares. Su financiamiento no podría venir sino del establecimiento de una tasa del 15 del IVA en todos los bienes y servicios con una diferencia fundamental respecto a todos los otros proyectos de cobrar IVA: los ingresos obtenidos quedarían etiquetados para su gasto exclusivo e inmediato en la extensión de la seguridad social a todos los mexicanos. El efecto regresivo del IVA en alimentos y medicinas sería compensado con la devolución, a todos los contribuyentes, de una misma cantidad en efectivo, cuyo efecto final, en palabras de Levy, es que: “a los ricos, que consumen más, les quitamos diez pesos y les devolvemos 50 centavos. A los pobres que consumen menos, les quitamos 25 centavos y les devolvemos 50”.⁶

En diciembre de 2010, agregó (Aguilar, 2010):

Los mexicanos de hoy comparten la convicción de que debe haber una política social de algún tipo (...) y de amplio espectro (...) Los cambios se lograrán por persuasión de las elites y por presión de los ciudadanos, ayudados ambos por la incontenible marea de la historia moderna que

⁶ En enero de 2009, Aguilar publicó en la Sección Academia de *Nexos* el artículo de John Scott (2009), “Sobre el fracaso de la seguridad social en México”, y en mayo de 2009 Aguilar publicó en la misma sección la pieza: “Santiago Levy: hacia una seguridad social para todos”, firmada por Adrián Lajous (2009). Ambos vinculados a la propuesta Levy.



llamamos globalización. Nuestra estrategia también es doble: plantear una agenda a los políticos profesionales para suscitar o cotejarla con la suya e impulsar en la sociedad civil y en la opinión pública a nuestro alcance la exigencia de una agenda moderna venida hacia los políticos desde la sociedad.⁷

Durante 2011 y 2012, Aguilar Camín (2012) siguió insistiendo en la pertinencia de la *propuesta Levy*:

De todos los proyectos esbozados por el nuevo gobierno, acaso el de la seguridad social universal financiado con impuestos al consumo es el de mayor calado histórico y el de mayor complejidad política e institucional. Lo ha desarrollado Santiago Levy. Su propuesta que hemos hecho nuestra, es una pieza central de lo que llamamos el nuevo paradigma y debe ser leída con nuestra idea del camino deseable para México.

Sin reparar en que, como ya sucedía con el Seguro Popular, el problema de fondo de la propuesta Levy era su notoria incapacidad para hacer viable la oferta que ya había asumido Peña Nieto y no guardar relación directa alguna con las principales demandas ciudadanas: la mejora de los servicios y la actualización del catálogo de prestaciones a la altura de la ciudadanía del siglo XXI.

El 23 de noviembre de 2011, en el programa *Es la hora de opinar*, de la empresa Televisa, Aguilar entrevistó —e interrogó de manera directa sobre la *propuesta Levy*— a Peña Nieto, y pocos meses antes de los debates de los candidatos a la Presidencia, firmó junto con Levy y otras personalidades las siguientes:

Preguntas a los candidatos a la Presidencia de la República cuyas respuestas podrían transformar a México. Impuestos y seguridad social. ¿Estaría de acuerdo en recurrir al fondo fiscal central para transformar el sistema de seguridad social actual basado en el empleo formal en uno de protección social para todos los mexicanos, aunque implique aumentar los impuestos? (*Reforma*, 27 de marzo de 2012).

⁷ En noviembre de 2010, Aguilar encargó al académico del Colegio de México, Gerardo Esquivel, una reseña del libro de S. Levy, *Buenas intenciones, malos resultados* (Levy, 2010), que iniciaba con la siguiente declaración: "Empecemos por el principio: Santiago Levy es, por mucho, el economista mexicano más completo de su generación" (Esquivel, 2010). Meses después, Esquivel formaría parte del panel de expertos con que la Fundación Espinosa Yglesias divulgó el reporte *Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, que retomaba, a la letra, la *propuesta-Levy* (Fundación Espinosa Yglesias, 2012).



En junio de 2010, otorgando voz a los empresarios agrupados en la Asociación Diálogo-México, el consultor Julio A. Millán Bojalil presentó el documento *Las reformas de Estado: gobernabilidad y desarrollo*, en donde se establecía:

la homologación y aplicación universal del IVA, incluidos alimentos y medicinas, al tiempo de instrumentar un sistema de compensación para revertir los efectos concentradores del ingreso de esta medida y hacer de este sistema de compensación y de la etiquetación de los impuestos al consumo, el punto de partida de una nueva modalidad de seguridad social con cobertura universal (*El Universal*, 12 de junio).

