



**FLACSO**  
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-**  
**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**Capacidad estatal y regulación del acceso a los alimentos.**

Un estudio de las relaciones económicas, políticas y sociales subyacentes a las políticas públicas de control de precios y acceso a los alimentos en Argentina, Egipto y Estados Unidos en el marco de la coyuntura crítica de 2014-2015.

*Por Mg. Juan Pablo Quiroga*

*(DNI 29.317.065)*

Director de Tesis: Dr. Julián Bertranou

Ciudad de Buenos Aires, 01 de febrero de 2021

**Capacidad estatal y regulación del acceso a los alimentos.** Un estudio de las relaciones económicas, políticas y sociales subyacentes a las políticas públicas de control de precios y acceso a los alimentos en Argentina, Egipto y Estados Unidos en el marco de la coyuntura crítica de 2014-2015.

Doctorando, Mg. Juan Pablo Quiroga

Director de Tesis: Dr. Julián Bertranou

## RESUMEN

Las políticas de regulación de precios y acceso a los alimentos básicos han sido entendidas tradicionalmente en término de las preocupaciones por el rol y el tamaño de la burocracia; la evasión y la constitución de mercados negros; la eventual violencia emergente tras el desmantelamiento de las mismas; entre otras cuestiones, formuladas en un alto grado de generalidad, con escasos ejemplos empíricos y sin problematizar la capacidad estatal o su relación con otros actores en el proceso. Un hecho que derivaría en una dificultad para identificar dimensiones y variables explicativas significativas de los fenómenos bajos estudio.

El presente trabajo, en cambio, buscará, fruto del análisis empírico de tres políticas vigentes durante el bienio 2014-2015 en Argentina, Egipto y Estados Unidos, restituir el debate al interior de un conjunto de relaciones más amplias, en el marco de una coyuntura crítica: el aumento, durante 12 años, de más del 147% del precio de los alimentos. Se trata, en una palabra, de un estudio exhaustivo de situaciones particulares. Una exploración, en la profundidad de tres casos, con miras a problematizar la capacidad de las agencias estatales implicadas en cada diseño de política pública, así como la relación con otros actores sociales, para luego poder reconstruir qué factores pueden explicar la emergencia y particularidad de forma de las distintas respuestas estatales al problema del acceso a los alimentos básicos. ¿A qué se deben esas distintas respuestas en un mismo período? ¿Al régimen político? ¿Al tipo de reglas que rigen el acceso a los bienes y

servicios de cada uno de los países bajo análisis? ¿A las trayectorias previas de política pública? ¿O a qué otro factor de manera combinada?

Argumentaremos que, mientras factores explicativos del tipo del régimen político, las instituciones o –incluso- las trayectorias previas de políticas públicas, solo nos ayudan a dar cuenta de la particularidad de forma de la respuesta emergente; las condiciones de emergencia y la dirección que implican (en relación a qué parte de los riesgos se colectivizan y qué parte se mantiene en la esfera privada), en cambio, sólo parecen explicarse a partir del estado de desarrollo de la organización y medios para la acción al interior del Estado, así como de la legitimidad del sujeto estatal en su intervención.

De esta forma, el foco de la presente investigación -aun cuando mantiene cierto interés en comparar los resultados de cada caso entre sí- pone un énfasis mayor en dar cuenta del fenómeno de interés, su contexto y la relación dinámica entre ambos, a partir del desarrollo de una estrategia metodológica comprensiva que produzca un gran número de variables potenciales relevantes, a partir de las cuales poder reconstruir un mosaico completo de relaciones, el cual (aun no diciendo nada con certeza sobre el conjunto de los posibles por fuera de los casos bajo estudio) sugiera nuevos lugares por dónde comenzar a mirar para entender la relación entre políticas públicas, capacidades estatales y actores no-estatales en la administraciones de bienes básicos escasos en sociedades de mercado.

###

PALABRAS CLAVE: Autonomía Estatal, Capacidades Estatales, Pacto Social, Regímenes de Bienestar, Políticas Públicas, Control de Precios, Acceso a los Alimentos, Acción Colectiva, Mercado, Coyuntura Crítica

**State capacity and the regulation of food access.** A study of the economic, political, and social relations underlying the price control and food access policies in Argentina, Egypt, and the United States under the 2014-2015 critical juncture

PhD candidate, Mg. Juan Pablo Quiroga

Tesis Mentor: Dr. Julián Bertranou

### ABSTRACT

Price control and basic food access policies have traditionally been understood in terms of concerns about the role and size of the bureaucracy; evasion and the constitution of black markets; the eventual violence that emerges after their dismantling; among other questions, formulated in a high degree of generality, with few empirical examples and without problematizing the state capacity or its relationship with other non-state actors in the process. This, we will argue, would lead to a difficulty in identifying significant explanatory dimensions and variables of the phenomena under study.

This work, on the other hand, as a result of the empirical analysis of three policies in force during the 2014-2015 biennium in Argentina, Egypt and the United States, will seek to restore the debate within a set of broader relationships, under a critical juncture: the increase, over 12 years, of more than 147% in the price of basic foods. It is, in a word, an exhaustive study of situations. An in-depth exploration of the three cases aiming at problematizing the capacity of the state agencies involved in each public policy, as well as the relationship with other social actors, in order to later be able to reconstruct what factors can explain the emergence and particularity of form of the different state responses to the problem of access to basic foods. What are the reasons for these different responses in the same period? The political regime? The type of rules that govern access to goods and services in each of the countries under analysis? The previous trajectories of public policy? Or what other factor in combination?

It will be argued that, while explanatory factors of the type of the political regime, the institutions or –even- the previous trajectories of public policies, only help us to account for the particularity of form of the emerging response; the emergency conditions and the direction they imply (in relation to which part of the risks are collectivized and which part is kept in the private sphere), on the other hand, only seem to be explained from the state of development of the organization and means for action within the State, as well as the legitimacy of its agencies in their intervention.

In this way, the focus of this research -even though it maintains a certain interest in comparing the results of each case with each other- places a greater emphasis on accounting for the phenomenon of interest, its context and the dynamic relationship between both, based on the development of a comprehensive methodological strategy that produces a large number of relevant potential variables, from which to reconstruct a complete mosaic of relationships, which (even without saying anything with certainty about the set of possible cases outside the ones under study) suggest new places to start looking to understand the relationship between public policies, state capacities and non-state actors in the administration of scarce basic goods in market societies.

# # #

KEY WORDS: State Autonomy, State Capacities, Social Pact, Welfare Regimes, Public Policies, Price Control, Access to Food, Collective Action, Market, Critical Juncture

# Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I: Problema de Investigación</b> .....	6
1. El debate en el tiempo.....	6
2. Las propiedades invariantes del debate.....	10
3. Alcance, objetivos y metodología.....	15
<b>Capítulo II: Marco Teórico</b> .....	23
1. Tras la promesa de Esping-Andersen .....	23
2. El proceso de políticas públicas .....	29
3. Actores, reglas y recursos .....	35
3.1. <i>El Estado</i> .....	38
3.2. <i>El mercado y los empresarios</i> .....	44
3.3. <i>El orden de la reproducción social</i> .....	53
4. Estrategia analítica .....	60
<b>Capítulo III: La “forma” Precios Cuidados</b> .....	68
1. Condiciones de posibilidad y contexto de emergencia .....	68
2. El programa de Precios Cuidados .....	74
2.1. <i>Economía Jurídica</i> .....	76
2.2. <i>Productos y resultados</i> .....	81
2.3. <i>Transferencias inmateriales: la intervención del piso de venta</i> .....	84
2.4. <i>Actores: redes, preferencias y recursos</i> .....	87
3. Precios Cuidados y los componentes de capacidad estatal .....	92
3.1. <i>Legitimidad del sujeto estatal: el rol de la opinión pública</i> .....	93
3.2. <i>El vínculo con actores no estatales y el poder de sanción</i> .....	96

3.3. <i>Organización y medios para la acción: el desvío del grado cero</i> .....	108
3.4. <i>Acción Interinstitucional: dirección y coordinación</i> .....	116
4. Disciplinamiento e intervención. Poder estructural y ventana de oportunidad .....	118
<b>Capítulo IV: Programa Asistencial de Nutrición Suplementaria (SNAP)</b> .....	124
1. Condiciones de posibilidad y contexto de emergencia .....	124
2. El Programa Asistencial de Nutrición Suplementaria (SNAP) .....	130
2.1. <i>Hiperinflación legislativa y preocupación presupuestaria</i> .....	131
2.2. <i>Productos y resultados</i> .....	137
2.3. <i>Actores: redes, preferencias y recursos</i> .....	141
3. El SNAP y los componentes de capacidad estatal .....	145
3.1. <i>Legitimidad del sujeto estatal</i> .....	145
3.2. <i>El vínculo con actores no estatales</i> .....	149
3.3. <i>Organización y medios para la acción</i> .....	160
3.4. <i>Acción Interinstitucional</i> .....	165
4. El miedo a la administración.....	170
<b>Capítulo V: El pan <i>baladi</i> en Egipto</b> .....	175
1. Condiciones de posibilidad y contexto de emergencia .....	175
2. El programa de subsidios al pan <i>baladi</i> .....	185
2.1. <i>Recurrencia reformista: política encubierta y control de distribución</i> .....	189
2.2. <i>Productos y resultados</i> .....	195
2.3. <i>Actores: redes, preferencias y recursos</i> .....	199
3. El subsidio al pan <i>baladi</i> y los componentes de capacidad estatal .....	209
3.1. <i>Legitimidad del sujeto estatal</i> .....	209
3.2. <i>El vínculo con actores no estatales</i> .....	212
3.3. <i>Organización y medios para la acción</i> .....	218
3.4. <i>Acción Interinstitucional</i> .....	226
4. El ciclo importador (u O'Donnell de visita en Egipto).....	230
<b>Capítulo VI: El mosaico de variables y el dividendo estatal</b> .....	236

1. Nivel de las condiciones de posibilidad.....	241
2. El nivel de la particularidad de forma.....	243
3. Sentido: colectivización, mercantilización, individualización.....	247
4. Un mosaico de variables y relaciones potenciales .....	249
<b>Capítulo VII: Conclusiones .....</b>	<b>252</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>257</b>



## Índice de gráficos y tablas

<b>Figura 1:</b> Posicionamiento relacional de la literatura de referencia .....	12
<b>Figura 2:</b> Clasificación de los tipos de controles de precios .....	14
<b>Tabla 1:</b> Etapas en la problematización, invariantes y vacancia analítica .....	16
<b>Figura 3:</b> Déficit teóricos y estrategia analítica .....	16
<b>Figura 4:</b> Índice mensual de precio.....	17
<b>Tabla 2:</b> Operacionalización del concepto de Capacidad Estatal .....	18
<b>Tabla 3:</b> Invariantes en la problematización del objeto, vacancia analítica y objetivos de la investigación .....	20
<b>Figura 5</b> Estrategia analítica .....	21
<b>Tabla 4:</b> Principios y Regímenes de Bienestar .....	27
<b>Tabla 5:</b> Operacionalización del proceso político-institucional de políticas públicas .....	61
<b>Figura 6:</b> Estrategia para el análisis .....	63
<b>Tabla 6:</b> Operacionalización de esferas en reglas, actores y recursos en juego.....	63
<b>Tabla 7:</b> Operacionalización del concepto de “Capacidad Estatal”.....	64
<b>Figura 7:</b> Estrategia de análisis .....	65
<b>Tabla 8:</b> Variables significativas en la documentación de casos .....	66
<b>Figura 8:</b> Posicionamiento diferencial de los casos en función de las variables significativas de su documentación .....	67
<b>Figura 9:</b> Inflación según el INDEC y el “IPC Congreso” .....	71
<b>Figura 10:</b> Evolución de los principales problemas del país .....	72
<b>Figura 11:</b> Expectativas a futuro.....	73
<b>Tabla 9:</b> Corrientes de múltiples de emergencia de Precios Cuidados .....	74
<b>Figura 12:</b> Nivel de conocimiento de Precios Cuidados.....	75
<b>Figura 13:</b> Consumo y cambio de marcas por Precios Cuidados .....	76
<b>Tabla 10:</b> Diferencias entre “Precios Cuidados” (Arg) y “Precios Justos” (Ve).....	80
<b>Figura 14:</b> Evaluación de la eficacia del programa .....	83
<b>Figura 15:</b> Intervención en el piso de venta (a) .....	85

<b>Figura 16:</b> Intervención en el piso de venta (b) .....	86
<b>Figura 17:</b> Cenefas con el logo del programa señalizando los productos participantes .....	86
<b>Tabla 11:</b> Actores y funciones en el marco del programa .....	87
<b>Figura 18:</b> Red de relaciones previstas por el programa .....	89
<b>Figura 19:</b> Porcentaje de acuerdo con que el Gobierno controle los precios .....	94
<b>Figura 20:</b> Porcentaje de acuerdo con que las empresas de cada sector sean del Estado .....	94
<b>Figura 21:</b> Convocatoria en la página oficial de la Superintendencia de Precios Justos .....	96
<b>Tabla 12:</b> Cantidad y distribución de los Relevadores de la Secretaria de Comercio .....	98
<b>Figura 22:</b> Pintadas sobre la medianera de una de las principales cadenas de Argentina .....	99
<b>Figura 23:</b> “Escraches” a los referentes de las cadenas del supermercadismo local .....	99
<b>Figura 24:</b> Correlación entre desempeño de la economía y gestión de gobierno .....	104
<b>Figura 25:</b> Índice de mérito .....	110
<b>Figura 26:</b> Índice de capacidad funcional .....	111
<b>Figura 27:</b> Índice de consistencia estratégica .....	112
<b>Tabla 13:</b> Evolución de asignación presupuestaria en pesos .....	114
<b>Tabla 14:</b> Evolución de cantidad de empleados .....	114
<b>Tabla 15:</b> Variación en la cantidad de empleados .....	115
<b>Tabla 16:</b> Variables significativas.....	118
<b>Tabla 17:</b> Comparación de las modalidades de articulación entre Estado y Sociedad de los programas en Venezuela y Argentina .....	118
<b>Figura 28:</b> Entre el disciplinamiento y el poder instrumental/estructural .....	123
<b>Tabla 18:</b> Corrientes múltiples de emergencia de SNAP .....	130
<b>Figura 29:</b> Evolución de la cantidad de modificaciones legislativas por año.....	132
<b>Figura 30:</b> Participación de los ingresos mensuales por SNAP.....	133
<b>Figura 31:</b> Estructura del gasto previsto por la Ley Agrícola.....	134
<b>Figura 32:</b> Composición de la ayuda según niveles de ingreso .....	138
<b>Tabla 19:</b> Actores y funciones en el marco del SNAP .....	141
<b>Figura 33:</b> Red de relaciones previstas por el programa .....	143
<b>Tabla 20:</b> Acciones de lobby por grupo empresario y organismo implicado en 2014 .....	144
<b>Figura 34:</b> Encuesta de Demanda de Alimentos sobre la base de apoyos y oposición .....	146
<b>Figura 35:</b> Participación del SNAP por canal de comercialización.....	150

<b>Figura 36:</b> Participación del SNAP por empresa en Oklahoma .....	151
<b>Figura 37:</b> Canje de SNAP con mercados de agricultores y granjas de marketing directo .....	155
<b>Figura 38:</b> Aportes electorales por parte del JP Morgan a los miembros del Comité de Agricultura del Congreso .....	159
<b>Tabla 21:</b> Escalas de calificación y pago .....	161
<b>Figura 39:</b> Composición jerárquica de la Subsecretaría para los Alimentos, Nutrición y Servicios al Consumidor .....	162
<b>Figura 40:</b> Composición jerárquica de la Subsecretaría para los Alimentos, Nutrición y Servicios al Consumidor según locación .....	163
<b>Figura 41:</b> Destino del gasto público según concepto .....	166
<b>Figura 42:</b> Errores de Pago: Tasa de sobrepago vs Tasa de subpago .....	168
<b>Figura 43:</b> Proyección de caída en los costos del SNAP .....	169
<b>Tabla 22:</b> Variables significativas.....	170
<b>Figura 44:</b> Consumo de trigo vs producción local.....	177
<b>Figura 45:</b> Estructura de subsidios y beneficios sociales como porcentaje del PBI.....	183
<b>Figura 46:</b> Estructura de los subsidios a los <i>commodities</i> .....	183
<b>Tabla 23:</b> Corrientes de múltiples de emergencia del sistema de subsidios al pan <i>baladi</i> .....	184
<b>Tabla 24:</b> Gastos en subsidios por año fiscal .....	185
<b>Figura 47:</b> Disponibilidad de alimentos y calorías 1970-2011 .....	188
<b>Figura 48:</b> Cantidad de reformas por año 1940 – 2015 .....	193
<b>Figura 49:</b> Costo del sistema de subsidios.....	196
<b>Figura 50:</b> Actores implicados en función del origen del trigo .....	200
<b>Figura 51:</b> Distribución de la producción de trigo en base a su tamaño.....	202
<b>Tabla 25:</b> Actores y funciones en el marco del programa de subsidio al pan <i>baladi</i> .....	208
<b>Figura 52:</b> Red de relaciones previstas por el programa de subsidios al pan <i>baladi</i> .....	209
<b>Tabla 26:</b> Relación entre unidades domésticas beneficiarias, beneficiarios individuales, panaderías y población total .....	212
<b>Figura 53:</b> Clasificación de actores implicados.....	213
<b>Figura 54:</b> Clasificación de actores públicos/privados en función del par decisión/acción .....	214
<b>Tabla 27:</b> Variables significativas.....	230
<b>Figura 55:</b> El ciclo exportador (Arg) e importador (Egp) .....	233

<b>Tabla 28:</b> Estatuto particular y valor diferencial de cada diseño bajo análisis, según componentes de capacidad estatal.....	238
<b>Tabla 29:</b> Variables significativas comparadas .....	239
<b>Tabla 30:</b> Variables y niveles de tipificación lógica.....	240
<b>Figura 56:</b> Mosaico de variables y relaciones por nivel de nivel de análisis.....	250

## Introducción

Las políticas de regulación de precios y acceso a los alimentos básicos han sido entendidas tradicionalmente en término de las preocupaciones por el rol y el tamaño de la burocracia (Taussig,1919; Jackson y Neeb,1974; Clinard,1969; Rockoff,1984; Galbraith, 1941 y 1946); la eficacia (potencial) de corto plazo y la ineficacia de mediano-largo de los controles (Rockoff,1984; Jackson y Neeb,1974; Bienen y Gersovitz, 1986, FIEL,1990); la evasión y la constitución de mercados negros (Clinard,1969); la eventual violencia emergente tras el desmantelamiento de los controles o subsidios a los bienes de consumo (Bienen y Gersovitz,1986; van Wijnberger,1992); su potencial impacto en la coalición de gobierno (Agenor y Asilis, 1997); los niveles de entrega o incluso eventuales quiebres en las cadenas de abastecimiento (Jackson y Neeb,1974; Clinard,1969); los incentivos/distorsiones en la distribución de recursos, como fruto de la alteración del sistema de precios (Galbraith, 1941, 1946, 1951, 2001; Friedman, 1990; Colander, 1984; Dunn y Pressman, 2005); la búsqueda de alternativas focalizadas con miras a optimizar el uso de recursos a partir de limitar el denominado *free-riding* (Adams, s/f; Alderman,2002; Gutner,2002); e incluso su devenir histórico como respuesta al alza de precios (Schuettinger y Butler, 1978). Sin embargo, en todos los casos, se daba por hecho, como constante, la existencia de capacidades estatales para su realización. Las diferencias, en cambio, sólo radicaban en el acento valorativo en que se enmarcara mencionada intervención, pero nunca eran puestas en duda en su existencia, así como también se presuponía un rol de segundo orden, subordinado, de los actores no-estatales.

En suma, argumentaremos que, en el devenir social del proceso de problematización de los controles de precios y las políticas de acceso a los alimentos, las capacidades estatales se tomaron como un hecho dado, sin ser problematizadas a partir de casos empíricos. A su vez, se las abstrajo del conjunto de relaciones efectivas con actores de otros órdenes con los que guardaban íntima relación, lo que derivó en una dificultad clara para identificar dimensiones y variables explicativas que permitan entender qué factores pueden explicar la emergencia, así como la particularidad de forma, de distintas respuestas estatales al problema del acceso a los alimentos básicos.

El presente trabajo, en cambio, buscará, fruto del análisis empírico de tres políticas vigentes en el bienio 2014-2015 en Argentina, Estados Unidos y Egipto, restituir el debate sobre las políticas de control de precio y acceso a los alimentos básicos al interior de un conjunto de relaciones más amplias. En una palabra, propondremos un estudio exhaustivo de situaciones particulares. Una exploración, en la profundidad de los casos, con miras a problematizar la capacidad de las agencias estatales implicadas en cada diseño de política pública, así como la relación con otros actores sociales, para luego poder reconstruir qué factores pueden explicar la emergencia o particularidad de forma de distintas respuestas estatales al problema del acceso a los alimentos básicos. ¿A qué se deben esas distintas respuestas en un mismo período? ¿Al régimen político? ¿Al tipo de reglas que rigen el acceso a los bienes y servicios de cada uno de los países bajo análisis? ¿A las trayectorias previas de política pública? ¿A las capacidades efectivas desplegadas, puestas en-acto, por cada uno de los aparatos estatales? ¿A la articulación con actores no-estatales? ¿A la presión y organización de estos últimos? ¿O a qué conjunto de factores de manera combinada?

Argumentaremos que, mientras factores explicativos del tipo del régimen político, las instituciones o –incluso- las trayectorias previas de políticas públicas, por mencionar algunos, sólo nos ayudan a dar cuenta de los aspectos formales de la respuesta emergente (de su particularidad de forma), las condiciones de emergencia y la dirección que implican (en relación a qué parte de los riesgos se colectivizan y qué parte se mantiene en la esfera privada), en cambio, sólo parecen explicarse a partir del estado de desarrollo de la organización y medios para la acción al interior del Estado, así como de la legitimidad del sujeto estatal en su intervención.

El bienio bajo estudio nos brindará, por otro lado, una oportunidad de análisis excepcional, al exponer los tres diseños de políticas públicas a una coyuntura crítica: una confluencia de factores disruptivos a las bases económicas y políticas mismas de una sociedad. En nuestro caso, el tema de la “seguridad alimentaria” ocuparía lugares preferenciales en las agendas globales de políticas públicas, como fruto del incremento sostenido en el precio internacional de los alimentos. Es decir, al inicio del período en análisis, los arreglos institucionales y políticas públicas para el control de precios y acceso a los alimentos básicos evidenciarían una presión inédita que pondría en evidencia

el carácter ambiguo que los define en sociedades de mercado: un lugar marcado por una tensión entre su condición de mercancía y su valor como elemento central del pacto social.

Asimismo, nuestra estrategia supone trabajar con casos de un mismo tipo (políticas de control de precio) pero ligeramente distintos (modalidades de subsidio a la oferta en Egipto, subsidios a la demanda en Estados Unidos y acuerdos voluntarios de control de precios, sobre una canasta limitada de productos en Argentina), sobre la presunción básica de que es a través del análisis de políticas públicas efectivas (del entramado de actores y procesos político-institucionales que suponen, así como de las capacidades estatales para su puesta en-acto) que puede definirse una vía de acceso al entendimiento de la lucha por la definición/redefinición de los vínculos entre los actores que hacen al orden de lo estatal, el mercado y la reproducción social, y que sustentan y expresan, en un momento dado, la distribución social del bienestar y la escasez.

Estos objetivos implicarán, en lo relativo a la estrategia metodológica, el desarrollo de un estudio de casos múltiple, sobre la base de fuentes primarias y secundarias. Sobre todo, porque al intentar dar cuenta de modalidades institucionales diferentes para controlar los precios y el acceso a bienes básicos de consumo masivo en países con realidades institucionales tan diversas, la reconstrucción de los contextos de implementación reviste de un valor central. En este punto, el foco de la investigación -aun cuando mantiene cierto interés en comparar los resultados de cada caso entre sí- pone un énfasis mayor en dar cuenta del fenómeno, su contexto y la relación dinámica entre ambos, a partir del desarrollo de una estrategia metodológica comprensiva que produzca un gran número de variables potenciales relevantes, a partir de las cuales poder reconstruir un mosaico completo de relaciones, el cual (aun no diciendo nada con certeza sobre el conjunto de posibles por fuera de los casos bajo estudio) sugiera una estructura mínima de nuevos caminos por dónde comenzar a mirar.

Tres casos, en suma, que reconstruidos en la profundidad de sus contextos sociohistóricos de implementación nos permitirán iniciar una búsqueda en la hondura misma de las relaciones y actores que nos proponen, con miras a identificar qué variables devienen significativas para su explicación en el marco de una coyuntura crítica: el aumento, durante 12 años, de más del 147% del precio de los alimentos.

En este sentido, en el **primer capítulo** de este trabajo ofreceremos un planteo general de la evolución de la problemática de los controles de precios y las políticas de acceso a los alimentos, a partir de la revisión de la literatura académica y sus antecedentes. De esta forma, lograremos identificar cierto déficit en las problematizaciones propuestas (tanto en lo relativo a la presunta capacidad estatal, como al rol secundario de los actores no-estatales), para luego desarrollar una formulación del problema de investigación y una descripción de la hipótesis, así como la metodología contemplada.

En el **segundo capítulo**, en cambio, nos adentraremos en las consideraciones teóricas y metodológicas necesarias para problematizar las principales dimensiones y conceptos supuestos en el trabajo, sobre todo aquellos relativos al proceso de políticas públicas, los actores implicados y sus relaciones en el marco de una discusión más amplia sobre las investigaciones relativas a los regímenes de bienestar tras los desarrollos de Esping-Andersen. Esto nos ayudará a identificar un conjunto potencial de relaciones entre órdenes y actores a verificar, luego, la forma particular en que se expresa en el campo.

En los **tres capítulos subsiguientes**, por otro lado, avanzaremos en la descripción de la particularidad de forma que supusieron los programas de Precios Cuidados en Argentina, el Programa Asistencial de Nutrición Suplementaria (*Supplemental Nutrition Assistance Program*) en Estados Unidos y el subsidio preferencial al pan *baladi* en Egipto. En este sentido, describiremos sus características, su evolución, resultados y actores; identificando, en lo relativo a estos últimos, el conjunto de relaciones implicadas a partir del diseño del programa, sus preferencias y recursos, así como el análisis de los componentes de la capacidad estatal.

En un **sexto apartado**, a su vez, buscaremos comparar las particularidades de cada caso, a partir de identificar una serie de propiedades invariantes y diferencias, de manera tal de ofrecer un mosaico de relaciones lógicas que sirva, por analogía, para indicar un lugar posible por dónde comenzar nuevas búsquedas para mejorar nuestras generalizaciones.



Por último, en lo personal, quisiera agradecer al Dr. Julián Bertranou por su colaboración en la consideración de los proyectos y borradores que precedieron a este documento, así como por el desafío a problematizar nuevas relaciones; al Dr. Luciano Andrenacci por su tiempo y desinteresada preocupación en señalar direcciones potenciales de discusión y anclaje; a las devoluciones y críticas (más profundas que el estado de avance original, por entonces) de Mg. Rosalía Cortés y Giuseppe Manuel Messina, fruto de las cuales algunas modificaciones de valor se han efectuado al presente; y a todas y todos los que han comentado avances parciales, discutido impresiones y cuestionado los límites de las formulaciones iniciales. Por obvias razones, no obstante, todas las consideraciones aquí vertidas, así como las omisiones que pudiese haber, corren por cuenta exclusiva del autor.

# Capítulo I

## Problema de Investigación<sup>1</sup>

A continuación, propondremos un breve recorrido diacrónico en relación con la problemática general del control de precios y acceso a los alimentos básicos de consumo masivo<sup>2</sup>, con miras a identificar ciertas invariantes en el debate en el tiempo. Un debate en tres momentos que nos permitirá profundizar nuestra aproximación al problema y la pregunta de investigación.

### 1. El Debate en el tiempo

Las políticas de control de precios y acceso a los alimentos se remontarían, en su origen, al inicio mismo de las sociedades con gobierno centralizado, a partir de cierta noción del valor “justo” de los bienes vinculados a la subsistencia. Incluso, algunos autores han llegado a señalar que el intento por reglamentar el acceso a los mismos fue codificado, por primera vez, en el Código Hammurabi a partir de un rígido sistema de equivalencias entre salarios y precios<sup>3</sup>:

Sin embargo, aun cuando existen ejemplos tan remotos en el tiempo, pasando por el Imperio Romano, la Edad Media y el inicio de la Modernidad (Schuettinger y Butler, 1978), lo cierto es que los mismos no serían objeto de análisis sistemático hasta el siglo XX. De hecho, los primeros

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar del presente capítulo fue publicada de forma parcial como parte de la tesis de Maestría del autor (Quiroga, 2015).

<sup>2</sup> A los efectos del presente, se entiende por “alimentos básicos” a los bienes alimenticios que forman parte de la canasta de salario real de subsistencia y cuya adquisición absorbe gran parte de los ingresos de las y los trabajadores en una economía de mercado. Por otro lado, su condición de “básica” implica un segundo sentido: se trata de bienes-salarios que, a su vez, participan, directa o indirectamente, en la producción de todas las mercancías del sistema, por cuanto colaboran en la reproducción de la fuerza de trabajo, la cual constituye un insumo integrante de todos los procesos productivos. En este sentido, su variación de precio tiene un impacto directo sobre el tiempo de trabajo socialmente necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo, configurando una esfera (individual y limitada, según Marx) de “consumo productivo” (Marx, 2000b:18), afectando -incluso y consecuentemente- la denominada “plusvalía relativa” (Marx, 2000a:9).

<sup>3</sup> “Si un hombre contrata a un trabajador del campo, deberá darle ocho GUR de trigo por año. 258. Si un hombre contrata a un pastor, deberá darle seis GUR de trigo por año. (...) 273. Si un hombre contrata a un trabajador, desde el inicio del año hasta el quinto mes, le deberá pagar seis granos de plata por día. (Schuettinger y Butler, 1978)

abordajes serían realizados en primera persona por funcionarios a cargo de experiencias de control: Taussig, 1919; Jackson y Neeb, 1974; y Clinard, 1969.

En este punto, pueden distinguirse analíticamente tres etapas: (a) durante el período de guerras, en sentido amplio, comprendiendo la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial, hasta la guerra de Corea; (b) el debate de posguerra y el período de discusión sobre el alcance de los denominados “Regímenes de Bienestar” en los países centrales<sup>4</sup>; y (c) la redefinición de los roles y alcances de los mismos en mencionados países y de los sistemas de protección social en los países en desarrollo<sup>5</sup>.

Ahora bien, en líneas generales existe cierto consenso en la literatura de época sobre la necesidad de controles de precios durante el período comprendido por la etapa uno. No sólo por la necesidad de administrar el *stock* de productos disponibles frente al faltante provocado por la asistencia a las fuerzas en guerra, sino también como modalidad de organizar la producción y racionalizar el consumo de bienes necesarios en el frente de combate, como el acero, el caucho y la nafta, por mencionar algunos (Clinard,1969).

Sin embargo, a diferencia de esta **legitimidad de excepción sobre la que se fundaron los controles de guerra** (marcada incluso, a nivel de la opinión pública, por ciertos componentes patrióticos<sup>6</sup>), durante tiempos de paz distintos gobiernos debieron intervenir el mercado de bienes

---

<sup>4</sup> Preferimos hablar de “debates sobre el alcance”, para el caso de los países centrales, en vistas a que la idea sobre el “desmantelamiento”, “crisis” o “debilitamiento” del Estado de Bienestar es discutida por varios autores, entre ellos Pierson (2001). En los términos de mencionado autor, y a la luz de la revisión empírica de los casos de Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Suecia, no habría evidencia que sustente un escenario de desmantelamiento del Estado de Bienestar. En una palabra, los datos, a partir de un estudio comparado, sugerirían un alto nivel de continuidad y estabilidad. De hecho, Pierson llega al punto asegurar que aún con su compromiso ideológico, el Partido Conservador en el Reino Unido, en el marco del denominado “Thatcherismo”, dejó al Estado de Bienestar británico prácticamente intacto (2001:173). Incluso, “(...) lo que resulta aún más llamativo es lo difícil que es encontrar cambios radicales en los Estados de bienestar avanzados” (2001:174). La traducción es nuestra.

<sup>5</sup> Una aclaración merece ser hecha en este punto: a los efectos del presente, mantendremos para el caso de los denominados países centrales la referencia a “Régimen de Bienestar” en los términos propuestos por de Esping-Andersen (1993), mientras que –por las polémicas suscitadas en la aplicación de mencionado concepto para el contexto de los países en desarrollo en general y América Latina en particular- reservaremos para estos últimos la referencia de “sistemas de protección social”.

<sup>6</sup> “(...) los poderes legales del *Price-Fixing Committee*, aplicables a lo sumo a los artículos necesarios para el uso del gobierno, tenían en sus efectos una menor importancia práctica que la opinión pública y el espíritu patriótico. El sentimiento universal de apoyo a la autoridad pública, que se daba en el marco de la guerra, fue la base efectiva de su acción. De hecho, nunca tuvo lugar alguna ocasión que ameritase poner a prueba la naturaleza o el alcance de su autoridad legal” (Taussig,1919:209). La traducción es nuestra.

de consumo, en la búsqueda por limitar el aumento de precios. Distintas administraciones demócratas en Estados Unidos, por ejemplo, recurrieron a este instrumento o incluso la administración Nixon, la cual debió acceder a los mismos en 1971 ante distintas presiones por parte de la opinión pública (Jackson y Neeb, 1974). Un punto que llevó a varios autores a señalar que los controles gozaron de consideración positiva por parte de la ciudadanía aun en tiempos de paz (Rockoff, 1984; Jackson y Neeb, 1974; y Bienen y Gersovitz, 1986).

En esta segunda etapa, en una palabra, la discusión sobre las políticas de control de precios fue coextensiva con los debates sobre el alcance de la intervención estatal en el marco de los denominados Regímenes de Bienestar en los países centrales, o bien de los sistemas de protección social emergentes en los países en desarrollo.

Un debate que se cristalizaría en la discusión pública entre John K. Galbraith y Milton Friedman a fines de la década de 1970, como antesala misma de las crisis de legitimidad de los regímenes de bienestar en Estados Unidos y Reino Unido. Un debate interesante, en vistas no sólo a que tuvo en las políticas de control de precios a uno de sus temas preferenciales, sino también porque fue pensado, desde un inicio, para trascender la órbita especializada y llegar a la opinión pública<sup>7</sup>.

Un debate que pondría en tensión dialógica formulaciones en donde –por un lado- cualquier intervención estatal sobre el sistema de precios distorsionaría tanto la información provista por el mismo, como los incentivos que promueve<sup>8</sup>; mientras que por otro lado, los precios serían definidos como convenciones, controlados y dominados por una mitad del mercado que dispondría

---

<sup>7</sup> Lejos de haberse limitado a una discusión académica, el debate nació en la televisión misma a partir de la emisión de un informe seriado de trece episodios en la BBC denominado “La Era de la Incertidumbre”; escrito y conducido por John K. Galbraith en 1977 daría lugar al libro homónimo. Margaret Thatcher, por entonces líder del Partido Conservador británico, objetó que se trataba de un informe sesgado para la televisión pública, por lo que se invitó a Milton Friedman para que discutiera los argumentos de Galbraith y desarrollara su propia serie de diez emisiones denominada “Libre de Elegir”, la cual también sería publicada bajo el mismo título.

<sup>8</sup> Debiéndose, de esta forma, limitar el accionar estatal a la protección de los individuos de una sociedad, en tanto que condición necesaria para la “libertad de elección” [*free to choose*]; a la exacta administración de justicia; a la corrección de fallas de mercado (a partir de crear y hacer cumplir los derechos de propiedad, disminuir los costos de transacción, promover la competencia, paliar las externalidades negativas y proveer bienes públicos); y la protección de individuos de la sociedad que no puedan ser considerados “individuos responsables” por sí mismos (Friedman y Friedman, 1990).

de mejores términos de intercambio y canales preferenciales de acceso a funcionarios y a actores clave (Galbraith, 1946 y 2001).

Una economía argumental, en suma, en donde el desarrollo de instituciones para el control de salarios y precios era un punto central de la acción del gobierno para Galbraith (1951). En este marco, no era necesario controlar todos los sectores, sino aquellos claves dentro del *planning system*, dado que el poder de formar precios solamente existiría en ese segmento y el resto se ajustaría en respuesta. Un juego en donde los controles desempeñan el “rol de suplemento útil” (Colander, 1984) en vías de “administrar a los administradores” (Galbraith, 2001).

Progresivamente, estas **discusiones de orden deontológico**, fuertemente marcadas por el deber ser del rol/no-rol del gobierno en la administración de precios o el ejercicio de la libertad, darían lugar a un desplazamiento del debate. Sobre todo, tras la progresiva desintegración del bloque soviético, la reorientación de los sistemas de protección social y la deslegitimación en el debate público en torno a la intervención estatal de la economía a partir de fines de la década de 1980.

En este marco, en una tercera etapa, las discusiones sobre las políticas de control de precio evidenciarían un giro drástico que definen su estatus al día de hoy. En primer lugar, los controles extensivos quedarán desacreditados de la mano de la búsqueda tanto por focalizar como por subsidiar la demanda. De esta forma, en lugar de controles comprensivos a lo largo de la economía, los mismos se limitarían, sobre todo en los países centrales, a medicamentos y transporte. Incluso, en lo relativo a los bienes de consumo, los programas buscarían progresivamente no cubrir al total de la población sino focalizarse en segmentos identificados como los más necesitados a tales fines.

En el caso de Egipto, por ejemplo, la búsqueda por limitar los subsidios tendría por objetivo reducir el gasto público sin eliminar los programas, dado el costo de desmantelamiento podía derivar en violencia (Bienen and Gersovitz, 1986 y van Wijnberger, 1991) o en costos electorales para la coalición de gobierno (Agéndor y Asilis, 1997), a partir de la promoción de “bienes inferiores”. En los términos de Adams: “los subsidios a los alimentos pueden ser considerados auto-focalizados [*self-targeted*] cuando el elemento subsidiado es un bien inferior; es decir, la comida se consume

más en términos absolutos y relativos por los pobres que por los no-pobres” (Adams, s/f:4)<sup>9</sup>. En suma, este tipo de política pública “(...) asume que hay bienes que se consumen en mayores cantidades por los pobres que por otros segmentos de la población” (Alderman, 2002:4)<sup>10</sup>

Se trata una alternativa a la universalización en aras a buscar focalizarse en la población objetivo, ya sea a partir de criterios de selección por nivel socio económico o bien por patrones y estilos de consumo. Asimismo, los controles **perderían especificidad propia en el debate para quedar subsumidos bajo la órbita del campo emergente de la seguridad alimentaria**, definida en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. Una definición<sup>11</sup> que pondría el acento en tres elementos centrales: la disponibilidad de alimentos, la accesibilidad a los mismos, su utilización y la estabilidad misma de todo el proceso. La problemática de los precios entraría entre la serie de preocupaciones tendientes a garantizar el acceso a los alimentos, en un conjunto amplio, entre otras opciones disponibles como: la existencia de fuentes propias de alimentación, como *stocks* propios; la producción casera; los circuitos de trueque, regalo, préstamos, remesas y/o asistencia alimentaria, entre otros.

## 2. Las propiedades invariantes del debate

De la revisión precedente se evidencia no sólo una **pérdida progresiva de autonomía** de las políticas de control de precios y una emergencia de regulaciones indirectas, sino también una serie de invariantes en el devenir social de su debate.

En primer lugar, se hace manifiesto un **conjunto de referencias semánticas y problemáticas propias y recurrentes**, entre ellas: las preocupaciones por el rol y el tamaño de la burocracia (Taussig,1919; Jackson y Neeb,1974; Clinard,1969; Rockoff,1984; Galbraith, 1941 y 1946); la eficacia (potencial) de corto plazo y la ineficacia de mediano-largo de los controles (Rockoff,1984;

---

<sup>9</sup> La traducción es nuestra.

<sup>10</sup> La traducción es nuestra.

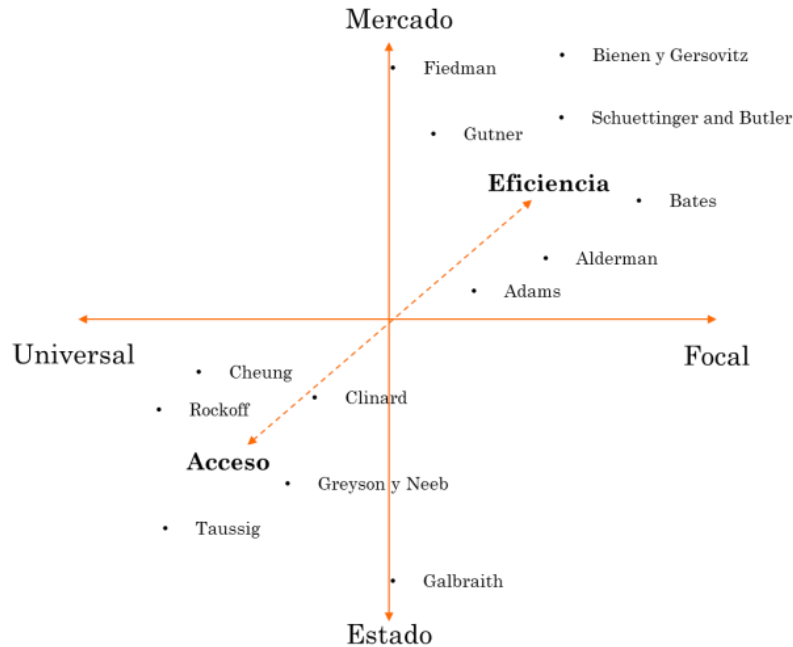
<sup>11</sup> “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria, 1996).

Jackson y Neeb,1974; Bienen y Gersovitz, 1986, FIEL,1990); la evasión y la constitución de mercados negros (Clinard,1969); la eventual violencia emergente tras el desmantelamiento de los controles o subsidios a los bienes de consumo (Bienen y Gersovitz,1986; van Wijnberger,1992); su potencial impacto en la coalición de gobierno (Agenor y Asilis, 1997); los niveles de entrega o incluso eventuales quiebres en las cadenas de abastecimiento (Jackson y Neeb,1974; Clinard,1969); los incentivos/distorsiones en la distribución de recursos, como fruto de la alteración del sistema de precios (Galbraith, 1941, 1946, 1951, 2001; Friedman, 1990; Colander, 1984; Dunn y Pressman, 2005); la búsqueda de alternativas focalizadas con miras a optimizar el uso de recursos a partir de limitar el denominado *free-riding* (Adams, s/f; Alderman,2002; Gutner,2002); e incluso su devenir histórico como respuesta al alza de precios (Schuettinger y Butler, 1978).

Un conjunto de referencias comunes y recurrentes que bien pueden organizarse sobre la base de dos pares de tensiones. Para empezar, un eje caracterizado por **valoraciones de orden deontológico**, fundamentalmente, en lo relativo al si las agencias estatales deben, o no, intervenir en la formación de precios en particular y en la economía en general. En una palabra, se trata de un continuo entre dos polos, uno en favor de la intervención estatal y otro que promueve el libre concurso de las fuerzas de mercado y el sistema de precios como instrumento para la asignación eficiente de recursos.

En segundo lugar, en cambio, tendríamos un **eje de orden técnico**, el cual guardaría relación con una tensión en cuanto al alcance de los acuerdos. De esta forma, un polo quedaría definido por la “universalidad”, en donde todos, por su sola condición de ciudadanos, accederían a los beneficios de los controles y regulaciones, mientras que en el otro extremo se encontraría la “focalización”, sobre la premisa de optimizar los gastos de funcionamiento a partir de identificar un segmento de la población como beneficiario, definido sobre un criterio establecido *a priori*.

El aspecto técnico de este eje pone atención no sólo sobre la identificación, selección y provisión de servicios a la población beneficiada, sino también en los costos administrativos puestos en acto, así como también en el eventual impacto negativo en términos de estigmatización por los criterios de elegibilidad implicados.



**Figura 1** – Posicionamiento relacional de la literatura de referencia  
(Fuente: Elaboración propia)

De esta forma, se desprenden cuatro cuadrantes, marcados por una tensión analítica subyacente entre garantizar el acceso a bienes básicos de consumo (Universal; Estado) y la eficiencia en la distribución de recursos e identificación de la población más necesitada (Focal; Mercado). Mientras la preocupación central de la primera radicaría en garantizar el cumplimiento y hacer observar el régimen de control en cuestión, el segundo se centraría en la selección de beneficiarios y los costos asociados. Los otros dos cuadrantes, en cambio, son escasamente abordados por la literatura teórica, aun cuando se manifiestan en el registro empírico. De hecho, el programa de Precios Cuidados en Argentina, sobre el que volveremos, constituye una política tendiente a garantizar un acceso universal sobre la base misma del concurso de las fuerzas de mercado (en acuerdo con éstas); mientras que el subsidio al pan *baladi* en Egipto, por el contrario, ofrece un ejemplo de intervención estatal sobre la base de la identificación y focalización de beneficiarios.