En octubre de 2010, el empresario Carlos Slim propuso que la creación de una “red nacional de bienestar social mínimo que garantice a los trabajadores mexicanos salud, educación, vivienda, seguridad y un retiro digno, con participación privada para que sea lo más eficiente que se pueda” (*La Jornada*, 25 de octubre).

En febrero de 2011, Levy trató de eludir el impacto regresivo que comportaba el incremento del IVA en su propuesta:

La discusión sobre subir o bajar impuestos, o exentar algunos productos de tales gravámenes, carece de sentido si no está vinculada a una reforma fiscal, la que, a su vez, debería estar atada al tema de la seguridad social. Ahora estamos en la ruta equivocada en la construcción del sistema de salud. Los programas sociales con los que se han pretendido subsanar carencias, como el acceso a la salud, sólo han servido para fomentar la informalidad. El debate sobre el IVA es la mitad de la discusión. Lo que se debe hacer es plantear para qué se quiere el dinero, a dónde se lo debe destinar y bajo qué Ley (*La Jornada*, 4 de febrero).

Entre los años 2009 y 2012, la televisora Milenio TV dedicó varios programas de su emisión *En 15* (conducido por Carlos Puig), así como del programa *El Asalto a la Razón* (conducido por Carlos Marín) a tratar con diferentes actores políticos e intereses el asunto. Lo mismo sucedió en la televisora Canal 11 vía el programa *Espiral* (conducido por Ricardo Raphael).



2012: se consolida el “consenso”

Peña Nieto asume el seguro universal como parte de su oferta electoral, aunque nunca logra demostrar cómo contribuiría a estimular el crecimiento económico y por qué sería la “reforma” que el país “necesita”.

Al iniciar el año electoral 2012, el “consenso” impuesto por Peña Nieto y Levy estaba consolidado como una más de las “reformas” que el país “necesita”. Tan sintomático como el “consenso” de voces e intereses⁸ que para ese momento lo soportaba, resultaba su preacotado alcance efectivo.

Ese seguro “universal” —diseñado por Levy— sólo contemplaba “garantizar” *cuatro derechos “exigibles”*:

1. Un seguro de desempleo temporal.
2. Una pensión para el retiro “digno”.
3. Un seguro contra riesgos laborales.
4. Una “nueva” versión del Seguro Popular para dar supuesto acceso “efectivo” a los servicios de salud.

El rasgo distintivo de los cuatro “derechos” era la falta total de definición de sus contenidos, así como los términos precisos en que cada uno de ellos sería financiado.

De cara a la jornada electoral de julio 2012, la propuesta seminal de Levy reapareció en diferentes versiones —sin agregado alguno—, dando cabal cuerpo al “consenso” mediático impuesto.

Una vía de su difusión fue a través de las arriba citadas “preguntas dirigidas a los candidatos a la Presidencia cuyas ‘respuestas’ podrían transformar a México”, formuladas por un grupo de personas con Santiago Levy en la lista.

También en marzo 2012, el Consejo Coordinador Empresarial planteó, como Iniciativa Privada, un sistema único de seguridad social y no pagar cuotas obrero-patronales:

En seguridad social buscan que exista un sistema único de salud que se financie con impuestos generales al consumo y dejar de pagar las cuotas

⁸ Entre esas voces coincidían: Rector José Narro, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (UNAM), Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Conferencia Interamericana de Seguridad Social y BID, entre muchos otros (Leal, 2013).



obrero-patronales, con lo que, aseguraron, podrían generar más empleos si no es condición garantizar la seguridad social (*La Jornada*, 27 de marzo, 2012).

En abril de 2012, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias concluyó:

el actual sistema de seguridad social excluye a la mitad de la población, fomenta la informalidad y es financieramente insostenible por lo que urgió a reformar la política actual y construir un nuevo esquema que proteja a todos los mexicanos. La propuesta plantea que la seguridad social se financie a través de impuestos al consumo y no de nómina (*Reforma*, 20 de abril, 2012).

En el primer debate entre los candidatos a la Presidencia que tuvo lugar el 6 de mayo de 2012, el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, aludió cuatro veces a su propuesta de Seguridad Social “Universal”, mientras la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, sostuvo dos veces que “eliminaría las cuotas obrero-patronales” (Leal, 2013).

Poco después, el aún coordinador de los senadores del PRI, Manlio Fabio Beltrones, avalando a Peña Nieto, manifestó que:

La seguridad social universal deberá ser prioritaria en la agenda de la próxima legislatura (...) el compromiso de campaña del candidato presidencial triunfante deberá ocupar un sitio de primera importancia en la agenda legislativa de la representación parlamentaria del PRI (*Reforma*, 30 de julio, 2012).

En términos similares se expresó el titular del CONEVAL, Gonzalo Hernández Licona:

En México debe haber una protección social universal que no dependa de que las personas tengan un empleo formal e informal. Se financiaría con impuestos generales al consumo que pagaría la población en su conjunto, la misma que sería beneficiaria del esquema de protección social universal (*La Jornada*, 8 de septiembre, 2012).

También en opinión de John Scott, profesor del CIDE e integrante de CONEVAL: “Es necesario transitar hacia sistema de seguridad social universal no contributivo para proteger a los sectores más vulnerables de la población mexicana” (*Reforma*, 7 de septiembre, 2012).

Además de reproducir por entero la propuesta Peña Nieto-Levy, para el expresidente Zedillo lo sintomático era la “resistencia” a las reformas:



“Las reformas en los campos hacendario, de la seguridad social y contra los monopolios, constituyen temas políticamente muy controvertidos, a los que se oponen los beneficiarios del orden establecido” (*Reforma*, 7 de septiembre, 2012).

De tal suerte que la propuesta de un sistema de seguridad social “universal” constituía la enésima “reforma” financiera de la seguridad social que buscaba elevar impuestos, mientras reducía prestaciones. La oferta tampoco se ocupaba de la demanda ciudadana más robusta: mejorar los servicios.

De acuerdo a cálculos del Centro de Estudios Espinoza Yglesias, el nuevo sistema sumaría un costo equivalente al 6.5 por ciento del PIB: “del cual 1.8 se financiaría con la inversión actual, 3.4 con la generalización del IVA, entre el 1 y 1.2 por ciento con la recaudación del Impuesto sobre la Renta (ISR) y entre 1.5 y 2 por ciento con el precio de gasolinas” (Leal, 2012^a).

En julio del 2012, el propio Levy apreció que:

La implementación de un sistema de seguridad social universal es posible por medio de la homologación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de todos los bienes y servicios del país a una tasa del 16 por ciento, y mencionó que aplicar el IVA generalizado, que incluye alimentos y medicinas, permitiría pagar los 559 mil millones de pesos que costaría el seguro universal al año. Detalló que del total de la tasa, un 6 por ciento sería considerado con un impuesto común y corriente, que iría pagado al gasto público general, mientras que el 10 por ciento restante iría a un Fondo Nacional para la Seguridad Social Universal que podrá utilizarse sólo para ese fin y para generar un apoyo para todos los mexicanos. Reconoció que aumentar la tasa del IVA a un 16 por ciento generalizado afectaría la economía de las familias mexicanas más pobres, calculado en alrededor de 29 mil millones de pesos al año, pero esos recursos serían devueltos por medio de programas sociales como el de Oportunidades (*Reforma*, 17 de julio, 2012).

Respecto al seguro temporal de desempleo, Peña Nieto se había comprometido en campaña a garantizarles a “todos los mexicanos que pierdan su empleo y para que en el tiempo que les lleve encontrar uno nuevo tengan un ingreso como sustento de vida” (Leal, 2012^a).⁹

⁹ Pero ¿en cuánto es ese “tiempo”? Cuando gobernó el EDOMEX, Peña Nieto implementó un programa de apoyo al desempleo que contemplaba la entrega de 2 mil pesos mensuales sólo durante 3 meses. El derecho “exigible” era pues, a todas luces, mínimo. Y en campaña, Peña insistía en ofrecerlo sólo como un seguro “temporal”.



Igualmente, el derecho universal “exigible” a la pensión ¿digna? para el retiro se reducía —en su propuesta— a dos salarios mínimos por familia, después de los 65 años. Es cierto, un monto mínimo respecto a lo que garantizan las ya “reformadas” leyes del IMSS por Zedillo en 1995 (Leal 2009) e ISSSTE por Calderón en 2007 (Leal, 2010b).