Una segunda invariante, estaría dada por la **estabilidad (relativa) de las formas que asumieron los controles en el tiempo**. De hecho, de la literatura se desprende una tipología de cinco hechos estilizados en materia de controles de precios directos. En primer lugar, los “precios vigilados” en

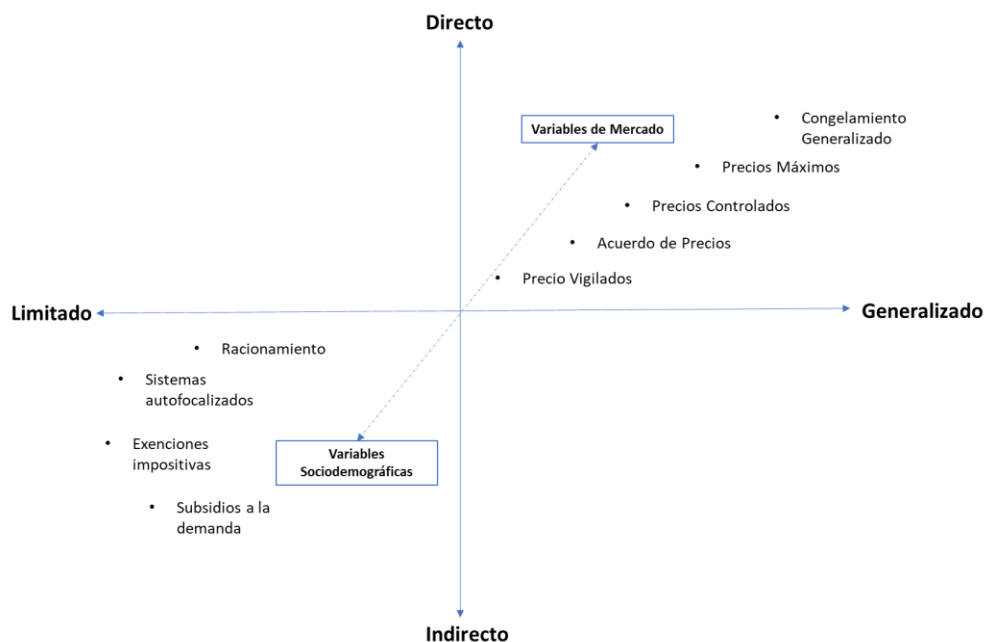


donde la atención se centra en las cadenas de comercialización, las cuales deben avisar a la Secretaría de Comercio sobre eventuales cambios en los precios. En segundo término, el denominado “acuerdo de precio”, por el cual empresas comercializadoras y proveedores pactan los valores de un *set* de productos. Una tercera opción, en cambio, es referida, con frecuencia, como “precios controlados” y consiste la necesidad por parte de productores y comercializadores de obtener aprobación de la Secretaría de Comercio para realizar cambios de precio. En cuarto lugar, tendríamos los “precios máximos” por los cuales la autoridad competente fija un límite superior para determinados productos; mientras que, por último, estaría el “congelamiento generalizado” por un tiempo determinado, en los cuales el gobierno restringe de forma absoluta los cambios en materia de precios.

A esta estabilidad relativa de las formas de controles de precios, se le suma la **estabilidad de forma de ciertas políticas indirectas de regulación del acceso**. Entre ellas, las más recurrentes son: subsidios generales a la demanda o a la oferta de productos para el consumo; sistemas de auto-focalización [*self-targeting*], como el descripto más arriba para el caso de Egipto; exenciones impositivas; establecimiento de cuotas y mecanismos de racionalización del tipo *first-come-first-served*; e identificación de dinámicas y canales de consumo diferenciados por segmentos sociales, con miras a su identificación y focalización (Alderman,2002:4-11).

Ambas formas estilizadas (directas/indirectas) de control de precio y acceso a los alimentos básicos pueden clasificarse en función de su alcance (limitado/generalizado), lo que pone al descubierto que mientras los controles directos regulan el acceso efectivo a partir intervenir sobre los productos mismos (abastecimiento, precios y exhibición); los segundos lo hacen sobre la base de regular el acceso a los canales de comercialización a través de patrones específicos de consumo. En este sentido, mientras los primeros se estructuran sobre variables de mercado, los segundos lo hacen sobre aquellas de corte sociodemográfico.

Asimismo, mientras los primeros evidencian un carácter incremental en el pasaje de uno a otro, los segundos no suponen diferencias significativas de orden en cuanto al alcance, como lo muestra la figura 2.



**Figura 2** – Clasificación de los tipos de controles de precios  
(Fuente: Elaboración propia)

Por último, existe una tercera propiedad invariante en el análisis, de suma importancia a los efectos de nuestra investigación, la cual sólo se hace evidente por su omisión en el debate: **la discusión sobre las capacidades (presuntas) del Estado.**

Toda la discusión sobre las políticas de control de precios da por hecho, como constante, la existencia de capacidades para su realización. Las diferencias, en cambio, sólo radican en el acento valorativo en que se enmarque mencionada intervención, pero nunca son puestas en duda en su existencia. Es decir, o bien el Estado tiene capacidades para controlar los precios, o bien para distorsionar el sistema de mercado, pero bajo ningún punto no tiene capacidades: en el peor de los escenarios, resultan ineficientes, pero nunca no-son.

Asimismo, de esta consideración sobre las capacidades (presuntas) del Estado se desprende una segunda consecuencia de vital importancia para nuestro análisis: **el rol secundario atribuido al empresariado y a las organizaciones sociales en la formulación de las políticas en cuestión.** Sobre todo, cuando las capacidades estatales se ven incrementadas o cuestionadas como fruto de la aceptación, o no, del empresariado y las organizaciones sociales a brindar más información,

colaborar en su ejecución y someterse a mayores controles. Y, sin embargo, los trabajos reseñados no dan cuenta en sus formulaciones de un rol activo por parte de los mismos. Por el contrario, su accionar se nos presenta como “adaptativo” al poder (presunto) del aparato estatal, sin que se encuentren referencias sobre su accionar durante el proceso de definición previo a la implementación de las políticas en cuestión. Es decir, la agencia entre cumplimiento/no-cumplimiento, o incluso el desarrollo del mercado negro, no sería tal en sentido estricto, sino una reacción y consecuencia de la naturaleza misma de la intervención política: “(...) tan rápido como las regulaciones entraron en efecto, las violaciones comenzaron a ocurrir (...) A mediados de 1944 existiría un incumplimiento casi universal por parte de los *retailers* (...) Para el final de 1946 los mercados negros se habían extendido abarcando una gran variedad de productos, al punto que la revista Fortune publicó que en 1946 en Estados Unidos, los historiadores escribirán que era posible conseguir cualquier cosa que uno se imaginase por un precio” (Clinard,1969:44)<sup>12</sup>. O, en otro lado: “los productores encontraron varias formas de subir los precios indirectamente. Bajaron la calidad de los productos, eliminaron las líneas de menor precio, ataron la venta de mercancías de alta demanda a la compra de productos con baja demanda, entre otros” (Rockoff,1984:235)<sup>13</sup>. Lo mismo puede decirse sobre las organizaciones sociales o los procesos de acción colectiva, los cuales -como ya denunciaban Tilly (1971 y 1983) y Thompson (1971)- implicaron algo más que “rebeliones del vientre” o reacciones mecánicas a los aumentos de precio.

### **3. Alcance, Objetivos y Metodología**

Es a partir de la identificación de estas cinco regularidades que atraviesan las distintas etapas de la problematización de las políticas de control de precio y acceso a los alimentos (ver tabla 1) que la presente investigación busca reponer dos de sus principales vacancias: (a) no suponer como dada la capacidad del sujeto estatal y sus agencias para su intervención, sino problematizarlas; y (b) volver a situar a otros actores sociales, empresarios y organizaciones de acción colectiva, en el centro de la escena para los tres casos bajos estudio: Argentina, Egipto y Estados Unidos durante

---

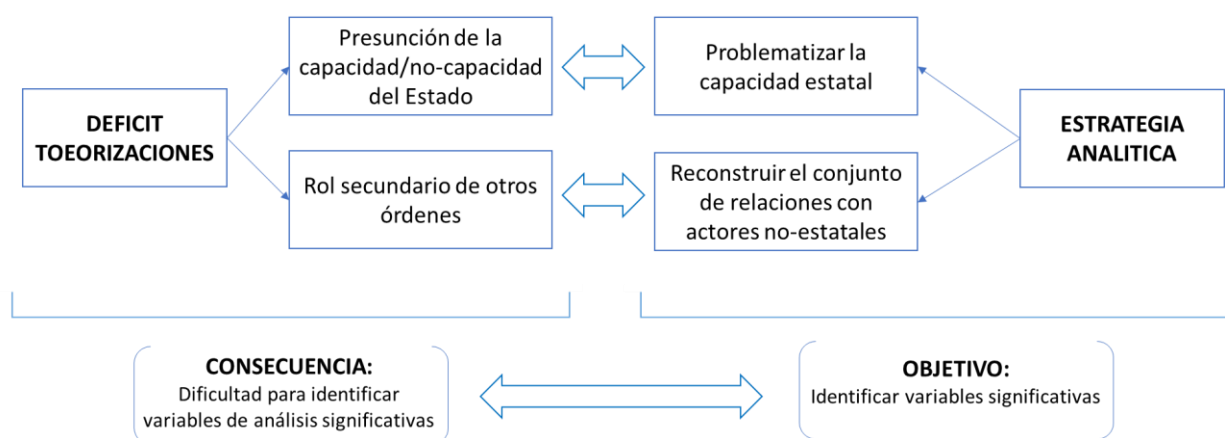
<sup>12</sup> La traducción es nuestra.

<sup>13</sup> La traducción es nuestra.

el bienio 2014-2015. Solo restituyendo este conjunto de relaciones es que se puede abordar nuestro objetivo central: identificar variables de análisis significativas (ver figura 3).

Etapas	Invariantes	Vacancia Analítica
Legitimidad de excepción	Pérdida progresiva de autonomía del campo	Capacidad estatal efectiva
	Referencias semánticas recurrentes	
Debate de posguerra	Estabilidad relativa de las formas	Relaciones entre actores de distinto orden
	Presunción de capacidad estatal	
Redefinición de los sistemas de protección	Rol secundario del empresariado y otros actores sociales	

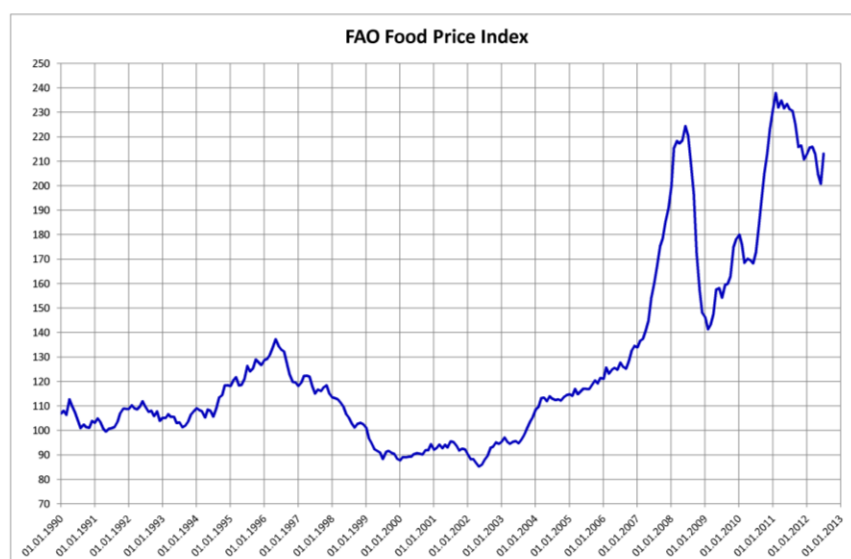
**Tabla 1** – Etapas en la problematización, invariantes y vacancia analítica  
(Fuente: Elaboración propia)



**Figura 3** – Déficit teóricos y estrategia analítica  
(Fuente: Elaboración propia)

Este objetivo se sustenta sobre el supuesto que **el bienio bajo análisis expondría a los tres diseños a una coyuntura crítica**, a una confluencia de factores disruptivos a las bases económicas y políticas mismas de una sociedad, que nos brindará una oportunidad excepcional. En nuestro caso, desde los primeros años de la década del 2000, el tema de la “seguridad alimentaria” ocuparía lugares preferenciales en las agendas globales de políticas públicas, como fruto del incremento sostenido en el precio de los alimentos. Incluso, los organismos multilaterales, las agencias de

cooperación y las organizaciones de la sociedad civil se vieron en la necesidad de revisar la definición misma del problema y sus causas, a la luz de los efectos contradictorios de mencionada alza, en donde el incremento en el costo de los alimentos dificultaba el acceso a los mismos, pero a la vez mejoraba los términos de intercambio de los pequeños y medianos productores. En un documento de trabajo de 2005, por ejemplo, Oxfam sostuvo que “el bajo precio de los alimentos en los mercados mundiales hacía imposible que los granjeros en países en desarrollo pudiesen competir. Como consecuencia, más de 900 millones de granjeros estaban perdiendo su calidad de vida” (Swinnen y Squicciarini, 2012)<sup>14</sup>. En 2008, en cambio, sostendrían que “(...) precios de alimentos más altos empujaron a millones de personas en los países en desarrollo aún más al hambre y la pobreza” (Swinnen y Squicciarini, 2012)<sup>15</sup>.



**Figura 4** –Índice mensual de precio (Fuente: FAO)

Es decir, al inicio del período de referencia, los arreglos institucionales y políticas públicas para el control de precios y acceso a los alimentos básicos evidenciarían una presión inédita que pondría en evidencia el carácter ambiguo que los define: un lugar marcado por una tensión entre su condición de mercancía, en sociedades de mercado, y su valor como elemento central del pacto social.

<sup>14</sup> La traducción es nuestra.

<sup>15</sup> La traducción es nuestra.

En esta línea, dentro del campo delimitado por la problemática general de la(s) capacidad(es) estatal(es), el diseño teórico-metodológico que nos proponemos acota el conjunto posible de fenómenos a estudiar, a partir de operacionalizar la propiedad conceptual “capacidades estatales” como medida de las dotaciones materiales, financieras, legales, organizacionales y humanas al interior de cuatro componentes (Bertranou,2013). A saber: (a) los vínculos con actores no-estatales; (b) la legitimidad del sujeto estatal; (c) la organización y medios de acción: las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y (d) el capital de acción interinstitucional.

	<b>Componentes</b>	<b>Observables</b>
<b>Capacidad Estatal</b>	<b>Capital de acción Interinstitucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos entre agencias de gobierno del mismo nivel.</li> <li>• Acuerdo entre jurisdicciones.</li> <li>• Transferencias de recursos.</li> </ul>
	<b>Legitimidad del Sujeto estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizaciones legales (leyes, ordenanzas, acuerdos, etc.).</li> <li>• Encuestas de opinión pública sobre la aceptación/no-aceptación de los controles.</li> </ul>
	<b>Organización y medios de acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índices de confianza en el Gobierno</li> <li>• Autorizaciones legales al accionar e intervención de las agencias en cuestión</li> <li>• Personal, estructura, procesos organizacionales y cultura.</li> <li>• Medios financieros: presupuesto y organización de partidas</li> <li>• Estructuras de coordinación al interior de la agencia</li> <li>• Infraestructura y equipamiento</li> </ul>
	<b>Vínculos con actores no-estatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos formales con organizaciones empresarias / sociales.</li> <li>• Vínculos de hecho (no formalizados)</li> </ul>

**Tabla 2** – Operacionalización del concepto de Capacidad Estatal  
(Fuente: Elaboración propia)

De esta forma, nuestra estrategia tiene por objeto trabajar con casos de un mismo tipo (políticas de control de precio) pero ligeramente distintos: modalidades de subsidio a la oferta en Egipto, subsidio a la demanda en Estados Unidos y acuerdo de precios sobre una canasta limitada de productos en Argentina.

Por otro lado, nuestra metodología de trabajo, en lo relativo a la recolección de datos, contempla tanto fuentes primarias, como la realización de encuestas, entrevistas en profundidad a referentes de las principales cadenas de supermercados, cámaras del sector y funcionarios de gobierno; como secundarias: artículos periodísticos, índices de consumo, legislación, entre otros. El acceso a esta información fue proporcionado por organizaciones de consumidores, empresas, Cámaras sectoriales, funcionarios de gobierno, *think tanks*, agencias multilaterales y de cooperación, así como publicaciones varias y registros oficiales<sup>16</sup>.

En esta línea, la estrategia metodológica que mejor se ajusta<sup>17</sup> al diseño de investigación que nos proponemos es el estudio de casos múltiple. Sobre todo, porque al intentar dar cuenta de modalidades institucionales diferentes para controlar los precios y el acceso a bienes básicos de consumo masivo en países con realidades institucionales tan diferentes, la reconstrucción –a partir de la descripción detallada de las relaciones entre los componentes de la capacidad estatal y otras variables como régimen político, estructura burocrática, estructura de mercado, entre otras- reviste de un valor central. En este punto, el foco de la investigación -aun cuando mantiene cierto interés en comparar los resultados de cada caso entre sí- pone un énfasis mayor en dar cuenta del fenómeno de interés, su contexto y la relación dinámica entre ambos, a partir del desarrollo de una estrategia metodológica comprensiva que produzca un gran número de variables potenciales relevantes.

Se trata, en una palabra, de un **estudio exhaustivo de situaciones particulares**. En términos de Becker (2016), no aspiramos a medir variables, sino que iniciamos una exploración, en la profundidad de los casos, con miras a buscar variables; y lo hacemos a partir de “(...) comprender el caso específico lo suficiente para saber cómo es que terminó siendo como fue; y encontrar

---

<sup>16</sup> Una observación relevante debe hacerse, en este punto, en cuanto a las fuentes y su reflejo en lo sucesivo. A los efectos de evitar cualquier efecto colateral sobre los informantes, en la redacción final de la presente investigación los nombres de los mismos permanecerán en absoluta reserva, sólo siendo conocida su identidad y su posición al interior de una empresa/organización por el autor.

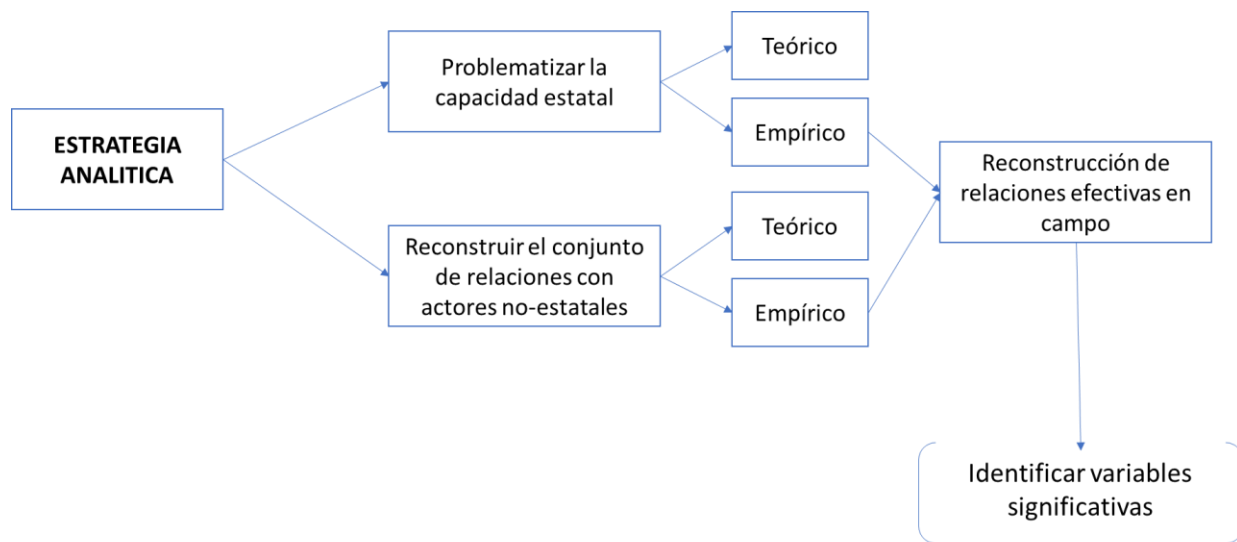
<sup>17</sup> La idea de “elección metodológica” sería –muy probablemente- incorrecta, dado que connota cierta relación “externa” y *a priori* entre el instrumental metodológico y el diseño de investigación. Un punto que nos lleva a aclarar que no creemos que exista un tipo “puro” de estrategia, sino que -por el contrario- se evidencia cierta hibridación, a punto tal que varios autores prefieren hablar de “mosaico de perspectivas” (Vasilachis,2006:24) disponibles al interior de la tradición de investigaciones cualitativas. Motivo por el cual, las referencias que hagamos en lo sucesivo a las diversas características implicadas en la estrategia en cuestión deben considerarse como propiedades estilizadas, en el marco de una economía de lenguaje tendiente a destacar las manifestaciones típicas.

aquello que podría buscarse en otros casos que se parecen de alguna forma, aunque difieran en otras” (Becker,2016:33). En nuestro caso: problematizar la capacidad de las agencias estatales implicadas en cada diseño de política pública, así como la relación con otros actores sociales, de manera de poder (fruto de esta problematización) reconstruir con mayor claridad y precisión qué factores pueden explicar la emergencia o rediseño de distintas respuestas estatales al problema del acceso a los alimentos básicos. ¿A qué se deben esas distintas respuestas en un mismo período? ¿Al régimen político? ¿Al tipo de reglas que rigen el acceso a los bienes y servicios de cada uno de los países bajo análisis? ¿A las trayectorias previas de política pública? ¿A las capacidades efectivas desplegadas, puestas en-acto, por cada uno de los aparatos estatales? ¿A la articulación con actores no-estatales? ¿A la presión y organización de estos últimos? ¿O a qué otro factor de manera combinada?

<b>Invariantes en la problematización</b>	<b>Vacancia Analítica</b>	<b>Objetivos de Investigación</b>
Pérdida progresiva de autonomía del campo	Capacidad estatal efectiva	Problematizar la capacidad de las agencias estatales implicadas en cada diseño de política pública.
Referencias semánticas recurrentes		Problematizar la relación efectiva de los sujetos estatales implicados con otros actores sociales.
Estabilidad relativa de las formas	Relaciones entre actores de distinto orden	Reconstruir qué factores pueden explicar la emergencia o rediseño, así como la particularidad de su forma, de distintas respuestas estatales al problema del acceso a los alimentos básicos
Presunción de capacidad estatal		
Rol secundario del empresariado y otros actores sociales		

**Tabla 3** – Invariantes en la problematización del objeto, vacancia analítica y objetivos de la investigación (Fuente: Elaboración propia)





**Figura 5** – Estrategia analítica (Fuente: Elaboración propia)

Nuestra hipótesis es no solo que la capacidad estatal no puede darse por supuesta, tomarse como un elemento dado, en vistas que depende de un conjunto de relaciones con actores no-estatales quienes juegan un rol clave en el proceso (discutiremos este punto en detalle en el próximo apartado); sino también que mientras factores explicativos del tipo del régimen político, las instituciones o –incluso- las trayectorias previas de políticas públicas, por mencionar algunas, sólo parecen dar cuenta de los aspectos formales de la política pública emergente (de su particularidad de forma), las condiciones de emergencia y la dirección que implican (en relación a qué parte de los riesgos se colectivizan y qué parte se mantiene en la esfera privada), en cambio, sólo parecen poder explicarse a partir del estado de desarrollo de la organización y medios para la acción al interior del Estado, así como de la legitimidad del sujeto estatal para su intervención.