El horizonte del seguro de riesgos de trabajo también era oscuro. La pregunta era obligada: ¿superaría la propuesta emergente de “universalidad” de Peña-Levy y su curioso “consenso” el seguro contra riesgos laborales, ya ajustado a la baja por los responsables que el Presidente Zedillo había puesto frente al IMSS desde el año 1995?¹⁰

Finalmente, también podía suponerse que el “acceso efectivo a los servicios de salud” que propalaba la propuesta de “universalidad” de Peña Nieto-Levy a través de una “nueva” versión del Seguro Popular, debería superar con creces los racionados Catálogos Universal de Servicios Esenciales (CAUSES) y del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos que acompañan a este Seguro desde su primer diseño a cargo de Julio Frenk (Leal, 2008^a).

Lamentablemente sobre este derecho “exigible” crucial, Levy no pudo agregar absolutamente nada nuevo a su propuesta original:

Todos los trabajadores y sus familias podrían recibir el mismo catálogo de tratamientos médicos independientemente de las vicisitudes del mercado laboral, eliminándose la inequidad que representa el depender del tipo de trabajo para acceder a servicios públicos de salud de amplio alcance. Los servicios de salud serían provistos por el IMSS y los gobiernos estatales. El gran reto sería unificar los modelos de prestación de servicios médicos del IMSS con los de los programas no contributivos (Seguro Popular, IMSS-Oportunidades, Seguro Médico para una Nueva Generación) (Levy, 2012).

Así, el electorado del 2012 recibiría del PRI de Peña Nieto, Levy y los grupos de interés y mediáticos que impusieron el “consenso”, justo lo contrario de lo que esperó. Ninguna mejora en los servicios, ni actualización del catálogo de prestaciones, en consonancia con la ciudadanía plural del siglo XXI, sino un paquete “universal” de cuatro derechos “exi-

¹⁰ Uno de esos responsables, Gabriel Martínez, actual secretario general de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CIEES) había expresado poco antes de la jornada electoral que las pequeñas y medianas empresas (Pymes) disponen de una cobertura de seguridad social de apenas 10 por ciento, mientras el promedio de las grandes supera el 50 por ciento (Leal, 2012^a). ¿Cómo, cuándo y con qué modificaría esta situación la propuesta de “universalidad” de Peña-Levy?



gibles”, empleado como coartada social para justificar el incremento generalizado de los impuestos al consumo (IVA). En suma, una reforma hacendaria integral revestida de un tenue barniz social: el sistema de seguridad social “universal” que recorta prestaciones y eleva impuestos.

De tal manera, traspuesta la jornada electoral, en agosto de 2012, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa Patrón, coordinadores parlamentarios priístas en el Congreso de la Unión, también se manifestaron por la revisión del IVA para la “reforma de la seguridad social universal” (*Reforma*, 9 de agosto, 2012).

Una moneda en el aire

Con el triunfo del PRI el 1 de julio 2012, se coronó también la agenda tecnocrática del seguro “universal”, aunque las campañas de los candidatos a la presidencia nunca se ocuparon del estado real en que se encontraban la salud y la seguridad social. La agenda no guardaba relación con las necesidades sentidas y expresadas del electorado: mejorar servicios y actualizar la canasta de prestaciones a la altura de su ciudadanía.

El siguiente paso sería imponerlo legislativamente, vía un programa común PRI-PAN, exaltando las “ventajas” del “nuevo” sistema de protección social dotado de cuatro derechos “exigibles”, que conllevan una reforma fiscal “integral” generalizando el IVA —16 por ciento— a medicinas, alimentos, así como a todos los bienes y servicios sin excepción.¹¹

El desenlace electoral confirmó que la cadena de “reformas” sectoriales, iniciadas por Guillermo Soberón con el “cambio estructural” de la SSA de los años ochenta (Leal, 2003) y cerrada por Calderón con la “reforma”-ISSSTE (Leal, 2010b), había empeorado el estado del asunto público. Cada eslabón representó un nuevo parche parcial y el efecto