Asimismo, la estrategia de estudio de casos múltiple nos permitirá un doble límite en cuanto al alcance de la investigación. Nos ofrecerá un freno a los potenciales excesos en intensidad descriptiva, a la vez que nos limitará en cuanto a su contrario: las pretensiones de extensividad, propias de los estudios comparativos. Este doble límite, en profundidad y extensión, nos posiciona en un rango de acción intermedio en donde, sin renunciar ni sacrificar la comprensión-en-contexto de cada uno de los casos, ni concentrarnos exclusivamente en los rasgos generalizantes que posibiliten la comparación (como ocurre con ciertas estrategias exclusivamente comparativas, al

situarse en un nivel superior de generalización o tipificación lógica), podremos realizar ciertas comparaciones de alcance limitado.

Por otro lado, merece aclararse que un estudio de casos múltiple nos resguarda, a su vez, de los reparos necesarios –al interior de una estrategia comparativa- en cuanto a la composición y selección de casos. Sobre todo, si consideramos que la decisión sobre los casos bajo análisis no se hace sobre la base de una lógica de muestreo, por lo que su tamaño es irrelevante, sino que -por el contrario- la decisión está pensada sobre el número de repeticiones (literales y teóricas) de casos posibles y vigentes en el mundo el período bajo análisis (Yin,1994:30). De esta forma, **cada uno de los casos sirve a un propósito específico dentro del alcance global de la investigación** (Yin,1994:30), a saber: ilustrar entramados institucionales diferentes del mismo tipo general de política pública; evidenciar diversas articulaciones entre las agencias del Estado implicadas y otros actores estatales y no-estatales; así como circunscribir diferentes estructuras burocráticas y esquemas de coordinación y articulación intraestatal e interjurisdiccional. En suma, la elección de cada caso está hecha de forma tal que manteniendo invariante su objeto (las políticas de acceso a los bienes de consumo masivo), nos posibilite concentrarnos en la diversidad de entramados institucionales empíricamente verificables.

En suma, el foco de la investigación, aun cuando mantiene cierto interés en comparar los resultados de cada caso entre sí, pone un énfasis mayor en dar cuenta el fenómeno de interés y su contexto, a partir del desarrollo de una estrategia metodológica comprensiva (Yin, 1994:10) que produzca un gran número de variables potenciales relevantes (Yin, 1994:32). Sobre todo, a los efectos de revisar ciertas formulaciones teóricas (Forni,2010:66).

## **Capítulo II**

### **Marco Teórico**

Hasta acá, nuestro argumento puede resumirse de la siguiente forma: en el devenir social del proceso de problematización de los controles de precios y las políticas de acceso a los alimentos, las capacidades estatales se tomaron como un hecho dado, sin que sean problematizadas, a la vez que se las abstraigo del conjunto de relaciones efectivas con actores de otros órdenes con los que guardaban íntima relación. Esto derivó en una dificultad clara para identificar dimensiones y variables explicativas que permitan entender qué factores pueden explicar la emergencia o rediseño, así como la particularidad de su forma, de distintas respuestas estatales al problema del acceso a los alimentos básicos.

Identificadas, en los apartados anteriores, las etapas históricas en la discusión de las políticas de control de precios y acceso a los alimentos, así como las invariantes en su problematización, la vacancia analítica y nuestras principales preguntas de investigación, en este capítulo nos disponemos a problematizar, teóricamente, y operacionalizar los principales conceptos relativos al (a) proceso político-institucional supuesto por las políticas públicas; y (b) los actores implicados y sus relaciones, de manera de reconstruir un conjunto potencial de relaciones teóricas a verificar (o no) en el análisis y registro empírico de los casos bajo estudio. De esta forma, buscamos delinear un conjunto de relaciones que nos ofrezca en lo sucesivo una clave sistemática por dónde abordar la complejidad de lo real.

#### **1. Tras la promesa de Esping-Andersen**

Si se enmarcan a las políticas de control de precios y acceso a los alimentos dentro del conjunto más amplio de discusiones relativas al bienestar y la escasez, es justo decir que la economía argumental propuesta por los desarrollos de Esping-Andersen nos ofrece un esfuerzo por una

problematización más amplia que aquellas abstraídas del conjunto de relaciones sociales que relevábamos en los apartados anteriores.

En este sentido, en su libro *“The Three Worlds of Welfare Capitalism”* (1993), Gøsta Esping-Andersen desarrollaba una economía argumental en contraposición con otros desarrollos conceptuales que el autor entendía que sólo se habían enfocado en el Estado de Bienestar (EB) para estudiar otros temas derivados, deviniendo en aproximaciones más limitadas y reificantes, al tomar al EB como una cosa en sí, aislada de la dinámica social que le da sustento, así como de las fuerzas sociales que le dan origen. Por el contrario, su conceptualización, la cual tendría entre sus condiciones de producción la propuesta por Titmuss en 1974, invitaba a entender la imagen completa [*“the big picture”*] (Esping-Andersen,1993:2) de los EB a partir de la noción de “régimen”; noción que permitiría, en sus palabras, no limitarse a los EB como un fenómeno *per se*, sino poder dar cuenta de su relación efectiva con el conjunto de lo social con el cual se encontraba sistemáticamente interrelacionado.

Puede entreverse, entonces, que la propuesta teórica de Esping-Andersen no se restringía a tomar los EB en términos de los derechos que consagran, las políticas públicas que promueven o los gastos que ejecutan, sino que -por el contrario- aspiraba a dar cuenta de su relación con otros dos órdenes del funcionamiento social: el mercado y la familia. De hecho, en el tercer capítulo (Esping-Andersen,1993), amplía esta definición al sostener que limitarse al estudio del Estado de Bienestar implicaría dejar sin explicación “un remanente de bienestar” (1993:52) que no necesariamente se encuentra cubierto por el Estado. Después de todo, en sus términos: “la lógica de cualquier sistema de bienestar solo puede quedar clara cuando examinamos la interacción entre la provisión pública y privada. Es la interacción lo que define la estructura de distribución general, la relación entre los derechos sociales y los contratos privados, las desigualdades de clase, género o estatus y, en último análisis, define los regímenes del estado de bienestar” (1993:103)<sup>18</sup>.

Es en este marco, la noción de “régimen del bienestar” -en tanto que “(...) forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la

---

<sup>18</sup> La traducción es nuestra.

familia” (Esping-Andersen,1993:52)- resulta más rica y productiva, al concentrarse en relaciones y no sólo categorías, permitiendo dar cuenta del fenómeno en cuestión en toda su especificidad.

Asimismo, cada uno de los regímenes de bienestar identificados por el autor se organizaría en torno a una lógica que le sería propia, sobre la base de tres principios. El primero relativo a la **provisión de derechos y consecuente “desmercantilización”**, un proceso que obedece a lo que él denomina “pérdida del estatus de mercancía pura”, como fruto de la provisión de un servicio como público. Un concepto que tiene su antecedente inmediato en los desarrollos de Polanyi (2017), quien sostenía que como el mercado no podía satisfacer por completo la condición del trabajador (más que en su versión reducida, fetichizada y “*ficticia*” de fuerza de trabajo), el Estado debía intervenir para complementar esa falta a partir de la institucionalización de “sistemas de apoyo no mercantilizados” (Offe,1990).

El segundo principio, en cambio, está relacionado con la **estratificación e integración social** que cada régimen supone, por el hecho de su intervención misma. Es decir que, en el esfuerzo de protección contra determinados riesgos y restitución de cierto estado de inequidad, la acción estatal promueve cierta estratificación. Deviene, en una palabra, en una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales, como fruto de la puesta en acto de programas universales o focalizados, por el establecimiento de determinadas condiciones de elegibilidad, el diseño de programas asistenciales, entre otros.

Por último, el tercero de los principios está vinculado con el **peso relativo que asume en cada régimen la relación entre Estado, mercado y familia**. Tres órdenes interrelacionados del funcionamiento social, con lógicas propias y métodos distributivos inherentes a cada uno, como son: la reciprocidad (en el caso de la familia), la redistribución autorizada (o “provisión” en lo relativo al Estado) y la distribución a través de un nexo monetario en el caso del mercado. En sus términos, “ni el Estado ni el mercado estaban predestinados como lugar de provisión de bienestar. En todos los países avanzados encontramos alguna combinación de provisión de bienestar público y privado, y es en esta relación donde descubriremos algunas de las propiedades estructurales más importantes de los Estados de Bienestar. El Estado y el mercado, o, si se quiere, el poder político

y el nexo monetario, han interactuado continuamente para fabricar la peculiar combinación de provisión social que se utiliza para definir los regímenes del Estado de Bienestar” (1993:79)<sup>19</sup>.

Si bien la preocupación sobre las relaciones entre el orden estatal y el del mercado se encontraban en sus formulaciones originales de manera destacada, el orden familiar aparecería con mayor peso tardíamente, en reconocimiento mismo a varias de las críticas que suscitaría su abordaje (Esping-Andersen, 2010).

Sin embargo, estos principios no serían suficientes para el autor (un punto descuidado, por cierto, en muchas de las lecturas posteriores de su trabajo). Por el contrario, el andamiaje institucional emergente y la forma particular que efectivamente asume, en un momento y en un país determinado, dependería de la particular articulación que se dé entre estos principios y el juego de fuerzas históricas, estructuras de coaliciones políticas, naturaleza de movilización de clase, entre otros factores que le dan origen y condicionan las trayectorias de su desarrollo. Este **aspecto conflictivo, agonístico, esta puesta-en-historia**, es central en su argumentación, en vistas a que: “estudiar la estratificación social es identificar posibles estructuras de conflicto (...) Nuestro enfoque de los aspectos de estratificación del empleo postindustrial ha sido poco más que tentativo, pero apunta a la aparición de tres configuraciones únicas que tienen más probabilidades de producir estructuras de conflicto cualitativamente diferentes”<sup>20</sup> (1993:226).

Lo hemos sostenido con fuerza en otro lugar (Quiroga, 2021a), este punto hace del conflicto el vínculo mismo entre las tipologías, por un lado, y su historia social, por otro. Después de todo, mirando el pasado (las fuerzas históricas, las estructuras de coaliciones políticas y la naturaleza de movilización de clase) no solo se explica las posibilidades de emergencia y la particularidad de forma de los regímenes de bienestar resultantes, sino que también se accede a una visión posible del futuro: de las estructuras de conflicto emergentes como consecuencia de su acción.

De hecho, como fruto de la variación en la consagración de derechos sociales y estratificaciones podrían observarse **tres tipos ideales**, que **reconocen como origen y producen como efecto**

---

<sup>19</sup> La traducción es nuestra.

<sup>20</sup> La traducción es nuestra.

**estructuras de conflicto:** un “**Régimen de Bienestar Liberal**”, caracterizado por subsidios a la demanda, con criterios de elegibilidad de prueba de necesidad y escasas transferencias universales y planes de seguro social; el denominado “**Régimen de Bienestar Corporativista**”, donde -en cambio- se mantendría un compromiso con la preservación de la “familiaridad” tradicional como eje constitutivo de lo social, actuando sólo cuando esta se encuentra sobredemandada en sus funciones, a la vez que la provisión de derechos guardaría relación con cierto estatus o posición efectiva en la estructura social de los beneficiados; y, por último, el “**Régimen de Bienestar Social Demócrata**”, el cual tendría una menor presencia en el registro documental empírico y se caracterizaría por llevar al máximo, en su extensión, el principio de universalismo y desmercantilización en el diseño de sus programas y acciones de aseguramiento contra los riesgos sociales.

<b>Regímenes de Bienestar</b>			
<b>Principios</b>	<b>Liberal</b>	<b>Corporativo</b>	<b>Social Demócrata</b>
<b>Provisión de Derechos</b>	Restringida: por su condición "vulnerable" a través de criterios de elegibilidad	En función de posición en estructura social	Extensa: por su condición de ciudadanos
<b>Estratificación</b>	Cliente del mercado / Cliente público	Refuerza las divisiones existentes en la estructura social	Igualitaria: interpelados en su condición de ciudadanos
<b>Orden de mayor peso relativo en el aseguramiento</b>	Mercado	Familia	Estado
<b>Modelo de Solidaridad</b>	Planeamiento Residual	Planeamiento Corporativista	Planeamiento Universalista
	Estados Unidos, Canadá y Australia	Austria, Francia, Alemania e Italia	Suecia

**Tabla 4–** Principios y Regímenes de Bienestar  
(Fuente: Elaboración propia)

Sin embargo, una perspectiva dinámica y rica en cuanto al conjunto de relaciones que proponía, a partir de evitar concentrarse en el EB como institución, gasto o conjunto de políticas sociales, pronto **sería obturada por una serie de lecturas que concentrarían excesivamente su atención en los arreglos y en las tipologías de regímenes emergentes**, así como en las particularidades de su adopción a las realidades locales en distintos puntos geográficos (Quiroga, 2021a).

Descuidando, de esta forma, el conflicto como vínculo articulador de lo que -de otra forma- solo sería un edificio ahistórico de tipologías.

Sea como fuere, y aun cuando existieron retomas que buscaban problematizar las relaciones, los supuestos y la dinámica implicada en las formulaciones de Esping-Andersen en función del peso relativo atribuido –por ejemplo, para el caso latinoamericano- a los lazos de familiaridad en la gestión de riesgo, al alto porcentaje de informalidad en la participación en el mercado (tanto laboral, como de bienes y servicios) y los déficits en materia de capacidades estatales<sup>21</sup>; la ambición de tipificación, la definición de regímenes y sus características prototípicas, puso en suspenso los aspectos (por lo menos desde nuestra óptica) conflictivos de su trabajo. Fundamentalmente, la trama de relaciones y coaliciones que sustenta la respuesta históricamente contingente de qué parte de los riesgos se colectiviza y qué parte se mantiene en la esfera privada, en el marco de un régimen de productos escasos.

Aun cuando Esping-Andersen fue categórico en ese punto (“el tema principal de nuestro relato, sin embargo, es que la historia de las coaliciones de clases políticas es la causa más decisiva de las variaciones del estado de bienestar” (1993:1) y pese a las reiteradas menciones y énfasis en “*The Three Worlds...*”, **esta característica y propiedad argumental central para la puesta-en-historia y puesta-en-conflicto de su tipología no sería retomada en las lecturas de su obra emergentes en los países centrales, al momento de la publicación de su trabajo, ni en América Latina diez años después (Quiroga, 2021a).**

En pocas palabras, **la economía discursiva emergente tras el reconocimiento de la obra de Esping-Andersen puso en suspenso una serie de trayectorias que su obra posibilitaba (no sin reservas, por cierto<sup>22</sup>), a la par que vedaba su secreto fundamental:** detrás de estáticas

---

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo, Filgueira (2001), Martínez Franzoni (2008), Alonso (2000), Ocampo (2008), Messina (2010), Quiroga (2021a)

<sup>22</sup> Para una exposición detallada de críticas al modelo ver, entre otros: Wil Arts y John Gelissen, 2002 o Messina, 2010. En los términos de este último: “Un primer grupo de críticas cuestionaba los tipos ideales de Esping-Andersen: se sostenía que muchos países no encajan bien en ninguna de las familias propuestas por este autor, por lo que se deberían ampliar los tipos ideales para incluir estos casos particulares; o se subrayaban los límites del método tipológico; o se proponía determinar un criterio claro para discriminar entre Estados de bienestar y Estados que no lo son. Otros autores criticaban el énfasis en las políticas de mantenimiento de ingresos y en las prácticas del mercado laboral y subrayaban el papel de los programas sociales en los sectores de la salud, la educación y la vivienda. Además, proponían considerar otras fuentes de estratificación social, en particular el género. Por último, otros autores proponían



tipologías, los regímenes de bienestar ocultaban el dinamismo de las relaciones efectivas con el conjunto de lo social con el cual se encontraban sistemáticamente interrelacionado en la producción y distribución del bienestar, así como las relaciones, actores, reglas, recursos y procesos político-institucionales (la movilización de “fuerzas sociales”, en sus términos) que le daban sustento en el marco de políticas públicas efectivas.

Profundizar esta línea de argumentación abierta por Esping-Andersen supone avanzar en, por lo menos, dos operaciones analíticas adicionales que nos proponemos a continuación: en primer lugar, circunscribir, explicar y precisar el proceso relativo a la emergencia de las políticas públicas (después de todo, es en el entramado institucional presupuesto por las políticas públicas en donde se configura la arena misma en donde se desarrollará el conflicto); así como –en segundo- precisar también la definición conceptual de los actores implicados, y sus relaciones potenciales, en tanto que soporte material de los procesos en cuestión, al interior de las esferas del Estado, el mercado y la familia. Sobre todo, esto último, con el objetivo de problematizar sus límites y vinculaciones, para circunscribir un sentido específico, lejos ya del lenguaje corriente, que ilumine no sólo sus propiedades centrales, sino también sus potenciales relaciones a verificar, a *posteriori*, empíricamente en los casos bajo análisis. Avancemos en este sentido.

## **2. El proceso de políticas públicas**

El proceso de políticas públicas ha sido objeto de múltiples conceptualizaciones en el devenir del desarrollo teórico. Sin embargo, a los efectos de la presente investigación proponemos rescatar los aportes del denominado “Modelo de Corrientes Múltiples” (en adelante, MCM), formulado por John Kingdon en 1995. Las razones que justifican esta decisión son variadas y guardan relación con la evaluación que hacemos tanto de sus potencialidades explicativas, como de sus nudos problemáticos.

---

incluir en el análisis los países en desarrollo, al considerar los Estados de bienestar un caso particular del más amplio concepto de régimen de bienestar” (Messina, 2010:2937)

En esta línea, y en comparación con el denominado “modelo secuencial” o “heurística por etapas”<sup>23</sup>, el MCM nos ofrece un enfoque no sólo más dinámico del proceso de formación de las políticas públicas, sino también un ejemplo claro de la no-linealidad del mismo, a partir de postular la existencia de tres corrientes de procesos paralelos. Es decir, tal y como desarrolla Sabatier, que frente a la falta de relaciones causales que evidenciaba el “modelo secuencial”, la poca precisión en sus descripciones o su excesiva visión “*top-down*” (Sabatier, 2010), el MCM ofrece un desarrollo dinámico, concentrado –como veremos- en el proceso de articulación de problemas, soluciones y políticas donde el rol de los decisores políticos no verifica un papel destacado *a priori* (del tipo “*top-down*”) en la definición de las políticas públicas. Por el contrario, resalta al carácter contingente de la respuesta política (Scartascini, 2015:27).

De hecho, frente a desarrollos como el modelo secuencial o incluso la propuesta de Medellín Torres, en donde se hace un llamamiento explícito a que el problema de investigación radicaría en “(...) indagar los problemas que se le presentan al gobernante en la conversión de sus ideas en acción de gobierno” (Medellín Torres; 2004:48)<sup>24</sup>, el MCM se concentra en un nivel de tipificación lógica superior, a partir de enfocarse en el proceso de articulación de corrientes y el conflicto entre alternativas al interior de cada una.

El MCM, entonces, postula la existencia de tres corrientes de procesos (una política, otra de problemas y una tercera de soluciones), cuyo devenir social tiende a darse de manera relativamente independiente, salvo en momentos muy específicos en el tiempo, marcados –precisamente- por su excepcionalidad. En términos de Kingdon, la “**corriente de problemas**” se compone principalmente por indicadores, estudios e investigaciones académicas o eventos que ponen en relieve el carácter (socialmente) problemático de una cuestión, a la vez que abre el juego a cierta pelea por su definición/redefinición [*framing*] (Kingdon, 1995). En una palabra, brinda información sobre diversos problemas y propuestas de definición de los mismos (Schlager, 2010).

Por su parte, la “**corriente de soluciones**”, se relaciona con “soluciones vivas y viables” vinculadas a comunidades de expertos o que “flotan en el ambiente”; mientras que -por último-, la

---

<sup>23</sup> Modelos de este tipo pueden encontrarse en Oszlak y O’Donnel, 1995.

<sup>24</sup> El subrayado es nuestro.

“**corriente política**” hace referencia a procesos políticos concretos, relacionados no sólo con grupos de interés, sino también con ciertos “climas” a nivel de la opinión pública y cambios en la administración (Kingdon, 1995).

En síntesis, las corrientes describen tres procesos paralelos, sujetos a lógicas y fuerzas diferentes, en donde la primera de ellas guarda relación con la problematización social de una cuestión; la segunda con la elaboración de alternativas de solución para actuar sobre un problema; y la última con los cambios políticos que posibilitan la toma de una decisión y posición.

En este punto, la economía argumental que nos propone el MCM, nos brinda dos características diferenciales que entendemos de gran valor. La primera de ellas está dada por el hecho que al concentrar su atención en el conflicto por la definición entre alternativas (de problemas, soluciones y configuraciones políticas) al interior de cada corriente, nos ofrece una perspectiva muy útil para el análisis en contextos de alta volatilidad. Este punto es contrastante con formulaciones en donde el peso causal de las explicaciones sobre las políticas públicas recae de forma exclusiva sobre los actores políticos.

Asimismo, tampoco importa desde el punto de vista del MCM la previsibilidad de incentivos, ni atributos como la “credibilidad”, la “estabilidad de las políticas públicas”, su “adaptabilidad a las circunstancias cambiantes”, su “coordinación y coherencia” o su “orientación al interés público” (Scartascini et al, 2011), sino su rol como reductores de la incertidumbre. En este sentido, se trata de un enfoque más pragmático que normativo: cualquier toma de decisión por parte del sujeto estatal es mejor que ninguna decisión.

En lo que a nuestra investigación respecta, por ejemplo, la importancia analítica de las políticas de control de precio y acceso a los alimentos en estudio, en tanto que políticas públicas, no radica en si se ajustan, o no, al interés público o si suponen una respuesta eficaz al problema de la inflación, por ejemplo. Por el contrario, **su valor reside en el entramado de relaciones sociales que producen, así como su impacto en términos de las capacidades estatales y la consecuente regulación y administración de las expectativas de los actores sociales implicados, a partir de la reducción de la incertidumbre.** Se trata menos de la eficiencia de sus resultados, que de la

eficacia a nivel de la estabilidad de relaciones y expectativas que produce entre los diversos actores sociales que implica.

Por otro lado, otro atributo central de este enfoque reside en la independencia entre corrientes. Lo interesante, en este sentido, es que **no existe prioridad ni lógica ni ontológica de los problemas, por sobre las soluciones** (ni de ninguno de las corrientes por sobre sus pares): “(...) lo eventos no proceden de forma ordenada en etapas, pasos o fases. Por el contrario, corrientes independientes que fluyen a través del sistema a la vez, cada una con una vida propia y en pie de igualdad con las otras, confluyen cuando se abre una ventana. Por ende, los participantes no identifican primero los problemas, y luego buscan soluciones para ellos; la búsqueda de soluciones suele preceder la identificación de los problemas (...)” (Kingdon, 1995:205)<sup>25</sup>. Después de todo, como sostiene Andrenacci, “(...) la estructuración de las políticas públicas carece de la mínima linealidad problema-diseño-implementación-efectos porque los intereses evolucionan de manera incierta, en tensión constante por el control territorial o el control del aparato estatal; y la institucionalidad es tan frágil que los conflictos subordinan la disponibilidad y uso de recursos, la consistencia y la continuidad de las políticas públicas a los quiebres de la coyuntura política” (Andrenacci, 2015:9).

Los casos bajo análisis, incluso, constituyen un claro ejemplo de esto último, a la vez que ilustran justamente el carácter independiente entre cada uno de los procesos implicados en las diferentes corrientes. En el período comprendido entre 1967 y 1989, por ejemplo, los controles de precio serían la norma en Argentina, mientras que los períodos de “libertad de fuerzas de mercado” quedarían limitados a 30 meses, sobre un total de 274 (Fiel,1990). En una palabra, la “solución” de los controles estaba disponible –a la vez que constituía una parte de la “memoria viva” de las agencias de gobierno implicadas- al momento de identificarse el problema y verificarse las condiciones de posibilidad necesarias, al interior de la corriente política, para su adopción –bajo cierta forma particular- por parte de la Secretaría de Comercio Interior y el Ministerio de Economía. Soluciones pasadas, en suma, quedan como opciones disponibles a ser actualizadas, redefinidas, negociadas o descartadas a futuro, en el caso que un nuevo “nudo” emerja en la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones en relación a una cuestión socialmente problematizada.

---

<sup>25</sup> La traducción es propia.

Ahora bien, avanzando en la economía argumental del MCM, nos encontramos frente a la conceptualización misma de las políticas públicas como una emergente, si se nos permite la expresión, del rol articular del “emprendedor”. Los emprendedores constituyen actores claves, con capacidad para aprovechar la oportunidad y con un doble rol. En primer lugar, el de identificar una “ventana de oportunidad”, esto es un momento único en el tiempo en el cual se dan las condiciones para la convergencia de las tres corrientes o -por lo menos- de la política y aquella vinculada a los problemas. En segundo lugar, buscan articular a los tomadores de decisión con los promotores a los efectos de lograr una decisión sobre el problema socialmente problematizado en cuestión. En suma, manifiestan sus preocupaciones, empujan sus propuestas o bien buscan articular las corrientes.

Se trata de un punto en donde nos empezamos a encontrar con los nudos problemáticos del modelo. Sobre todo, por una excesiva “concretización” del nivel de abstracción a partir de identificar al “promotor” con sujetos empíricos. De hecho, las reservas planteadas por Schlager tanto en relación a que el MCM presupone un individuo que busca la satisfacción de sus objetivos (Schlager, 2010:327), como en lo relativo al poco interés que presta por la acción colectiva, son consecuencia de una teorización centrada –en este punto- en el nivel más concreto de abstracción (valga el oxímoron). En este sentido, la teoría hace a un lado los condicionantes estructurales o roles institucionales para enfocarse (excesivamente, a nuestro criterio) en “(...) los papeles críticos que juegan determinados individuos” (Schlager;2010:328). En los términos de Kingdon: “los emprendedores son personas dispuestas a invertir sus recursos a cambio de la sanción de políticas que ellos promueven” (Kingdon,1995:204)<sup>26</sup>.

No obstante, si bien compartimos la preocupación por cierto interés excesivo en la dimensión de los agentes individuales, en lo referente a los “promotores”, en detrimento de niveles de tipificación lógica de orden superior, el mismo Kingdon reconoce que la “corriente política” es permeable a ciertos arreglos y posiciones institucionales de los emprendedores que afectan su capacidad de unir las corrientes con éxito.

---

<sup>26</sup> La traducción es nuestra.

De hecho, aun con reparos, a los efectos del presente trabajo, esta conceptualización a la que nos enfrenta el MCM **nos permite relativizar tanto las contribuciones individuales, como la excesiva determinación del régimen político<sup>27</sup> o las instituciones<sup>28</sup>, ubicándonos en un registro a mitad de camino entre ambas.** En lo que a nosotros refiere, las posiciones individuales –sobre todo al interior de la “corriente política”- tendrán un valor explicativo de segundo orden tanto frente al régimen político, como al marco de posibilidades/restricciones implicadas por las posiciones institucionales que los actores ocupan, sin por ello desconocer ciertos grados de libertad y agencia en la codeterminación causal de los fenómenos bajo análisis.

De esta forma, el análisis de la política pública centrada en el régimen político<sup>29</sup> -en la (presunta<sup>30</sup>) relación condicionante de la gestión estatal, así como la posibilidad que ciertas cuestiones socialmente problematizadas sean asumidas como temas, o no, de gestión-, sólo afectaría la lógica de los procesos al interior de la corriente política. Una distinción analítica que nos posibilita el MCM y que nos permite poner en relación las políticas públicas no sólo con el régimen político y las instituciones, sino también con su otredad: los procesos, lógicas y actores presentes en las otras

---

<sup>27</sup> Un ejemplo de esto son los análisis de Medellín Torres para quien: “Las políticas no pueden ser entendidas sino desde la perspectiva del régimen político y la acción del gobierno de la que emergen. No son variables independientes (...) [El régimen político] marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas. Define la naturaleza y el carácter (...) con que pueden nacer y desplegarse (...) así como las condiciones (...) que determinan su ciclo (...) No basta establecer la naturaleza dependiente de las políticas públicas con respecto a los regímenes políticos y la tarea gubernamental, de manera general. Todavía es necesario establecer el nivel de gradualidad de esa dependencia.” (Medellín Torres,2004:8).

<sup>28</sup> Basta, en este punto revisar propuestas como la de Scartascini, en donde las instituciones adquieren un valor explicativo, reconocido de forma explícita: “en este libro, el énfasis [está] puesto sobre el rol de las instituciones políticas como variables explicativas de interés (...)” (Scartascini et al;2011:3).

<sup>29</sup> Por citar los términos en que Medellín Torres se refiere al tema, puede considerarse que el régimen político sobreimprime los límites y las posibilidades de las políticas públicas, así como define su naturaleza y carácter, dota de rasgos de estatidad y confiere cuerpo e identidad a la idea más abstracta de Estado. Es importante destacar que no estamos frente ante cualquier tipo de relación entre variables, sino que, tal y como sostiene Scartascini et al (2011), las características de las políticas públicas serían una variable dependiente del régimen político. Incluso, se verificaría una relación del mismo orden entre el régimen político y las formas de interdependencia burocrática, conforme los análisis de Oszlak (2006), en donde las relaciones de interdependencia existentes al interior de las burocracias asumirían diversas modalidades en función de las características del régimen político vigente. De ello se desprende que las formas que adquieren las interacciones burocráticas guardarían relación con el régimen político. En términos más concretos, las relaciones jerárquicas, funcionales o presupuestarias que se verifican al interior cualquier estructura burocrática, si bien persiguen por finalidad garantizar un mínimo de coordinación en el marco de políticas públicas, lo cierto es que el tipo de régimen político fijaría la forma y los límites efectivos que asumen de esa interdependencia.

<sup>30</sup> Pese a los aportes reseñados, se verifican notorias contribuciones en la dirección contraria. En esta línea, la investigación empírica desarrollada por Mulligan et al (2004), a partir de operacionalizar diversas conceptualizaciones, no verifica una correlación significativa entre las políticas públicas emergentes en regímenes democráticos y no democráticos. Por el contrario, en sus términos, las principales diferencias empíricas radicarían en las políticas relativas a cómo acceder y mantener los cargos de gobierno, más que en las características sociales, económicas o políticas que muchas teorías presumen o dan por hecho (Mulligan et al, 2004).

corrientes sin caer en reduccionismos. En una palabra, nos permite vincular analíticamente la intervención estatal con su contraparte en sistemas de poder distribuido.

Llegado a este punto, es importante precisar qué entenderemos, en lo sucesivo, en lo relativo a los actores, reglas y recursos implicados en los procesos de políticas públicas mencionados. Avancemos sobre ello.

### **3. Actores, reglas y recursos**

El proceso de políticas públicas descrito en el apartado anterior requiere de actores sociales como soporte material del mismo, los cuales no necesariamente -ni exclusivamente- se vinculan preferencialmente con el orden estatal.

Aquello que, por convención o comodidad en el ejercicio de una economía de lenguaje, llamamos “Estado”, “familia” o “mercado”, refiere a una fórmula abstracta y reificante que oculta, bajo su uso, la realidad que las funda: un conjunto de relaciones sociales que producen y reproducen prácticas, creencias, comportamientos y expectativas.

En este sentido, las relaciones particulares que definen esos órdenes, por debajo de la diversidad aparente de los fenómenos de superficie que nos muestran, constan fundamentalmente de tres elementos: **actores**, en tanto que sustento y soporte material de la relación en cuestión; **reglas** que administran las relaciones mismas; y **recursos** que circulan entre los primeros, al pulso y ritmo de las segundas<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Por lo demás, estas distinciones solo obedecen a esfuerzos analíticos y descriptivos. Lo cierto es que no suponen una ontología tríadica entre Estado-Sociedad-Mercado, sino que busca reconocer sus particularidades para -con posterioridad- poder analizar en los casos empíricos la particularidad de su forma manifiesta, los modos efectivos de hibridación e implicación entre órdenes.

Como primera aproximación, partiremos de entender el **dominio de la reproducción social**<sup>32</sup>, como un entramado de actores individuales o colectivos conectados entre sí por relaciones de reciprocidad, cuidados, trabajo afectivo y parentesco (real o ficticio). El vínculo de confianza al interior de estas relaciones se contrapone a la imposibilidad que reina fuera de ellas, donde se busca maximizar las ventajas materiales en el corto plazo, y las acciones colectivas suponen grandes desafíos de coordinación para los actores sociales. En términos de Banfield, “todos los que no forman parte del círculo restringido de la familia son percibidos *a priori* como competidores, y por lo tanto como enemigos potenciales” (Banfield, 1958:110). Una caracterización que se opone a la creencia/confianza propia de las relaciones de reproducción social, donde, en el marco de lo que podemos llamar una economía del capital social, la creencia funda el crédito, la confianza abre el crédito, por forzar la célebre frase de Levi-Strauss (1993:323).

Asimismo, esta esfera se compone, en primer grado, de relaciones de parentesco (real o imaginario), cuidado o trabajo afectivo, pero –en un segundo nivel- lo hace de redes de vínculos que forman asociaciones voluntarias que favorecen normas de reciprocidad entre grupos. La confianza/creencia sigue siendo, en este sistema de relaciones de segundo orden, la base que favorece el intercambio, la reciprocidad y el compromiso colectivo, así como la condición de posibilidad para poder superar los dilemas de acción colectiva: “si las asociaciones voluntarias proliferan en la comunidad cívica, las pertenencias se cruzan y la participación se expande en los múltiples ámbitos de la vida de la comunidad” (Putnam et al, 1993:183).

En segundo lugar, entenderemos al **Estado**, no como una entidad monolítica, sino como un agregado heterogéneo de agencias de gobierno, una colección diversa de organizaciones e individuos vinculados por lazos y obligaciones legales y burocráticas, con un grado de autonomía variable (Evans, 1995:215), pero con distribuciones diferenciales entre las mismas de recursos y capacidades para la acción; así como un actor clave en lo económico tanto en lo relativo al proceso de acumulación de capital, como de transformación del perfil productivo de un país y la

---

<sup>32</sup> Siguiendo los desarrollos de Fraser (2020) preferimos la denominación “reproducción social” a la de “familia” propuesto por Esping-Andersen, en vistas a que delimita un campo más amplio de actores y relaciones, a la vez que limita ciertos deslizamientos y connotaciones propias del término.



redistribución del ingreso (Evans y Rueschemeyer, 1985). Después de todo, “(...) la creación de la riqueza no es ya solamente una función de la naturaleza o del mercado; sino que implica también una estructura estatal efectiva” (Evans, 1995:6)<sup>33</sup><sup>34</sup>, en sociedades donde –cada vez más– el Estado debe garantizar, a su vez, niveles aceptables de bienestar<sup>35</sup>. O bien, por lo menos, establecer incentivos a partir de la definición de ciertas reglas de juego, en el marco de instituciones, con el objetivo de reducir la incertidumbre, dotar de estructura y patrón a las interacciones diarias, limitar el conjunto de opciones disponibles y reducir/incrementar los costos de transacción y producción (North, 1990)<sup>36</sup>. Son las agencias estatales las que especifican la estructura de derechos de propiedad y las responsables por la eficiencia de las mismas (North, 1990:17). Esta afirmación (el hecho que los actores económicos dependan de los arreglos sociales y los gobiernos), por otro lado, no invalida que ciertas formas de intervención extrema en las relaciones económicas puedan causar ineficiencia. Por el contrario, iluminan el hecho que sin leyes ni “métodos legales de competencia no-predatoria” (Fligstein, 2001:23), las empresas no podrían existir.

En términos de Acemoglu y Robinson, “(...) el Estado está, de esta forma, inexorablemente vinculado con las instituciones económicas, como el agente que debe hacer cumplir la ley y el orden, la propiedad privada y los contratos y muy frecuentemente como el principal proveedor de servicios públicos” (2012:76). Una observación cuyo fundamento teórico radica en ciertos aportes teóricos centrales como los de Polanyi y Gerschenkron. En los términos del primero, el advenimiento de las relaciones de mercado sólo habría sido posible a partir de una intervención creciente por parte del Estado (Polanyi, 2017); mientras que, conforme al segundo, el desarrollo tardío de ciertos países europeos solo habría ocurrido a partir de la ruptura de la inercia del capital por parte del Estado (Gerschenkron, 1962). Una caracterización que hace evidente, desde su

---

<sup>33</sup> La traducción es nuestra.

<sup>34</sup> Incluso autores como Amsden llegarían a afirmar que la idea de un “Estado desarrollista” refiere a uno que empuja al capital en lugar de acumularlo (Amsden, 1992:48).

<sup>35</sup> Amsden, por ejemplo, en lo relativo al rol del Estado en el proceso de acumulación de capital en Taiwán, sostiene que: “entender el crecimiento económico de Taiwán, implica necesariamente entender el rol de su potente Estado” (Amsden, 1985:78). La traducción es nuestra.

<sup>36</sup> Un argumento que suena contraintuitivo en contextos en donde la denominada “agenda de la globalización” supondría la emergencia de Estados “mínimos”. Sin embargo, varios autores coinciden en señalar que con la intensificación de vínculos económicos transnacionales el rol del Estado en países en desarrollo tiende a relacionarse con una expansión de los roles del Estado (Evans, 1995). Incluso, Fukuyama propondría distinguir entre alcance del Estado y su fuerza, a los efectos de enfrentar un problema que no radicaba en la reducción del Estado como tal, sino en limitar su acción en ciertas áreas y simultáneamente reforzar su acción en otras (2000:20).

definición misma, los vínculos densos que unen al Estado con el mercado. Como nos recuerda Lindblom, “en todos los sistemas políticos del mundo, gran parte de la política es la economía y gran parte de la economía es también política” (1977:8). Sin embargo, es importante evitar, como advierten Evans (1995) y Skocpol (1978), la imagen del Estado solo como un agente de acumulación y complementarla con el rol de agente de control que le es subsidiario. Después de todo, el Estado extrae recursos de la sociedad, para luego desplegarlos con miras a crear y dar soporte a organizaciones administrativas y coercitivas que le den sustento.

De esta conceptualización se desprende, lógicamente, que los **mercados** no son la emergente de un curso “natural” de las cosas, sino un fenómeno político en donde el Estado habría cumplido una función decisiva. En este punto, la intervención estatal no constituye –simplemente- un esfuerzo por proteger a la sociedad del mercado, sino también una fuerza clave el desarrollo de este último y de la mercantilización de la vida social. El Estado oscila, en este sentido, en una tensión que “(...) define [su] naturaleza contradictoria (Alonso, 2000:25)” entre la búsqueda por producir un equilibrio dinámico entre las necesidades de acumulación y su legitimación como fruto de la intervención sociopolítica. De hecho, la “función de acumulación” suele ser señalada en la literatura como la condición misma de funcionamiento del aparato estatal, en vistas a que de ella dependen las capacidades extractivas y la posibilidad de expansión de las intervenciones estatales. Más aún, como desarrollaremos más adelante, el poder del empresariado se basa sobre esta misma condición: el ejercicio del denominado “poder estructural” (Lindholm, 1977; Vogel, 1987) se sustenta sobre la amenaza latente de desinversión con el consecuente costo político para el gobierno, como fruto de la caída de la actividad y la menor recaudación tributaria.

Precisemos un poco más los bordes analíticos al interior de estas definiciones.

### *3.1. El Estado, el gobierno y la burocracia*

Definir al Estado como actor supone dotarlo de cierta voluntad de acción, separada de los distintos intereses sociales, así como de capacidad para llevarla (de forma más o menos efectiva) a la

práctica<sup>37</sup>. Un punto que nos pone frente a un triple desafío: el Estado debe (a) querer intervenir, (b) poder intervenir, y (c) saber cómo intervenir en la dinámica social. Mientras el primer concepto se relaciona con los desarrollos académicos sobre “autonomía estatal”, el segundo lo hace con el concepto de “capacidad estatal” y el último con la idea de “autonomía enraizada”. Tres atributos no absolutos que pueden variar, tanto en el devenir diacrónico como sincrónico, entre diversas agencias del Estado, a punto tal que pueden verificarse “islas de fortaleza estatal en océanos de debilidad” (Skocpol, 1985:13)<sup>38</sup>.

En tanto actor corporativo (Evans y Rueschemeyer,1985) el Estado dispone de la facultad de definición independiente de objetivos, los cuales por principio no son un simple reflejo punto-a-punto de las demandas de los diversos actores del juego político<sup>39</sup>. Esta definición autónoma de intereses implicaba, en sus formulaciones iniciales (Weber, 1947), la pretensión de insularidad de la burocracia como garantía: los oficiales de gobierno debían mantener reglas y pautas de organización coherente, cierta racionalidad administrativa, cohesión interna y pautas meritocráticas de organización frente a los intereses particulares de los actores extraestatales como garantía de la autonomía. En términos de Mann, se trata del “poder despótico” de la élite estatal, en tanto que “facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil” (Mann, 1991:89).

Sin embargo, formulaciones ulteriores como la de Evans (1995) postularían que el Estado opera de forma más efectiva cuando mantiene vínculos fluidos con ciertos sectores de la sociedad, en un “nudo de relaciones recíprocas” (Evans, 1995:41). En este punto, la autonomía del Estado no sería absoluta, sino que -por el contrario- se encontraría enraizada: mantendría una serie de vínculos concretos que la unirían a otras fuerzas sociales a través de canales institucionalizados para la negociación y renegociación continua de las políticas y sus metas (Evans, 1995). Es decir, el Estado no operaría de forma más eficiente en donde sus conexiones con actores extraestatales

---

<sup>37</sup> En este punto es importante explicitar una convención de estilo, en línea con la advertencia efectuada por Evans (1995:19): expresiones del tipo “el Estado puede” solo deben ser entendidas como un recurso retórico propio de la economía discursiva que una investigación como la presente supone. Lo cierto es que bajo ningún punto contemplamos, como ya se adelantó, una definición monolítica del Estado.

<sup>38</sup> La traducción es nuestra.

<sup>39</sup> Esto no exime de ciertos beneficios sociales *ex post*. En otros términos, hablar de autonomía –como bien advierte Skocpol (1985)- no implica que las intervenciones sociales sean necesariamente “desinteresadas” en vistas a que benefician ciertos intereses sociales, a la vez que perjudican otros.

fuesen mínimas. Por el contrario, esta noción busca superar la idea del aislamiento de los lazos sociales [*isolation from social ties*], a partir de subrayar que la conectividad [*connectedness*] no implicaría captura, sino que constituiría la base del “poder de intervención” y del incremento de competencias, del “saber cómo” intervenir por parte de las agencias y funcionarios oficiales.

En este punto, no se trataría de tener o no la “capacidad para penetrar realmente en la sociedad civil y poner en ejecución las decisiones políticas”, como sostenía Mann (1991:90), sino de reconocer al interior de la estructura del aparato burocrático, las modalidades de relacionamiento y vinculaciones existentes entre las agencias estatales y los actores no-estatales.

Como puede verse, la formulación de Evans no sólo nos dota de un programa analítico a partir de identificar aquellos dominios a analizar (la estructura concreta y particular del aparato burocrático en cuestión, por un lado, y las relaciones efectivas que mantiene para con actores extra-estatales), sino que también reconoce a la autonomía y la capacidad como dimensiones del mismo fenómeno, en lugar de compartimentos estancos, a la vez que contempla a los actores no-estatales como parte integral del análisis. Esto es de capital interés: se trata de reconocer el hecho que –por la función en el proceso de acumulación y la dependencia del aparato estatal con respecto a la misma- “en algún punto, el análisis de las estructuras estatales debe ponerse en relación con el análisis de las estructuras de mercado” (Evans y Rueschemeyer, 1985)<sup>40</sup>. Es interesante, en este sentido, cómo aun haciendo referencia al “Estado”, el foco de atención de Evans se centra casi exclusivamente en la burocracia. Volveremos sobre este punto inmediatamente, pero contentémonos –por el momento- con señalar que la intervención del Estado y sus agencias es un hecho dado, en línea con lo postulado por Evans (1995:10), en donde intervención/no-intervención no son alternativas. Por el contrario, las variaciones en la intervención estatal deben encontrarse en dos factores: (a) la particularidad de la estructura estatal en el caso bajo análisis; y (b) las modalidades de relación y vínculos que establecen con los actores de las otras esferas. Dos factores que ponen en evidencia el hecho que las capacidades estatales, el poder de intervenir de forma efectiva para la realización de objetivos definidos de forma (relativamente) autónoma por parte del sujeto estatal, depende de un atributo contradictorio: se funda en la articulación entre la coherencia corporativa de la

---

<sup>40</sup> La traducción es nuestra.

burocrática -su espíritu de cuerpo, su *ethos*- y el grado de desarrollo de su “conexión densa” con diversos actores sociales externos al aparato estatal.

Estos desarrollos hacen evidente el valor crítico de rastrear tanto la estructura al interior del aparato estatal, como los vínculos efectivos que establecen con ciertos actores sociales. Sobre todo, a la luz que diferentes tipos de estructuras estatales crean diferentes tipos de capacidades para la acción (Evans,1995). Una propuesta que se corresponde con los desarrollos de Katzenstein para quien el Estado debe ser analizado tanto a partir de sus estructuras institucionales, como por formar parte de una red que lo vincula con la sociedad. Una red que “(...) afecta las capacidades del Estado de formas inesperadas” (1985:228)<sup>41</sup>.