¹¹ Entrevista al candidato Enrique Peña Nieto, triunfador de la elección presidencial de 2012: “*Pregunta*: Ha prometido llevar a cabo las reformas energética, laboral, fiscal... ¿cuál es la prioridad? *Respuesta*: Y la de la seguridad social añadiría. Todas están íntimamente ligadas, quizá la que menor vinculación tenga sea la laboral. Obviamente, más que marcar un orden, hacer esas reformas estará sujeto al acuerdo y consenso que vayamos teniendo con otras fuerzas políticas. *Pregunta*: ¿Cómo va a cambiar México después de esas reformas? ¿Qué va a ser distinto? *Respuesta*: Va a ser un México que va a retomar nuevamente el camino del crecimiento económico. Es necesario hacer reformas que posibiliten la generación de más empleo, que se traduzca en niveles básicos de bienestar o de beneficio social como el sistema de seguridad social universal, que hoy sólo tienen 44 de cada 100 mexicanos” (*El País*, 6 de julio, 2012).



agregado de toda la cadena terminó por configurar una salud y seguridad social inequitativa, incompleta e ineficaz. El arco del empeño reformista —de casi 30 años— culminaba con la propuesta Peña Nieto para instaurar un seguro “universal” preacotado.

Sin embargo, las expectativas tan acariciadas por los priístas para conformar una “mayoría artificial” (Córdova Montoya, 2009) en el Congreso de la Unión, “indispensable” para introducir la agenda de reformas que estructuraron el programa electoral del PRI y su candidato Peña Nieto, no se cumplieron.¹²

A pesar de ello, se siguió insistiendo en la idea de generalizar el IVA en alimentos y medicinas para financiar un seguro universal acotado. Así lo expresó, por ejemplo, Federico Reyes Heróles en su artículo titulado “Ánimo”, en el que observó:

Levy presentó una propuesta para caminar hacia un sistema universal de salud. El punto de partida es claro, el actual acuerdo institucional que vincula la fuente de trabajo con el acceso a la seguridad social y las pensiones está rebasado. El Seguro Popular es gran avance en el sentido correcto, pero no soluciona el dilema de fondo: como financiar la universalización del servicio. IMSS, ISSSTE, más los sistemas estatales de salud, son una excelente plataforma. México pueda dar el paso a un sistema universal de salud sustentado en un IVA generalizado que él calcula en 16

¹² José Woldenberg lo apreció así: “Y entonces surgió la añoranza. Una fuerte ola de opinión conservadora se desató. ‘El equilibrio de fuerzas complica demasiado la gobernabilidad’. ‘Así no se puede. El Congreso es lento, incapaz, se encuentra atorado’. ‘Requerimos de una mayoría que haga eficiente la gestión de las Cámaras’. ‘Que el que gane, gane, y pueda realizar su proyecto sin estorbosos obstáculos’. Y esa corriente desencantada, presurosa, nostálgica empezó a idear y a proponer fórmulas para transformar a una mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de escaños. Total, en aras de la eficiencia y la velocidad, la ley podía retocar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas y concederle a quien más votos obtuviera (digamos el 38 por ciento) la mayoría absoluta de los asientos (por lo menos 50 por ciento más uno). No importaba que con ello se trastocara la ‘voluntad popular’, no importaba que como por arte de magia, una minoría (la más grande) se convirtiera en mayoría y el conjunto de las minorías que sumaban la mayoría de los votos se volvieran en conjunto minoría, de lo que se trataba era de inyectar eficiencia, eficacia, rapidez, agilidad, a un Congreso trabado. No se trataba de una reacción marginal. Concurrieron académicos destacados, periodistas serios, e incluso el actual presidente de la República hizo eco de esa aspiración restauradora. Y no faltaron las fórmulas ingeniosas: reintroducir una ‘cláusula de gobernabilidad’, permitir que el porcentaje de votos totales se pudiera aplicar en la pista plurinominal sin tomar en cuenta el número de escaños alcanzados en la uninominal; suprimir o reducir el número de diputados plurinominales. En fin, fórmulas para construir una mayoría artificial hay muchas y variadas” (“Ni exorcismos ni magia; política”, en *Reforma*, 21 de febrero, 2013).



por ciento. Pero hay otro efecto relevante: dejar de gravar al sector productivo con cuotas patronales sería un formidable impulso al crecimiento económico, es decir, más empleos productivos. Trabajadores y patrones aportarían a las pensiones y salud a través del impuesto general, de su capacidad de consumo: el que más consume, más paga. Esa sí es una fórmula progresiva. Por supuesto que se miran muchos escollos. En el nuevo esquema todo mexicano, por el simple hecho de serlo e independientemente de su situación laboral, tendría acceso a todo tipo de servicios de salud. La propuesta es compleja y merece estudio, pero reanima. Los creadores del IMSS y del ISSSTE pensaron en grande, querían mayor justicia. Hoy ocurre lo contrario. Es momento de volver a ese ánimo, de terminar con tabúes y encarar el reto (*Reforma*, 24 de julio, 2012).