Ahora bien, llegados a este punto, nuestra conceptualización aún se nos devela –cuanto menos- esquiva: identifica un conjunto de relaciones con un mayor nivel de precisión, pero aún confunde en su interior diferentes actores. Estado, agencias, funcionarios, políticos y burocracia se nos muestran equivalentes, al mismo nivel, a la vez que se les imputan indistintamente atributos como “poder”, “querer” y “saber”. Mencionábamos, de hecho, cómo las referencias al Estado para Evans se centran, en realidad, casi exclusivamente en la burocracia.

Es importante, en este sentido, siguiendo la propuesta de Mazzuca (2012 y 2013), avanzar en la distinción analítica entre el **gobierno**, en tanto que actores políticos en ejercicio del poder efectivo de decisión, tras haber accedido al control del Estado; y la **burocracia**, en cuanto actores políticos, enquistados en las estructuras estatales, con grados variables de formación profesional y sentido de servicio, ejecutores de las definiciones políticas. Sobre todo, porque esta distinción nos permite identificar intereses y motivaciones diferentes.

El término **Estado**, en cambio, quedaría limitado a un conjunto de recursos, un “*stock* de medios de destrucción, extractivos y creencias de legitimidad” (2012:553) puestos en movimiento y en acto una vez que se accede a su control. El Estado, en este sentido, “permanecería inerte si no fuera ocupado por políticos y burócratas. Solo los gobiernos y los cuerpos de administradores pueden

---

<sup>41</sup> La traducción es nuestra.

concebirse como dotados de agencia, es decir, como poseedores de preferencias” (2012:558). Por otro lado, si mantenemos la referencia al “orden o esfera estatal” para la designación del conjunto de actores, relaciones y recursos que se prescriben en su interior, es –precisamente- por la centralidad que esos recursos ocupan. Después de todo, como veremos, las reglas más importantes que definen su comportamiento regulan tanto el acceso a esos recursos como su ejercicio: las luchas y relaciones entre sus actores se definen por el lugar que ocupan frente a esos recursos que hacen al Estado.

Sin embargo, el control del gobierno sobre los recursos que definen al Estado es siempre precario: se encuentra sujeto a una relación conflictiva con la burocracia. En palabras de Oszlak, “cada nuevo régimen intenta alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política y la necesidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal. Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre –como también mediante- una estructura burocrática preexistente. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal” (Oszlak, 2006:14).

El gobierno, de esta forma, solo controlaría los recursos del Estado y la iniciativa. La otra mitad, está en poder de la burocracia, a saber: la ejecución, los vínculos y la estructura de relación con la otredad estatal. La burocracia, asimismo, supone un *locus* siempre en amenaza de captura permanente. Sobre todo, si consideramos que el enraizamiento sin autonomía puede devenir en la captura del aparato estatal o sus agencias, en vistas a que el mismo constituye para sí una arena de conflicto en el marco de la cual distintas facciones de mencionado aparato encuentran los medios para la realización de sus intereses particulares. Después de todo, las estructuras institucionales al interior del Estado no son neutrales a la constitución de intereses y el orden de preferencias de los actores sociales con los que interactúan. Un punto que torna aún más crítico el análisis y consideración de los denominados “patrones de gestión de políticas públicas” menos formalizados (Andrenacci, 2015:2). Un campo de cuestiones emergentes en una zona de confluencia entre problemas estructurales de capacidad estatal (aspectos institucionales, operativos, de coordinación

o administrativos, medios financieros, cultura organizacional, capacidad y capacitación de los recursos humanos) y aspectos contingentes que derivan de las capacidades y atributos individuales de actores singulares, como funcionarios, que pueden determinar la buena gestión de la “cosa pública”, de la mala.

Ahora bien, la diferencia y distancia que separa al gobierno de la burocracia no es sólo la medida de la distancia entre “decidir” y “ejecutar”, sino también entre el conjunto de reglas que definen el conflicto por el acceso al *stock* de recursos que definen al Estado y las reglas que regulan y administran el ejercicio del poder estatal, así como la distancia frente a los mismos: mientras los actores políticos en ejercicio del gobierno mantiene una relación exterior e intermitente con el Estado, la burocracia se define en función de su cercanía y conocimiento de estos recursos, así como de sus secretos operativos. Un conocimiento edificado a costa de la pérdida de iniciativa.

Decisión/Ejecución, Acceso/Ejercicio, Iniciativa/Conocimiento definen –en rango variable, según el caso bajo análisis- una relación de autoridad marcada por el interés de mayor autonomía, seguridad de empleo, presupuesto, clientelismo, en el marco de una fragilidad extrema: como recuerda Przeworski, “(...) en una democracia los burócratas nunca pueden estar seguros de qué fuerzas políticas controlarán el gobierno en el futuro (...) A su vez, el actual gobierno puede temer que, si pierde, los políticos que lleguen al poder quieran utilizar la burocracia en su propio beneficio” (2007:157).

Estamos, entonces, ante una distinción central para el análisis en relación a que posibilita no sólo diferenciar actores de reglas y recursos (los cuales permanecían ocultos bajo la referencia genérica de “Estado”), sino que también permite obtener mayor precisión y utilidad empírica. Se trata de una búsqueda por mayor claridad en el uso y potencial analítico de los conceptos, a la vez que describe “órdenes de vida [un ethos] distintos” e irreductibles (Du Gay, 2012:119).

Por lo demás, en este punto se desprenden varias consecuencias para el análisis. En primer lugar, aquello que se nos presentaba de forma monolítica, sólo nos oculta una diversidad mayor de actores con intereses y trayectorias diversas, así como reglas que definen incentivos y motivaciones diferentes.

En segundo lugar, las propiedades relativas al poder, querer y saber estatal, a su autonomía y capacidad, ya no son predicables (fácilmente) al Estado. Por el contrario, si la autonomía solo puede adjudicarse a actores políticos dotados de preferencias y voluntad, sólo puede –entonces- hacerse en relación al gobierno y a la burocracia. La capacidad, en cambio, el poder y saber, tiene como *locus* preferencial a la burocracia, como actor, donde en un extremo se verificarían capacidades mínimas, con déficits de formaciones técnicas (patrimonialismo), y en otro, regímenes de alta burocratización, con altos niveles de formación y mérito; y al Estado como *stock* de recursos, de dotaciones materiales, financieras, legales, organizacionales y humanas.

En tercer lugar, las relaciones descriptas entre políticos, gobierno y burocracia se encuentran reguladas por un conjunto de reglas diferentes, según sea que se trate de la relación entre políticos y gobierno, o entre el gobierno y la burocracia. Mientras el primer caso nos pone frente a las reglas que regulan el acceso al conjunto de recursos que define al Estado (régimen político); el segundo, en cambio, nos sitúa frente a reglas propias que definen el ejercicio del poder, tanto en lo relativo al reclutamiento de funcionarios públicos, como al uso de los recursos, en un arco que cubre -de modo variable- grados de formación profesional, sentido de servicio y pertenencia de cuerpo, formación técnica, niveles de corrupción y clientelismo (Mazzuca, 2012 y 2013).

### 3.2. *El mercado y los empresarios*

Llegados a este punto, el enfoque sobre el Estado “(...) debe ser conjugad[o] con elementos que permitan abordar el otro extremo de la relación: los actores empresarios y sus formas de organización y acción” (Castellani y Llampart, 2012: 161). En otros términos, se trata de dar cuenta del hecho que “una maquinaria burocrática efectiva es clave en términos de la capacidad de intervención del Estado. Sin embargo, para que el Estado capitalista pueda involucrarse en la transformación económica, el funcionamiento de mencionada maquinaria debe articularse con el funcionamiento del mercado. En un punto, el análisis sobre las estructuras estatales debe unirse con los análisis de las estructuras de mercado” (Evans y Rueschemeyer, 1985: 51)<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> La traducción es nuestra.



Ahora bien, este tipo de relaciones de producción, intercambio y consumo que llamamos “mercado” debe ser precisado. Sobre todo, por el carácter histórico-contingente de su forma. Después de todo, lo que Esping-Andersen denomina como “orden de mercado” supone relaciones económicas de un tipo particular, históricamente determinadas, que regulan las relaciones de producción, intercambio y consumo. Dicho de otro modo, las relaciones de mercado constituyen una forma particular, instituida, de satisfacción de las necesidades materiales que no siendo la única posible (como la antropología y la historia se han encargado de demostrar), constituye aquella dominante en las latitudes bajo análisis.

Siguiendo este razonamiento, las relaciones de mercado pueden caracterizarse por seis atributos socio-históricamente instituidos; a saber: (a) una **lógica de escasez presunta** de medios para el cumplimiento de determinados fines, que (b) derivarían en la **necesidad de elección y acción racional** del tipo costo/beneficio por parte de los agentes y actores implicados, en función de (c) **información siempre incompleta**; con miras a (d) **maximizar los rendimientos**; en el marco de (e) **relaciones sociales de producción determinadas** que condicionan las formas de distribución y consumo, así como establecen la competencia por los mismos recursos escasos; y donde (f) tanto las condiciones como las consecuencias de las elecciones pueden ser cuantificadas en un **sistema de precios**, sobre la base de cierta regla de equivalencia. Una serie de características presentes en las instancias de producción, circulación y consumo de bienes, que solo podrían encontrarse en sistemas de mercados, por oposición o desvío de los patrones antropológicos de reciprocidad, redistribución e intercambio (Polanyi,1957:247; Sahlins, 2018; Godelier, 2015).

Sin embargo, como sostiene Fligstein (2001), los mercados no consisten solamente en tecnología, competencia y actores racionales, sino también en reglas para su desarrollo y reproducción. En este esquema, las agencias estatales juegan un rol clave al reducir la incertidumbre a partir de los derechos de propiedad, los estándares y la regulación de las corporaciones. De esta forma, se verifica –una vez más- una serie de relaciones que no se encuentran de forma independiente al orden estatal. Por el contrario, “la división de los derechos de propiedad [*definida por los gobiernos*] está en el centro de la sociedad de mercado. Los derechos de propiedad definen quién

tiene el control de la empresa capitalista y quién tiene derecho a reclamar el excedente” (Fligstein, 2001:33).

De hecho, en su discurso de aceptación del Premio Nobel en 1991, Coase hacía, en el mismo sentido, una crítica sobre la teoría económica que él entendía como “economía de pizarrón”: un sistema de ideas y relaciones que, en sus términos, sólo vivía en la mente de los economistas y que desconocía todo fundamento empírico y –lo que era aún peor, a sus ojos- no prestaba atención a los arreglos institucionales que gobernaban el sistema de intercambio. Sin prestar atención, en suma, a la estructura institucional de la producción y los costos del implicados por el sistema de precios (Coase, 1994). Polanyi (1957), en sus palabras, haría una advertencia similar al señalar que la diversidad de formas de lo económico, tanto en el tiempo como en la realidad empírico-etnográfica del presente, fue tapada bajo la oscuridad de un concepto lógico-formal, propio de un tipo particular, como lo es la economía de mercado.

En este sentido, desde la formulación de Adam Smith -en relación a que el sistema de precios no sólo era una alternativa a la coordinación centralizada de esfuerzos sociales desde el gobierno y la planificación centralizada, sino que se trataba de su forma más desarrollada-, el devenir social de la discusión sobre el sistema de intercambio (y, consecuentemente, el sistema de precios que le era subsidiario) se hizo cada vez más autónomo de los condicionantes socio-políticos (los “arreglos institucionales”, al decir de Coase) que limitaban el proceso de intercambio y determinan, en gran medida, qué y cómo se produce, bajo qué circunstancias circulan y cómo se consume. Las empresas y el mercado aparecían de esta forma “en nombre, pero no en sustancia” (Coase,1994).

El sistema de precios, en tanto que sistema negociado de equivalencias (Polanyi, 1957) sería la cristalización de esta “economía de pizarrón”: aun cuando su funcionamiento se nos presenta como eminentemente económico, su uso -sostenía Coase en 1932- supone un costo. Después de todo, los precios tienen que ser descubiertos, se deben desollar negociaciones, inspecciones, contratos y arreglos para resolver disputas. Un “costo de transacción” que no sólo realza la importancia del derecho en la discusión económica, sino que denuncia que, pese al interés de los economistas en el sistema de precios, no se le habría prestado suficiente atención a los arreglos institucionales que gobiernan el intercambio (1994:6); a la trama de relaciones políticas que le sirven de sustento. Un

punto que implicaría reconocer, por usar los términos de Polanyi (1957), que la economía se encuentra enraizada en instituciones económicas y no-económicas, donde la consideración de lo no-económico es central para el análisis; o -parafraseando a Hirschmann (1977)- que las fuentes de cohesión social fuera del mercado son necesarias para sostener las relaciones de mercado.

Por otro lado, y en este punto aparece una coincidencia entre las formulaciones de Coase y Lindblom, la empresa, como actor social, se fundaría sobre la base de una contradicción constitutiva. En tanto que agente de mercado, las empresas se inscriben en dinámicas de intercambio, pero lo hacen a condición de mantener en su interior relaciones de autoridad. En términos de Lindblom (1977), en todos los sistemas industriales la producción se encuentra organizada por una autoridad burocrática centralizada, privada o gubernamental. En palabras de Coase, la existencia de costos de transacción implica, necesariamente, relaciones (“métodos de coordinación”, según su expresión) alternativos al mercado que, aunque imperfectos, son preferibles al sistema de precios. Las empresas [*the firm*] son pequeñas sociedades planificadas que solo pueden subsistir si desarrollan sus actividades a un menor costo que el que implicarían las relaciones de mercado puras.

Galbraith mismo ofrecía una visión bimodal de la economía moderna en línea con estos desarrollos, según los cuales existirían dos sistemas interdependientes (Dunn y Pressman, 2005). Por un lado, un “sistema de mercado”, tal y como es definido en el modelo clásico, compuesto por pequeñas y medianas empresas, con poco o escaso poder estructural, por lo que deben -en desventaja- vender sus productos a los precios fijados por aquellos con posición dominante, a quienes incluso compran sus productos sin margen de negociación. Es decir, se trata de una mitad del mercado que opera con precios flexibles, ante la competencia desigual con otra parte del mismo, “monopólicamente competitiva” (Galbraith, 2001). Esta segunda parte estructural del mercado, denominada por Galbraith “Sistema de Planeamiento” [*Planning System*], configuraría un mercado imperfecto compuesto por una minoría de grandes corporaciones con poder de controlar los precios y los recursos. Un punto que llevaría al autor a afirmar que se encontrarían, estructuralmente, emancipadas del mercado. Se trata, entonces, de la mitad de mayor poder relativo, que configuraría un sistema en desequilibrio o “economía no-perfecta de competencia” (Colander, 1984).

De esta forma, las corporaciones que forman parte del *planning system* concentrarían poder económico y habrían desarrollado estructuras burocráticas tecnocráticas de alto nivel de formación y especialización, dominadas no ya por sus dueños y/o fundadores, sino por la figura emergente del *manager profesional*. Son, en una palabra, canales para la maximización de status, influencia y poder, pero aun así no tendrían un impacto completamente negativo, en vistas a que posibilitarían la innovación tecnológica y sus beneficios asociados.

Asimismo, en este tipo de mercado, los precios tienden a institucionalizarse, según Galbraith, a convertirse en inflexibles. Se trata, en una palabra, de un sector que no sería tomador de precio, sino formador a partir de desarrollar “*markups*” basados en convenciones. Un fenómeno que el autor denomina “*conventional pricing*” (Galbraith, 1946 y 2001). Es decir, se sigue la regla de cobrar lo que se ha cobrado en el pasado o lo que otros cobran. En sus términos, “(...) se puede denominar una alternativa decadente a lo que los economistas llamaron, alguna vez, el comportamiento racional. Pero sospecho que lo que se suele denominar “costumbre” es más a menudo una simplificación indispensable de lo que de otro modo sería una tarea excesivamente compleja. El minorista más pequeño -y a menudo el grande también- no dispone ni de la información ni de la capacidad para ajustar sus márgenes producto por producto, semana a semana, o temporada a temporada, a fin de maximizar sus rendimientos (...) Llegar a un margen de precio teóricamente justo para cada producto requeriría que él resolviese un formidable conjunto de ecuaciones simultáneas, y él no tiene la capacidad para esa política de precios ideal. Así que lo resuelve a ojo [*he relies on rule-of-thumb*]” (Galbraith, 1946:484)<sup>43</sup>.

En resumen, esta arquitectura argumental sostiene que los precios son definidos en base a convenciones, controlados y dominados por una mitad del mercado, la cual dispondría de mejores términos de intercambio y canales preferenciales de acceso a funcionarios ya actores clave. Un hecho que motiva, a su criterio, la intervención del gobierno en vías de mitigar el poder de este sector de la economía. El énfasis en la palabra “mitigar” es clave, dado que la intervención estatal no buscaría destruir al *planning system*, dado que sería un vector de modernización tecnológica,

---

<sup>43</sup> La traducción es nuestra.

sino que la política discipline sus propósitos a través de la promoción y el fomento de sindicatos y de las pymes.

Algo similar argumenta Polanyi (1957) al sostener que los sistemas de precios, a medida que se desarrollan en el tiempo, configurarían capas sedimentadas de equivalencias que se habrían producido históricamente bajo diferentes formas de intercambios. En este orden de ideas, los sistemas de precios podrían contar con una historia institucional propia, en términos del tipo de equivalencias que implicaron (1957:269). Después de todo, según el autor, en el origen todo precio supone una cantidad fija, en la ausencia de la cual el intercambio no podría dar comienzo; mientras que la idea de precio cambiante, fluctuante, sería relativamente reciente.

De esta forma puede figurarse una fuerte interdependencia entre el orden estatal y el del mercado (con el sistema de precios en el centro), así como una diferencia de grado entre la burocracia y las tecnocracias del *management*. A diferencia de la burocracia estatal, la tecnocracia empresaria dispone de criterios de evaluación claros y consecuencias económico-financieras de sus desempeños que facilitan no solo la evaluación, sino la verticalidad en el proceso de toma de decisión y en la ejecución efectiva. La burocracia pública, en cambio, es por definición un monopolio por lo que carece de criterios comparativos de evaluación. Es por esto, que algunos autores han mencionado que las burocracias son más propensas a “(...) confiar en la conformidad con las reglas antes que en los incentivos (...) Consiste en un control *a priori* de procesos, como opuesto a un control *a posteriori* de resultados” (Przeworski,2007:154).

Esto se manifiesta en el registro empírico, en donde se observa una falta de relevancia de la tecnocracia del *management* empresario como actor y sujeto de los procesos bajo estudio. Esto deriva en que –a los efectos del análisis- se presuponga cierta identidad corporativa, capacidad funcional y consistencia estratégica, entre los procesos y prácticas de gestión corporativa y las prioridades de negocios de las empresas. En este sentido, no reviste de interés separarla de las empresas o el empresariado como actor general.

La situación inversa se verifica a propósito de la burocracia, en donde tanto sus intereses, como los procedimientos sistematizados, técnicos, claros y transparentes en el proceso de reclutamiento, selección, promoción, compensación y desvinculación de los empleados de un organismo público, como las prácticas y patrones vigentes de comportamiento, entre otros, verifican niveles variables de adecuación y consistencia tales, que hacen importante su análisis por separado del gobierno como actor.

Ahora bien, lo cierto es que el gobierno y la burocracia no pueden imponer (fácilmente) condiciones sobre el empresariado, dado que este se reserva para sí el ejercicio de dos poderes. Sobre todo, a la luz del hecho que el gobierno necesita mantener niveles de actividad económica, no sólo como condición necesaria para el financiamiento de sus intervenciones, sino también para la producción/reproducción de sus bases de sustentación y de la legitimación de las mismas (dado que de ella depende las capacidades extractivas y la posibilidad de expansión y desarrollo de capacidades). Es esta misma función de acumulación, la condición misma de ejercicio del denominado “poder estructural” del empresariado (Lindblom, 1977; Vogel, 1987).

Los desarrollos en la literatura académica sobre mencionado poder tienen como referencias obligadas los aportes de Robert Dahl y Charles Lindblom. En sus términos, y por oposición a teorizaciones poliárquicas que tendían a poner en pie de igualdad, en lo relativo al ejercicio de poder, a todos los grupos de interés, los empresarios jugarían un rol diferenciado y privilegiado en economías de mercado al resto de los actores sociales. En primer lugar, porque las corporaciones constituirían un sistema político cuyos líderes harían ejercicio de un gran poder y control por sobre sus empleados, consumidores y proveedores, y sin embargo los mismos no se encontraban sujetos a los estándares democráticos del proceso de rendición de cuentas (Dahl, 1982); al punto de afirmar que “gran parte de la ciudadanía vive su vida laboral y gran parte de su existencia diaria no dentro de un sistema democrático, sino en una estructura jerárquica de subordinación” (Dahl, 1982)<sup>44</sup>.

Lindblom, por otra parte, argumentaría que la posición privilegiada del empresariado se sustenta por la relación única que los mismos mantienen para con el bienestar público. Una posición preferencial que radica en el hecho que se ha delegado en ellos la responsabilidad de movilizar y

---

<sup>44</sup> La traducción es nuestra.

organizar sus recursos, fundamentalmente los relativo a las decisiones sobre desarrollo e implementación de la tecnología industrial, el patrón de organización de la fuerza laboral, la localización de las industrias y la estructura misma de mercado. En este punto la contribución central del autor radica en que el poder del que dispone el empresariado se sustentaría en la necesidad del gobierno de “apoyarse” en ellos para organizar las actividades económicas de las cuales depende la extracción de recursos para su funcionamiento. Sin embargo, el empresariado dependería también del gobierno para resguardar el derecho a la propiedad, mantener el valor de la moneda y reducir los costos de transacción, por lo que ninguno de los dos puede obtener todo lo que desea del otro.

Esta relación es la que hace, en términos de los autores, que el gobierno no pueda “ordenar” a los empresarios, sino que deba “inducirlos” a actuar, en vistas a que el empresariado concentra ventajas sustanciales en comparación con otros actores, como fruto de sus capacidades de *lobby* y de influencia en la opinión pública. Se trata de un “**poder instrumental**” fruto de los recursos a su disposición, como aportes a campañas políticas, acceso privilegiado a funcionarios, entre otros. Poder al que debe sumarse la amenaza, siempre latente, de desinversión, a la cual denominarán “**poder estructural**” y que caracterizan como la condición misma de posibilidad de eliminar de la discusión política ciertos temas, en vistas a su impacto por el costo que supone para un gobierno, tanto en términos extractivos como electorales.

Por otro lado, en su libro “*Quiet politics and Business Power*”, Pepper Culpepper sostiene que “una teoría exitosa sobre el poder del empresariado debe poder explicar por qué los mismos pierden, a la vez que por qué ganan, un punto no presente en la teoría de Lindblom” (2010:187)<sup>45</sup>. Esta observación, le valdría al autor un aporte de interés sobre el ejercicio del poder empresarial, a partir de incorporar dos dimensiones más al debate: (a) el estado público [*salience*] del tema en cuestión; y (b) el grado de formalidad/informalidad de las estructuras institucionales en la que la misma se desarrolla. En sus términos, los empresarios se beneficiarían de su influencia (poder instrumental) en las agencias de gobierno cuando un tema no toma notoriedad pública. Se trata de un momento en el cual su poder instrumental -su experiencia sobre los temas en debate y capacidad de *lobby*- deviene en un instrumento clave de influencia. Incluso, en agencias de gobierno que no

---

<sup>45</sup> La traducción es nuestra.

suelen tomar notoriedad pública, los empresarios desarrollarían grandes capacidades por el conocimiento del campo durante tiempos prolongados. Mientras que los oficiales de gobierno, al prestarle poca atención a esos subsistemas, cuando requieren hacerlo se encuentran con una asimetría en sus capacidades de intervención.

Por otro lado, la notoriedad pública de una cuestión derivaría en canales formales de discusión y en un crecimiento de la influencia de las agencias de gobierno por sobre las empresas. En términos de Culppeper: “(...) el empresariado tiene más chances de ganar batallas políticas cuando los votantes no están prestando atención que cuando lo están. De forma concomitante, los políticos tienen más posibilidades de intervenir en cuestiones que les preocupen a los votantes que de aquellas en las que no” (2010:189)<sup>46</sup>.

En suma, el empresariado podría contar con ventajas frente al poder político –siempre según el mismo autor- condicionado a la atención pública y al interés/preocupación sobre una determinada cuestión. El argumento de Lindblom, entonces, sería válido solo en áreas de baja notoriedad pública.

Pero el empresariado no es el único agente económico de mercado ni tampoco el único en condiciones de hacer ejercicio de cierto poder instrumental. Por el contrario, existen organizaciones de acción colectiva, conformadas por hombres y mujeres de las propias filas del *management* empresarial, como las Cámaras Empresarias, que desempeñan roles centrales en la interacción con las agencias estatales, así como en la definición/redefinición de las políticas públicas. Sobre todo, en lo relativo a la reducción de costos de transacción en el marco de una economía de funcionamiento que posibilita negociar con pocos interlocutores y facilitar la acción colectiva. Puede decirse, en línea con los desarrollos de Schneider (2004) que las agencias estatales resultarían un factor clave con miras a la organización de la acción colectiva del empresariado<sup>47</sup>, a partir de brindar la posibilidad de acceso a los círculos de *policy making* con regularidad formal,

---

<sup>46</sup> La traducción es nuestra.

<sup>47</sup> Sin embargo, este señalamiento no nos lleva a coincidir con el autor en su evaluación que en Latinoamérica las organizaciones sindicales son débiles y el empresariado es más dependiente y reactivo al Estado.



a la vez que sirven como marco para evitar la exposición pública de los miembros de las empresas, a partir de diluir los costos de exposición del *management*.

Recapitulando, disponemos de un cuadro más complejo que al origen de este apartado. Tenemos, además, tres grandes actores que hacen a la esfera de mercado: el empresariado, sus cámaras y una tecnocracia del *management*, quienes juegan un rol privilegiado y diferenciado al resto de los actores sociales en economías de mercado. Una posición preferencial que radica en el hecho que la sociedad ha delegado en ellos la responsabilidad de movilizar y organizar sus recursos, fundamentalmente los relativo a las decisiones sobre desarrollo e implementación de la tecnología industrial, el patrón de organización de la fuerza laboral, la localización de las industrias y la estructura misma del mercado. Un rol que los dota no solo de intereses diferenciales, sino también de recursos efectivos para presionar por los mismos, pero que –no por ello- los vuelve autónomos frente al gobierno y la burocracia.

### *3.3. El orden de la reproducción social y las organizaciones de acción colectiva*

Lo adelantábamos en la primera aproximación, el orden de la reproducción social supone una estructura en dos niveles: por un lado, se despliega una red de relaciones familiares reales (de consanguineidad, filiación y alianza) o imaginadas de trabajo afectivo o cuidado (Fraser, 2020:21); mientras que, en segundo término, estos vínculos se estructuran en torno a asociaciones voluntarias que favorecen normas de reciprocidad entre grupos y familias, sobre la base de un régimen de confianza/creencia. Mientras el primero ha sido estudiado en profundidad por la Sociología y la Antropología, el segundo ha derivado en un campo fértil para los estudios de Ciencia Política. Por otro lado, así como el mercado se estructura en relación a las reglas relativas al derecho de propiedad, la estructura de gobierno de las corporaciones y las reglas que regulan el intercambio y la apropiación del excedente, y el orden estatal lo hace en referencia a las reglas de acceso y administración de los recursos que definen al Estado mismo, el orden de la reproducción social se estructura en relación a reglas que administran la producción, acumulación y movilización de capital social. Entendido, este último, como las redes de relaciones, las normas y la confianza, que

facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo (Putnam, 1993). Un capital que puede acumularse como tal y que permitiría reconciliar el interés individual y el interés general.

El primer orden de relaciones, aquel que ha sido objeto preferencial de la Antropología y Sociología, supone el anclaje de los actores sociales en tramas de relaciones que cruzan identidades, historias y territorios. Incluso, brindan cierto sentido de autodeterminación, de control sobre el curso de las propias vidas (Rajan, 2019), a la vez que una red de contención y cuidado frente a procesos de desempoderamiento inscriptos en determinadas políticas públicas y ciertas coyunturas críticas en los mercados de bienes básicos y de empleo. Asimismo, este tipo de relaciones (tradicionales, de estatus y con fuertes marcas en términos de género) permean la igualdad presunta, sancionada desde el Estado (Segato, 2003), y se inscriben en prácticas específicas de producción, reproducción y cuidado. Estas relaciones domésticas subyacen, como sostenía Meillassoux, “(...) insertas de diversa manera en la economía capitalista, produciendo sus sustancias y sus energías (...) Gobiernan, en las sociedades más avanzadas, las relaciones familiares, base estrecha pero esencial, de la producción de la vida y de las fuerzas de trabajo” (1977:127).

El presente trabajo, en cambio, se concentra sobre el sistema de relaciones de segundo orden, el relativo a las redes, organizaciones y asociaciones voluntarias que organizan la acción colectiva como correlato de procesos de desempoderamiento de los mercados básicos (de bienes y trabajo), por seguir los desarrollos de Pérez Sainz (2019) o del retiro de las agencias estatales de la prestación de protección social. Sostendremos que esta estructuración de relaciones familiares, reales o imaginadas, con potencial de acción colectiva tiene, como condición de posibilidad, las acciones represivas del Estado, sus accionar en materia económica y medioambiental (similar, hasta acá, a lo mencionado por Almeida; 2015), así como las amenazas del mercado a las seguridades de la vida material, en el marco de un proceso de exclusión (Messina, 2011). Es decir, su posibilidad de organización con miras a la acción colectiva se erige en respuesta a la precarización de las relaciones salariales, el desempleo, las dificultades de acceso a la tierra y los alimentos, al neoextractivismo y la consecuente posibilidad de pérdidas de tierra, entre otras (Pérez Sainz; 2019).

Decimos que estas amenazas constituyen condiciones de posibilidad porque para materializarse en una realidad efectiva de acción colectiva, deben darse –por lo menos– dos condiciones más: en primer lugar, verificarse cierta capacidad organizativa a niveles de los actores en cuestión; y –en segundo– superar lo que se ha dado en llamar “dilemas de acción colectiva”. Es decir, los problemas observados toda vez que un conjunto de individuos busca conseguir beneficios colectivos (Olson, 1971). Un problema que la literatura ha denominado “*free-riding*” y que consiste en que una persona no pueda ser excluida de los beneficios que otros le garantizan, generando una situación en la cual cada persona tiene una motivación de no contribuir al esfuerzo conjunto sino a beneficiarse de los esfuerzos de los otros. El orden de la reproducción social resuelve estos problemas de coordinación apelando no a factores externos como la coacción o el intercambio, sino a un régimen de confianza/creencia que favorece el compromiso colectivo. Por el contrario, ahí donde no existe mencionado régimen, se establecen arreglos complementarios que buscan subsanar su falta a partir de establecer: límites claramente definidos; coherencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones de uso de los recursos en juego; mecanismos y dispositivos de supervisión, monitoreo y control; mecanismo de sanciones; y mecanismos para la resolución de conflictos, entre otros (Ostrom; 2008).

Por otro lado, las protestas y acción colectiva en demandas de alimentos constituyen un capítulo especial de la literatura. Sus formas han sido variadas. Tilly (1971), por ejemplo, describía, para el caso de Francia, la forma particular de las protestas rurales, como la *entrave*, de las versiones más urbanas como la *taxation populaire*, en tanto que medidas disciplinarias desarrolladas por los sectores populares con miras a politizar el problema de la subsistencia a partir de un modelo de cómo debía funcionar la economía (1971:26), en línea con lo propuesto por Thompson para el caso inglés (1971).

Una práctica, por otro lado, que también tiene raíces históricas profundas y que pasó a formar parte del repertorio de acción colectiva de diversos sectores sociales, en distintos países. Autores como Guha, por ejemplo, sostienen que la racionalidad de la acción de los denominados “saqueos” no deriva del cálculo económico, sino de una doble motivación política: diferenciar un derecho social de un crimen y socavar la autoridad mediante la demolición de los símbolos (Di Meglio y Serulnikov, 2017:12). Una práctica ambigua, entre el beneficio individual y la protesta social: la

reivindicación colectiva se realizaría en el mismo acto de apropiación con fines personales (Serulnikov, 2017:155). Incluso, hay quienes desde una perspectiva sociohistórica han señalado que los “saqueos” se inscriben en el marco de una larga tradición como el derecho de los vencedores (Di Meglio, 2017:57): un derecho consuetudinario (Farinetti, 2017:194) que se inscribe como “estación terminal” del deterioro de los pactos de la administración de la pobreza (Ossona, 2017:245).

Por otro lado, tanto Tilly como Thompson señalaron que las protestas por los alimentos no pueden explicarse en términos simples del tipo Faltante-de-Alimentos/Hambruna/Protesta, sino que debe recurrirse a un contexto político más amplio. De hecho, si bien se trata de fenómenos inscriptos en un horizonte histórico de prácticas populares de larga data, Tilly señala un incremento en su frecuencia a partir del siglo XVII, debido a cambios políticos y económicos, como la concentración y centralización política a nivel nacional de las decisiones económicas de Francia, modificando los esquemas paternalistas de protección local; y la formación de mercados nacionales bajo la influencia de la acción estatal.

En este sentido, tanto los trabajos de Thompson, como los de Tilly, se esfuerzan en señalar que no existió una forma simple y tranquila de pasar de los arreglos paternalistas a la economía política de mercado. De la visión tradicional del rol del gobierno en la provisión de alimentos y del rol esperable de los productores, consumidores, oficiales de gobierno y comerciantes, a la esfera autónoma de la libertad de roles de mercado. A medida que el gobierno hizo patente su retiro de la intervención del mercado de granos y su comercialización, se habrían incrementado las acciones por parte de los sectores populares para forzarlo a la acción, bajo una idea simple de lo justo y del rol del gobierno en relación a la prevención del hambre.

Polanyi mismo, por otro lado, reconstruyó el doble proceso por el cual, mientras los mercados se expandían y crecía el volumen de bienes comercializados, en paralelo una red de instituciones y políticas era creada para controlar el accionar del mercado. En sus términos, “la sociedad se protegió a sí misma contra los peligros inherentes al sistema de mercado autorregulado. Ese fue el rasgo indiscutible de la historia de esa época” (2017:137). Un “modelo paternalista” donde molineros y panaderos eran considerados sirvientes de sus comunidades que trabajan no por una

ganancia, sino por un pago justo (Thompson, 1971:83), a la par que los nuevos procedimientos y prácticas de mercado eran cuestionadas. Thompson sostenía, a partir de una serie de registros históricos, que este modelo paternalista tenía una existencia ideal, pero también fragmentariamente real: era puesto en suspenso –selectivamente- en años de buena cosecha y precios moderados, para ser revivido en momentos de turbulencia

Las formas populares de protesta continuarían a lo largo de la transición entre una economía paternalista a una economía de libre mercado, y lo harían con las herramientas de la gente sin poder: la violencia popular (Tilly, 1971:57). En palabras de Thompson, “el avance de la nueva economía política del libre mercado fue también el colapso de la antigua economía moral de la provisión. Después de las guerras todo lo que quedaba de ella era la caridad” (1971:136).

Lo interesante de los análisis precedentes –y que será central en lo relativo a nuestros casos empíricos- es el hecho que la acción colectiva no solo tiene como condición de posibilidad las amenazas y acciones de los otros órdenes con los que entabla –por cierto- vínculos estrechos y densos, sino que también los dota de estructura. De hecho, en otro lado (Quiroga, 2015 y 2017b) hemos argumentado que esos “vínculos densos” entre las agencias de gobierno y actores extraestatales pueden mejorar, sustancialmente, los recursos e instrumentos disponibles al alcance de los funcionarios y -consecuentemente- la eficacia de la intervención.

En esta línea, por ejemplo, Amengual documenta que, a propósito de las capacidades del Estado para controlar las violaciones a las normas laborales en los talleres de confección de ropa en Buenos Aires, este tipo de prácticas articulatorias con organizaciones de la sociedad civil, nos ponen frente a la necesidad de reconocer el rol que cumplen estos vínculos en la construcción de la capacidad estatal (Amengual, 2011:309). En términos de Scokpol, “la implementación de políticas adquiere su forma no sólo por los instrumentos políticos a disposición del Estado, sino también por el apoyo organizado que este pueda recibir de grupos sociales claves” (1985:20)<sup>48</sup>.

En una palabra, este tipo de articulación puede ampliar los recursos estatales, a partir de cierto régimen de “estatalidad híbrida” (Dewey, 2012). Es decir, una forma particular de accionar del

---

<sup>48</sup> La traducción es nuestra.

Estado que contempla el hecho que pueda actuar incluso de forma ilegal, a partir de agrupaciones sociales, en este caso, para responder a demandas sociales. En otros términos –como sostiene el autor-, nuestro entendimiento de la “estatidad” no debe restringirse a la posibilidad de las agencias estatales de proveer legalmente productos y servicios, sino también de actuar incluso de forma ilegal para mejorar su eficacia. Desde esta perspectiva, ni el poder del Estado, ni su capacidad, pueden entenderse en un sentido puramente legal. De hecho, las prácticas ilegales forman parte del *stock* de recursos usados para proveer seguridad a la población. Incluso, varios autores rescatan el hecho que la configuración historiográfica misma del Estado tiene en sus orígenes una frontera difusa entre legitimidad e ilegitimidad de acción: “la mejor fuente de apoyo de un rey a veces se encontraba en el mundo de la ilegalidad [*outlaws*]. La conversión de Robin Hood a arquero del rey puede ser un mito, pero uno que registra una práctica” (Tilly, 1985:173)<sup>49</sup>

Sin embargo, no sólo el orden de la reproducción social puede ampliar las capacidades y recursos a disposición de los actores y relaciones propios de las otras esferas, sino que también juega un rol central en lo que hace al **desarrollo de estrategias informales**, al dotar a los actores y relaciones de las esferas del mercado y el Estado de la estructura de la que estas, muchas veces, carecen para hacer frente a sus propias “fallas”. En este sentido, sus vínculos de familiaridad constituyen, en muchos casos, la columna que vertebra prácticas de legalidad híbrida. Por ejemplo, los mercados informales funcionan sobre la base de una lógica de jefaturas y relaciones de parentesco, donde solo la confianza de los vínculos de parentesco (real o imaginado) logra cimentar las relaciones en los “límites” de las sanciones legales. Solo así, los actores implicados son capaces de asumir el riesgo frente a las agencias de represión estatal y la falta de cumplimiento de las obligaciones y los derechos de propiedad, así como superar los problemas de coordinación. Este aspecto, incluso, es reconocido por Dewey: “los mercados ilegales se encuentran limitados en su capacidad por desarrollar confianza institucional” (2017:594) generando riesgos y costos de transacción. Un punto que se subsanaría a través de tres mecanismos que los autores juzgan de “arcaicos”: la reputación a través de redes personales; la amenaza latente de violencia; y la cooperación selectiva con actores estatales para dar estabilidad a la acción y resolver problemas de coordinación. Sólo

---

<sup>49</sup> La traducción es nuestra. Esta línea historiográfica de investigación sobre las características, funciones del Estado moderno, así como su constitución, a partir del desarrollo de capacidades extractivas, de acumulación de capital, y bélicas y de ejercicio de la violencia legítima, es profundizada por autores como Lane (1958) y Herbst (1990).

entonces, a través de los vínculos de confianza/creencias propias del orden de la reproducción social, se logran superar los problemas de coordinación y valuación, fruto de la falta de información y transparencia de este tipo de mercados. Evitar el cumplimiento y la aplicación de la ley requiere necesariamente de estrategias y prácticas tendientes a construir confianza, evitar el riesgo y conseguir información.

Esto último tiene una consecuencia derivada: este régimen de confianza/creencia no solo dota de estructura, sino que posibilita en su seno cierta **plasticidad, aceptación social y tolerancia a las prácticas informales, en los bordes de la legalidad**. En este sentido, puede decirse que los vínculos de confianza posibilitan la emergencia de lo que Dewey ha caracterizado como una “ilegalidad legitimada” (2017): cierta tolerancia y aceptación, libre de objeción moral alguna, a la oferta y demanda de determinados bienes y servicios de forma ilegal. Después de todo, solo la confianza garantiza poder operar en la opacidad que permite evadir el cumplimiento de la ley y su condena moral.

Por último, las redes de parentesco juegan otro papel importante, al decir de Evans, a nivel del empresariado. Mencionado autor rescata el hecho que el capital más importante para el empresariado de origen nacional es su relación con el gobierno y la burocracia, donde el parentesco supone un punto central de esta matriz de vínculos y redes de relaciones. Son las amistades desarrolladas a lo largo de las distintas trayectorias educativas y clubes las que configuran una red social construida, a lo largo de generaciones, que vincula a las clases dominantes (Evans,1979:158). En esta relación, las empresas multinacionales sólo ofrecen inversiones, acceso tecnológico y acceso a mercados internacionales, pero el poder de negociación recae en las empresas nacionales y el *management* local, por su enraizamiento en las estructuras sociales locales. Una característica que constituiría una ventaja política y una legitimidad difícil de igualar para las multinacionales (1979:202). En suma, el capital local tiene la capacidad de influenciar y dar forma al proceso de acumulación y reclamar una parte del excedente que se genera para así (1979:282), sobre la base de vínculos de parentesco.

#### 4. Estrategia analítica

Recapitulando, entonces, asistimos a un **régimen de dependencia mutua de actores, reglas y recursos** en donde los gobiernos necesitan del empresariado para organizar las actividades económicas de la sociedad de las cuales depende la extracción de recursos para su funcionamiento; mientras que éstos necesitan de los primeros para resguardar el derecho a la propiedad, definir y garantizar derechos de propiedad, reglas de intercambio, mantener el valor de la moneda, reducir los costos de transacción, por lo que ninguno de los dos puede obtener todo lo que desea del otro. A su vez, enfrentados a sus imposibilidades y limitaciones, ambos requieren del de los vínculos propios de confianza del orden de la reproducción social y sus actores para absorber el impacto de sus “fallas”, a través de dotarlos de recursos que permiten ampliar sus capacidades de acción, así como de una estructura de redes de relaciones de confianza y una concepción híbrida de lo legal que les permite dotar de estabilidad a la acción para poder resolver problemas de coordinación. Solo la confianza garantiza poder operar en la opacidad que permite evadir el cumplimiento de la ley y su condena moral, a la vez que cierta protección (relativa) en el marco de procesos más amplios de desempoderamiento.

Mientras el acceso a la administración de los *stocks* de recursos que hacen al Estado define las relaciones desde la óptica del orden estatal y sus actores (el gobierno, los políticos y la burocracia); la reglas relativas al derecho de propiedad, la estructura de gobierno de las corporaciones y aquellas vinculadas a la regulación del intercambio y la apropiación del excedente, lo hacen por parte de los agentes de mercado, tanto las empresas como las asociaciones empresariales. En cuanto a las relaciones de reproducción social, en cambio, la producción y movilización de capital social, así como cierta tolerancia a la oferta de bienes y servicios de legalidad híbrida al interior de relaciones de familiaridad, constituyen el cimiento que dota de estructura y mejora las dotaciones y capacidades para la acción, tanto de actores estatales como de mercado, así como posibilita superar dilemas de acción colectiva a su interior, en el marco de proceso contestatarios, de movilización, protesta y resguardo, en el contexto de proceso más amplios de exclusión.

Sostendremos que las políticas públicas de control de precios y acceso a los alimentos emergentes en cada uno de los casos a analizar cristalizan un determinado el juego de relaciones de fuerza



entre estos órdenes y sus actores, en relación a qué parte de los riesgos se colectivizan y qué parte se mantiene en la esfera privada, sea ésta comunitaria o mercantil; qué parte corren por cuenta del Estado y qué parte se deja librado a las fuerzas del mercado y los agentes individuales o colectivos (Filgueira, 2013:19).

Este punto no solo permite retomar la propuesta original de Esping-Andersen en relación el carácter conflictivo de su argumentación, sino que también permite problematizar las denominadas “capacidades estatales” al interior de un conjunto más amplio de relaciones con las que mantiene vínculos estrechos. Sobre todo, a la luz de que los actores estatales dependen de ese conjunto de relaciones más amplias, entre distintos órdenes, como condición de su capacidad.

Respecto de estas definiciones, asumiremos, en lo sucesivo, una estrategia analítica en tres pasos sucesivos y complementarios para cada uno de los casos bajo análisis, fruto de la operacionalización en dimensiones observables de los conceptos discutidos en este apartado.