El PRI ganó la elección 2012, pero no alcanzó la mayoría;¹³ por tanto, se vio obligado a pactar con las otras fuerzas del arco parlamentario su agenda de reformas. Jorge Castañeda, uno de los principales propulsores del sistema de seguridad social "universal" de Peña-Levy, tuvo que reconocer:

Por la manera en que se celebraron los comicios, todo parece indicar que la única alianza estratégica viable es la del PRIAN. No obstante, el PRD podría sumarse a una de las reformas más importantes. Me refiero a la propuesta Levy de crear un sistema universal de protección social en México que incluya un seguro de desempleo, de invalidez, de salud y una pensión para todos. Hablando con algunos personajes destacados del sector "moderado" de la corriente lopezobradorista, resulta evidente que no puede haber desacuerdo de la izquierda con el propósito de este proyecto estratégico de ley. Todos sabemos, la izquierda mejor que nadie, que la protección social en México es de los años cincuenta, y se limita al sector formalmente empleado de la sociedad, excluyendo a alrededor de la mitad de la población. Esto se ha remediado pero con consecuencias perversas, a través del sistema de parches: Seguro Popular, 70 y más, Embarazo Saludable, pensiones para adultos mayores. Sin embargo, a su vez ha aumentado la economía informal y ha hecho imposible elevar la productividad del trabajador condenado a este esquema. El desacuerdo

¹³ Sobre una votación total de 50 millones 143 mil 616 sufragios y 1 millón 236 mil 857 votos nulos, la *Coalición Compromiso por México* (PRI-PVEM) obtuvo 19 millones 158 mil 592 votos, seguida de la *Coalición Movimiento Progresista* (PRD-PT y Movimiento Ciudadano) con 15 millones 848 mil 827 sufragios. El PAN obtuvo 12 millones 732 mil 630 sufragios (TEPJF, *Emite Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaración de presidente electo*, 31 de agosto, 2012).

entre lo que han propuesto el PRI y el PAN, por un lado, y la izquierda, por el otro, consiste en los mecanismos de financiamiento. Levy sabe de esto: el asunto no debe costar más de 5 puntos del PIB en términos brutos. La única manera de sufragarlo es a través de la generalización y aumento del IVA. Obviamente esto no le gusta a la izquierda. Es cierto que la brecha entre financiar todo con el IVA o gravando a los ricos es ancha, pero también es cierto que técnicos especializados de los tres partidos y la burocracia gubernamental hacendaria podrían hacer una mezcla de instrumentos de financiamiento que resultara aceptable para todas las fuerzas políticas. Con un poco de realismo, pragmatismo y voluntad, el país sí podría pasar por delante; le convendría a Peña Nieto, al PAN y a la izquierda con excepción de AMLO (*Reforma*, 2 de agosto de 2012).

La forma que asumió este acuerdo habría de llamarse, más adelante, *Pacto por México* (diciembre, 2012). La suerte del llamado Seguro Universal en entredicho, habría de jugarse en el primero año del gobierno de Enrique Peña Nieto (Leal, 2013^a).

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor (2009), "La propuesta Levy", *Milenio Diario*, 22 de mayo.
- Aguilar Camín, Héctor (2010), "Regreso al futuro", *Nexos*, 390, diciembre.
- Aguilar Camín, Héctor (2012), "El nuevo paradigma mexicano", *Nexos*, 419, noviembre.
- Beltrones, M. F. (2010), en "Un futuro para México", *Nexos*, 383, agosto, pp. 67-68.
- Beltrones, M. F. (2010), "Equidad social: asignatura pendiente", *El Universal*, 12 de agosto.
- Castañeda, J. (2009), "Una agenda para 2012", en "Enfoque", suplemento dominical del diario *Reforma*, domingo 9 de agosto, pp. 8-12.
- CONEVAL, Hernández, Licona, G. (2013), "Tiene el ingreso rezago de 10 años", *La Jornada*, 4 de febrero.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2008), *Foro Nacional sobre federalismo y descentralización. Federalismo y descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social*, Cocoyoc, Morelos, 11 y 12 de agosto.
- Córdova Montoya, J. (2009), "Para gobernar México", *Nexos*, diciembre.
- De la Fuente, J. R. (2011), "¿A quién le importa el futuro?", *El Universal*, 7 de julio.

- Díaz Cayeros A.; Magaloni, B.; Olarte, J. y Franco, E. (2012), *La geografía electoral de 2012*, Center for U.S.-Mexican Studies, CDDRL-Stanford Program in Poverty and Governance, México Evalúa.
- Esquivel, G. (2010), "La reforma integral", *Nexos*, 390, diciembre.
- Frenk, Julio (2008), *Human rights and global health: the case of a successful reform*, Sacramento, Cal.
- Fundación Espinosa Yglesias (2012), *Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, México, D.F.
- González Pier, E. (2005), "Bienes públicos en el contexto de la protección social en salud", en Funsalud, *La salud de los mexicanos en el siglo XXI: un futuro con responsabilidad de todos*, pp. 271-288.
- Horton, R. (2007), "La reforma del sistema de salud mexicano", *Salud Pública de México*, vol. 49, suppl.1, pp. s1-s4.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2001), *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social*, 20 de diciembre.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2007), SSA, *Acuerdo por el cual se establecen las disposiciones relativas a la vigencia de derechos de las familias con al menos un niño nacido en territorio nacional a partir del 1 de diciembre de 2006*, 21 de febrero.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008), SSA, *Acuerdo por el cual se modifican las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación, para el ejercicio fiscal 2008*, 6 de noviembre.
- IMSS (2002), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*.
- IMSS (2008), Versión estenográfica de la Conferencia Magistral que ofreció el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Maestro Juan Francisco Molinar Horcasitas (JFMH), al inaugurar el *Coloquio Estratégico de la Industria Farmacéutica 2008-2012*, organizado por CANIFARMA en Puerto Vallarta, Jalisco, 28 de agosto.
- Lajous, A. (2009), "Santiago Levy: hacia una seguridad social para todos", *Nexos*, mayo.
- Leal F. G. (2003), *Evidencia para las políticas*, México, Imagen Médica.
- Leal F., G. (2006), "Ocurrencias y virajes", *La Jornada*, 7 de junio.
- Leal F., G. (2008), *El IMSS bajo el calderonismo. El pliego hostil de Molinar Horcasitas*, México, ADN-Asamblea Nacional de Trabajadores Democráticos del IMSS.
- Leal F., G. (2008a), *El mito del "Seguro" "Popular" en el DF*, Colección Académicos, núm. 85, UAM-X, DCBS.

- Leal F., G. (2009), *El IMSS bajo el foxismo*, México, DCBS/UAM-X, Colección Académicos, núm. 86.
- Leal F., G. (2010), *La SSA bajo el calderonismo. 2006-2009*, inédito.
- Leal F., G. (2010a), *Salud y seguridad social. Planes y programas del calderonismo*, inédito.
- Leal F., G. (2010b), *Nueva Ley del ISSSTE*, México, DCBS/UAM-X, Colección Académicos, núm. 88.
- Leal F., G. (2011), "Cuatro precandidatos frente a la salud y la seguridad social", *La Jornada*, 12 de noviembre.
- Leal F., G. (2012), "La Seguridad Social del rector Narro", *La Jornada*, 31 de marzo.
- Leal F., G. (2012a), "IVA universal para el minicombo 'universal' de Peña Nieto-Levy", *La Jornada*, 23 de junio.
- Leal F., G. (2013), *Seguridad social "universal" y elección 2012*, México, Asamblea Nacional de Trabajadores Democráticos del IMSS-Imagen Médica-Consulta Médica Temas de Salud y Sociedad 9.
- Leal F., G. (2013a), *La Seguridad Social "universal" de Peña Nieto y su gabinete*, México, Asamblea Nacional de Trabajadores Democráticos del IMSS-Imagen Médica-Consulta Médica Temas de Salud y Sociedad 10.
- Levy, S. (2008), "Se subsidia la informalidad", en "Enfoque", suplemento dominical del diario *Reforma*, entrevista de Martha Martínez, domingo 7 de septiembre, 2008, pp. 4-6.
- Levy, S. (2009), "Buenas intenciones, pobres resultados. Entrevista con Santiago Levy", *Nexos*, febrero, pp. 37-41.
- Levy, S. (2010), *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, México, Océano.
- Levy, S. (2012), "Seguridad Social Universal. Un camino para México", en *Nexos*, núm. 419, noviembre.
- Pacto por México* (2012), Castillo de Chapultepec, 2 de diciembre.
- Peña Nieto, E. (2010), "Seguridad Social Universal", *El Universal*, 26 de julio.
- Peña Nieto, E. (2011), *México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Capítulo 5: "Un México sin pobreza", pp. 105-126, México, Grijalbo.
- Presidencia de la República (2008), *Estrategia Social Vivir Mejor*.
- Presidencia de la República (2008a), *Los programas de la Estrategia Social Vivir Mejor*.
- Schettino, M. (2009), "Una propuesta", *El Universal*, 7 y 11 de agosto.
- Scott, J. (2009), "Sobre el fracaso de la seguridad social en México", *Nexos*, enero.

- Senado de la República, LX Legislatura (2008), Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LX Legislatura (2008), Sen. Ernesto Saro Boardman, Diputado Ector Jaime Ramírez Barba, "Visión Legislativa en el proceso Descentralización de SS", *Gaceta Parlamentaria*, núms. 2455-II, 28 de febrero, 2008.
- SSA (2008), "Federalismo y descentralización en salud", Dr. José Ángel Córdova Villalobos, Conferencia Nacional de Gobernadores (2008), *Foro Nacional sobre Federalismo y Descentralización. Federalismo y descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social*, Cocoyoc, Morelos, 11 y 12 de agosto.
- TELEVISA (2011), "Entrevista a Enrique Peña Nieto", *Es la hora de opinar*, 23 de noviembre.
- TEPJF (2012), *Emite Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaratoria de presidente electo*, 31 de agosto.
- The Economist (2009), "A special report on the new middle classes", February, 14.
- Valencia, E.; Foust, D. y Tetreault, D. (2012), *Sistema de protección social en México a inicios del siglo 21*, CEPAL.
- Villagómez, A. (2009), "Día del Abuelo. ¿Y la pensión?", *El Universal*, 2 de septiembre.
- Zedillo, Ponce de León, E. (2009), "El dilema de América Latina", *Nexos*, junio.
- Zermeño N., Jéscica (2007), "Exportando oportunidades", en "Enfoque", suplemento de *Reforma*, 26 de octubre.

Diarios

- *La Jornada*
- *El Financiero*
- *El País*
- *El Universal*
- *Milenio Diario*
- *Reforma*

Suplementos

"Enfoque", suplemento dominical del diario *Reforma*

Revistas

- *Nexos*
- *Salud Pública de México*
- *The Economist*

TV

- TELEVISA, Programa Foro TV
- Milenio TV, Programas *En 15* y *El Asalto a la Razón*
- Canal 11, Programa *Espiral*

Dr. Gustavo Leal Fernández

Línea de investigación: Salud y Sociedad

Leal F. Gustavo (2012), *El IMSS bajo el calderonsimo. Karam 2010. Tope a pensiones en 10 salarios mínimos*, México, Consulta Médica-Imagen Médica, Temas de Salud y Sociedad 5, México, D.F.

Leal F. Gustavo (2012), *Salud, deuda con los capitalinos. 1997-2012. Crónica de un proceso incompleto*, México, Consulta Médica-Imagen Médica, Temas de Salud y Sociedad 6, México, D.F.

Leal F. Gustavo (2013), *Jubilados, pensionados y adultos mayores. Agenda 2007-2012*, Coordinadora Nacional de Trabajadores Jubilados y Pensionados del IMSS, Temas de Salud y Sociedad 8, México, D.F.

Leal F. Gustavo (2013), *Seguridad social "universal" y elección 2012*, Asamblea Nacional de Trabajadores Democráticos del IMSS-Imagen Médica-Consulta Médica, Temas de Salud y Sociedad 9, México, D.F.

Leal F. Gustavo (2010), "La influenza A (H1N1): cuadro mínimo de los responsables directos", en *Desacatos*, núm. 32, enero-abril, México, CIESAS, México, D.F.

Leal F. Gustavo (2013), "¿Protección social en salud? Ni "seguro", ni "popular", en *Estudios Políticos*, núm. 24, México, UNAM, septiembre-diciembre.