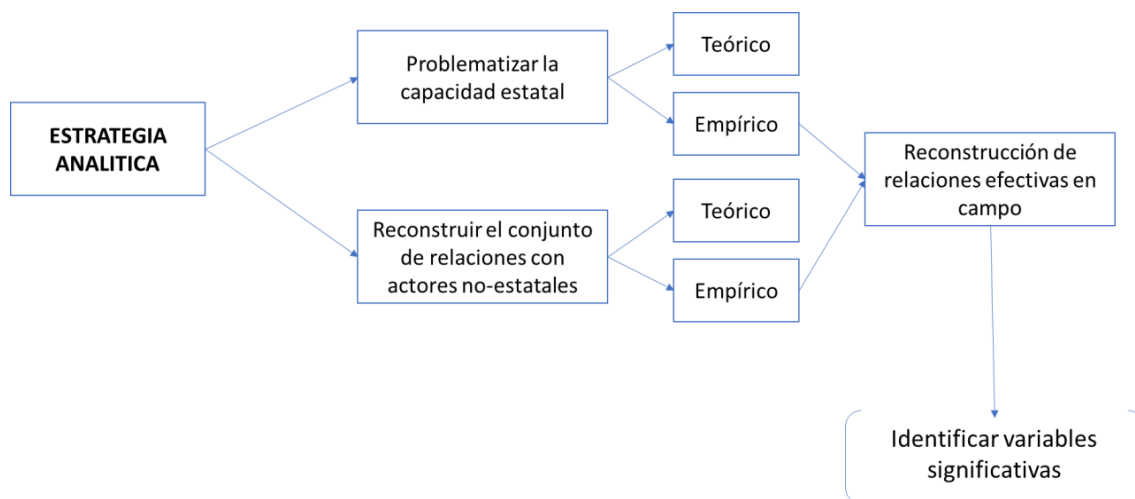
En esta línea, en primer lugar, identificaremos los **procesos político-institucionales** que dan origen a las políticas públicas de control de precios y acceso a los alimentos bajo análisis, así como sus resultados y productos. Esos procesos, se componen de una serie de observables agrupados en tres procesos ya descriptos en el presente capítulo:

<b>Proceso político-Institucional</b>	<b>Observables</b>
<b>Corrientes de Problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas de opinión pública.</li> <li>• Gasto público.</li> <li>• Cobertura mediática del problema.</li> <li>• Reconstrucción de leyes y resoluciones que habiliten la intervención estatal.</li> </ul>
<b>Corrientes de Soluciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de demandas de los actores sociales.</li> <li>• Opinión de especialistas.</li> <li>• Legitimidad del sujeto estatal para intervenir.</li> <li>• Reconstrucción de leyes y resoluciones que habiliten la intervención estatal.</li> <li>• Capacidades (administrativas, técnicas, legales, económicas, humanas) de las agencias estatales involucradas.</li> <li>• Propuestas alternativas de organizaciones sociales.</li> </ul>

<b>Corrientes de Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas de opinión pública.</li> <li>• Elecciones, cambios de gobierno o régimen político.</li> <li>• Reformas constitucionales.</li> <li>• Definición/redefinición de las relaciones interjurisdiccionales.</li> <li>• Cambios en la composición del Congreso.</li> <li>• Reestructuración de carteras ministeriales y secretarías.</li> <li>• Incrementos presupuestarios a las agencias estatales involucradas.</li> <li>• Reformas administrativas.</li> <li>• Incremento de demandas: crecimiento de las manifestaciones.</li> </ul>
--------------------------------	--

**Tabla 5**– Operacionalización del proceso político-institucional de políticas públicas  
(Fuente: Elaboración propia)

En segundo lugar, el orden del Estado, el mercado y la reproducción social serán operacionalizadas a partir de los actores, recursos y relaciones observables (conforme los desarrollos mencionados anteriormente), donde cada caso empírico a relevar nos brindará una forma particular (efectiva) en que las mismas se han cristalizado y expresado. Es decir, la descripción de las relaciones evidenciadas para cada caso bajo estudio nos ofrecerá una modalidad particular del nudo de relaciones potenciales (teóricas) descriptas en este capítulo por el cual los gobiernos, la burocracia, las empresas, las cámaras empresarias y las organizaciones sociales buscan definir/redefinir sus relaciones, en el marco de una política pública concreta. Estas “soluciones” se nos presentan parciales (contingentes y en conflicto permanente), a la vez que dependen y reflejan, en gran medida, el juego de fuerzas relativo entre los diferentes grupos al interior de cada caso bajo análisis.



**Figura 6–** Estrategia para el análisis (Fuente: Elaboración propia)

	<b>Estado</b>	<b>Mercado</b>	<b>Reproducción Social</b>
<b>Reglas</b>	Reglas de acceso y administración del Estado	Derechos de propiedad, contratos, reglas de intercambio y apropiación de excedentes, estándares de producción y requerimientos legales.	Reglas producción, acumulación y movilización de confianza/creencia
<b>Actores</b>	Gobierno y burocracia	Empresarios y Cámaras	Organizaciones sociales, redes comunitarias
<b>Recursos</b>	Estado como stock de recursos financieros, extractivos, punitivos, legales	Bienes y servicios de consumo Compra y organización de la fuerza de trabajo Inversiones Desarrollo Tecnológico	Capital social Estructuración de vínculos de confianza Ilegalidad legitimada

**Tabla 6–** Operacionalización de esferas en reglas, actores y recursos en juego (Fuente: Elaboración propia)

En tercer lugar, tanto en vistas a la centralidad de los actores, reglas y recursos del orden estatal en el proceso, como a la búsqueda por problematizar las capacidades estatales en un juego de relaciones más amplio, las políticas públicas bajo análisis serán reconstruidas a partir de las dimensiones observables de la capacidad estatal, de sus “componentes”. La noción de “componentes de capacidad estatal” (Bertranou, 2013) nos permitirá, no sólo dar cuenta de todas las dimensiones reseñadas en este apartado en relación a la acción del Estado y sus agencias, sino que nos permitirá hacerlo a partir de sus observables: “la noción de componentes de refiere a alguna dimensión constitutiva de la capacidad que puede ser observable para los analistas (...) de

política pública, y que incluso, puede ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos” (Bertranou,2013:44).

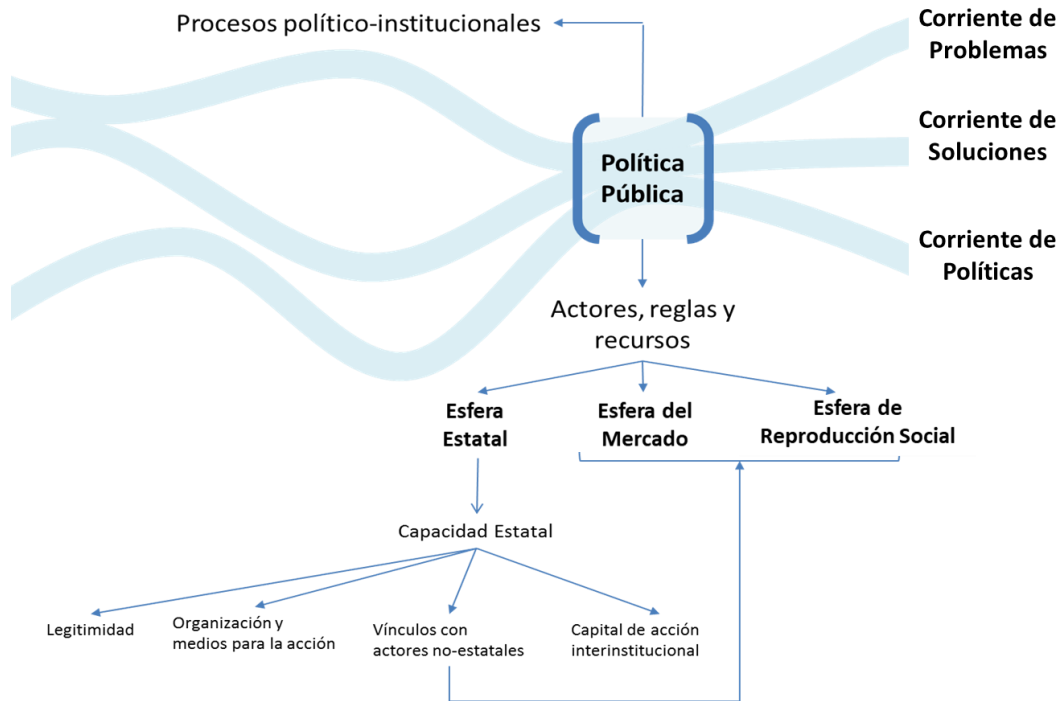
La capacidad estatal sería, entonces, una medida de las dotaciones materiales, financieras, legales, organizacionales y humanas al interior de cuatro componentes. A saber: (a) vínculos con actores no-estatales; (b) legitimidad del sujeto estatal; (c) organización y medios de acción: características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y (d) capital de acción interinstitucional.

	<b>Componentes</b>	<b>Observables</b>
<b>Capacidad Estatal</b>	<b>Capital de acción Interinstitucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos entre agencias de gobierno del mismo nivel.</li> <li>• Acuerdo entre jurisdicciones.</li> <li>• Transferencias de recursos.</li> </ul>
	<b>Legitimidad del Sujeto estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizaciones legales (leyes, ordenanzas, acuerdos, etc.).</li> <li>• Encuestas de opinión pública sobre la aceptación/no-aceptación de los controles.</li> <li>• Índices de confianza en el Gobierno</li> </ul>
	<b>Organización y medios de acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizaciones legales al accionar e intervención de las agencias en cuestión</li> <li>• Personal, estructura, procesos organizacionales y cultura.</li> <li>• Medios financieros: presupuesto y organización de partidas</li> <li>• Estructuras de coordinación al interior de la agencia</li> <li>• Infraestructura y equipamiento</li> </ul>
	<b>Vínculos con actores no-estatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos formales con organizaciones empresarias / sociales.</li> <li>• Vínculos de hecho (no formalizados)</li> </ul>

**Tabla 7**– Operacionalización del concepto de “Capacidad Estatal”  
(Fuente: Elaboración propia)

De esta forma, cerramos este apartado con una serie de operacionalizaciones, relativas al (a) proceso político-institucional de políticas públicas; así como (b) a los actores, reglas y recursos implicados teóricamente, todavía por constatar su forma efectiva en cada caso bajo estudio. Una estrategia de “simplificación” basada en la creencia de que existe un nudo de relaciones críticas subyacentes a un conjunto complejo de elementos interactuantes.

En suma, como ilustra la figura 7, partiendo del análisis empírico de una política pública, podremos reconstruir, tanto el proceso político-institucional que le da origen; como el conjunto de relaciones, actores, recursos que le da soporte en cada caso bajo estudio, de manera de poder identificar las principales variables en juego en cada contexto de institucional, así como la forma particular que asumen, en el marco de la coyuntura crítica bajo estudio.



**Figura 7** – Estrategia de análisis (Fuente: Elaboración propia)

Por último, si bien en el Capítulo I se han especificado los detalles de orden metodológico (ver supra apartado 3, Capítulo I) sí resulta importante, en este punto, hacer una última aclaración sobre el corpus de fuentes consultadas con miras a la reconstrucción de los casos.

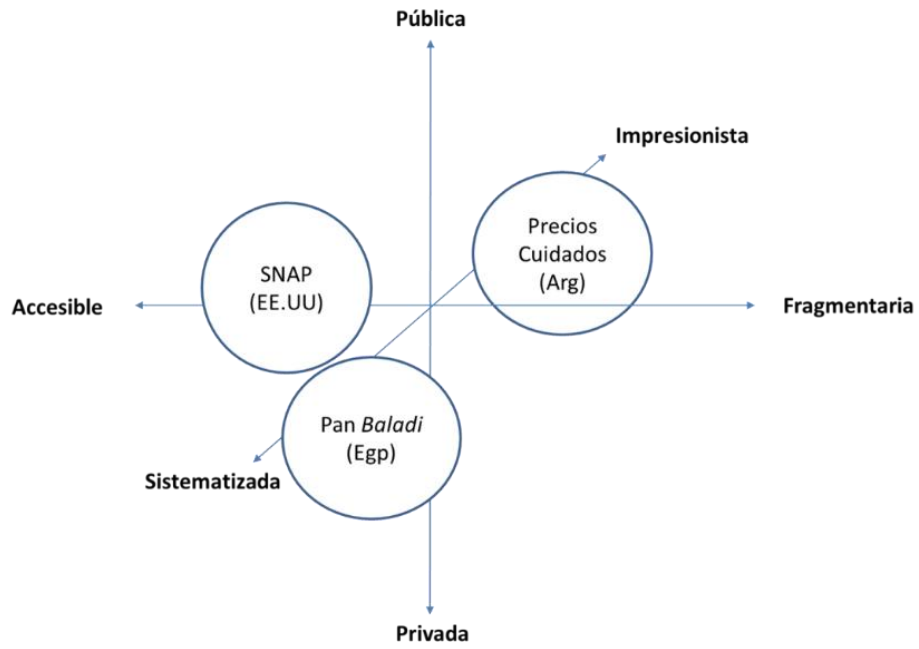
Cada una de las dimensiones y operacionalizaciones propuestas para el estudio de los casos bajo análisis en los apartados siguientes supone el análisis de un **corpus heterogéneo de fuentes, con grados desiguales de sistematización**, que abarcan desde investigaciones académicas hasta informes de agencias de gobierno e internacionales, pasando por entrevistas a informantes clave y archivo periodístico. En este sentido, mientras el caso de Egipto nos enfrentó a un cuerpo de

información fragmentaria, dispersa en más de 50 artículos académicos y reportes de organismos multilaterales; el caso argentino, en el otro extremo, no registraba documentación previa. Su reconstrucción, por el contrario, se estructuró sobre la base de investigaciones previas del autor, así como fuentes calificadas y archivo periodístico. Ambos casos, sin embargo, comparten (a diferencia del caso norteamericano) un déficit en materia de información pública disponible, así como cierta desconfianza del valor de aquella que sí se encontraba al alcance. Por último, el caso de Estados Unidos supuso la consulta de más de 30 fuentes de información distinta, muchas de ellas vinculadas a organismos públicos y organizaciones no gubernamentales relacionadas a la incidencia directa en materia de gestión presupuestaria o políticas sociales.

<b>Variable</b>	<b>Valores</b>	<b>Egipto</b>	<b>EE.UU.</b>	<b>Argentina</b>
<b>Naturaleza de la información</b>	Pública / Privada	-	+ / -	-
<b>Accesibilidad</b>	Fragmentaria / Accesible	+	-	+
<b>Nivel de formalización</b>	Sistematizada / Impresionista	+	+	-

**Tabla 8** – Variables significativas en la documentación de casos [la notación debe leerse de forma tal que el signo “+” o “-” supone presencia o ausencia, respectivamente, o bien la dominancia/primacía del primer aspecto del binomio (+) o del segundo (-)] (Fuente: Elaboración propia)

En suma, como lo evidencia el cuadro anterior, en términos de la naturaleza público/privada de la información, la documentación del caso argentino y egipcio se parecen entre sí, así como en lo relativo al carácter fragmentario (disperso) de las fuentes. Sin embargo, en lo atinente al nivel formalización, el caso egipcio tendió a asemejarse al norteamericano, al primar fuentes sistemáticas, por oposición al carácter impresionista (propio de la información recogida en campo, a nivel de los actores sociales) relevados para el caso argentino.



**Figura 8** – Posicionamiento diferencial de los casos en función de las variables significativas de su documentación  
(Fuente: Elaboración propia)

## Capítulo III

### La “forma” Precios Cuidados <sup>50</sup>

#### 1. Condiciones de posibilidad y contexto de emergencia

Argentina no fue una excepción en el consenso en el uso de los controles de precios durante el Siglo XX que mencionábamos en apartados anteriores. De hecho, los mismos nacieron formalmente en 1939 como medida de excepción en el marco mismo de la Segunda Guerra Mundial, ante la amenaza de alteración de los flujos de comercio internacional.

En este contexto, el Congreso Nacional sancionó la Ley 12.591, la cual sería prorrogada de forma recurrente en 1952 (Ley 14.120), 1955 (Ley 14.440 y Ley 12.830), para -a partir de la Ley Nacional de Abastecimiento de 1964- pasar a ser fundada no ya en un régimen de excepción sino en **una función más del Gobierno**. Desde entonces, se sucederán varias leyes destinadas reglar estas facultades: en 1966 se sancionaría la Ley 17.017 y tras su vencimiento la Ley de Ordenamiento Económico 18.691/70, hasta que en 1974 se sancionaría la Ley 20.680 o Ley de Abastecimiento en vigencia hasta su modificación en 2014.

Asimismo, en el período comprendido entre 1967 y 1989, por ejemplo, los controles de precio serían la norma, mientras que los períodos de “libertad de precios” quedarían limitados a 30 meses, sobre un total de 274 (Fiel, 1990). Un dato que lleva a los autores a plantear que justamente fue su institucionalización como régimen normal y no de excepción, lo que erosionó la credibilidad sobre los controles mismos.

Desde 1991 hasta enero de 2002, en cambio, se registraría un congelamiento en las presiones inflacionarias, como fruto de la puesta en marcha de la denominada Ley de Convertibilidad, limitándose los controles de precio –fundamentalmente- a los servicios públicos. A partir de 2005,

---

<sup>50</sup> Una versión preliminar del presente capítulo fue publicada de forma parcial como parte de la tesis de Maestría del autor y en algunas publicaciones de divulgación (Quiroga, 2015; Quiroga 2017a y Quiroga, 2017b)



en cambio y en lo relativo a bienes de primera necesidad, los mismos volverían de forma progresiva, hasta un congelamiento total, por 60 días, en febrero de 2013, circunscripto sólo a 500 productos a partir de mayo de ese mismo año.

Incluso, se trata de una problemática –al menos en lo referente al caso argentino- históricamente sensible en lo relativo a las alianzas políticas. De hecho, las políticas de control de precios de productos de primera necesidad constituyeron una arena clave en materia de regulación en vistas a los efectos y consecuencias inherentes a la relación exportable-alimento-bien-salario (O'Donnell, 1977). Sobre todo, a la luz de dos dilemas: la emergencia en argentina de sectores populares con recursos económicos y organizativos significativamente mayores al resto de la región; y el hecho que los principales productos de exportación de la economía sean aquellos que constituyen el principal bien-salario, en donde un cambio en sus precios relativos tiende a ser inmediatamente percibido. Una relación entre exportable-alimento-bien-salario que, habiendo sido teorizada por O'Donnell como la base objetiva para repetidas alianzas entre buena parte de las fracciones débiles de la burguesía urbana y el sector popular, hoy es discutida por otros autores, a la luz del boom de la soja (Richardson, 2009).

Sin embargo, a partir de 2004 al interior de la **corriente de problemas** comienzan a registrarse alzas sostenidas en los principales indicadores en la materia, fundamentalmente en el índice mundial del precio de los alimentos y el índice de precios al consumidor. De hecho, la primera acción de gobierno estaría dirigida a intervenir el sistema de producción de los indicadores mismos que daban sustento a la evolución de la **corriente de problemas**, como respuesta a la búsqueda por relativizar el carácter socialmente problemático del alza de precios.

La **corriente política**, por otro lado, había registrado intensos cambios en ese período. En primer lugar, en 2003 había accedido al ejercicio del gobierno una nueva coalición que buscaría incrementar las bases de su apoyo popular (tras ocupar a la Primera Magistratura con un escaso 22,24% de votos positivos) a partir de incentivar el consumo, promover mayores niveles de empleabilidad, mejorar alcance del sistema de protección social (y consecuentemente ampliar el gasto público), así como modificar el perfil productivo hacia una reindustrialización y alcanzar

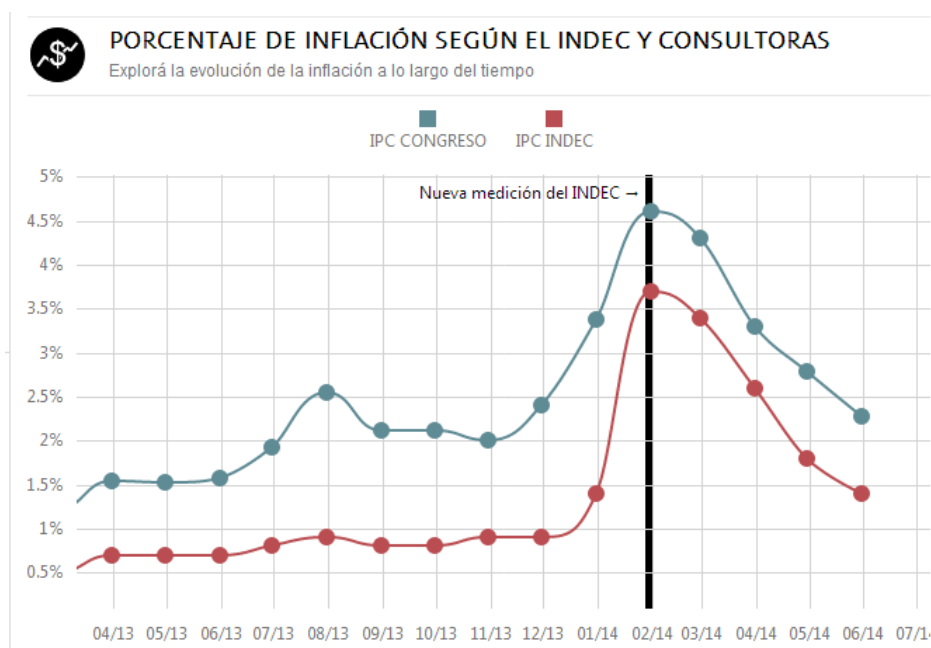
una mayor intervención de las agencias estatales en la economía, sobre todo en sectores estratégicos como servicios públicos, energía, aeronavegación, entre otros.

Es interesante notar, en este punto, que conforme la reconstrucción que nos ofrecen los informantes consultados parecería haber existido una tensión entre la publicación de los índices de precios y la necesidad de ampliar las bases de legitimidad del gobierno, a partir de incentivar el consumo y ampliar el sistema de protección social. Frente a la urgencia de la última empresa, la primera sería relegada no a partir de la inacción, sino de la intervención del sistema de producción de índices oficiales en enero de 2007. Sobre todo, porque a nivel de la **corriente de soluciones**, sólo se verificaban dos alternativas disponibles con consenso entre ciertas coaliciones promotoras: el denominado “congelamiento de la economía” (fruto de políticas de restricción monetaria), o bien los controles directos de precio que habían sido la norma durante más de 45 años en el país. Dos cursos de acción que atentaban contra el proceso de construcción de legitimidad de la nueva coalición, sobre todo de cara a la opinión pública y la base electoral en cuestión.

En cambio, las agencias de gobierno implicadas, fundamentalmente la Secretaría de Comercio Interior, optarían por un tercer curso de acción: el **control de las manifestaciones visibles**. En este marco, a la intervención al sistema de producción de índices oficial (a partir de la designación de una nueva cúpula en el Instituto de Estadísticas y Censos, así como el diseño de un nuevo instrumento de medición de precios al consumidor), se sumarían controles y acuerdos informales (de palabra) con las principales cadenas de distribución de bienes de consumo masivo y el Secretario de Comercio (de forma personal) para el mantenimiento de determinados precios sobre ciertos productos; campañas de ventas de productos alimenticios itinerantes por los barrios (como “Carne para Todos” “Pescado para Todos”, por mencionar algunos), que tenía por objeto dar visibilidad del diferencial de precio entre las principales cadenas y el Mercado Central; denuncias a consultoras económicas, con multas que ascendieron hasta los \$500.000 por la publicación de estimaciones de precios minoristas; congelamiento de precios de 500 productos, hasta alcanzar un congelamiento total de los precios por tres meses; y la presentación de una tarjeta de crédito (“SuperCard”) con el Banco Nación para brindar mejores condiciones que aquellas ofertadas por los bancos y supermercados.

Ninguna de estas medidas obtendría buenos resultados operativos ni de aceptación por parte del público destinatario, por lo que su trayectoria sería irregular con una continuidad en el tiempo marcada por las características personales del Secretario de Comercio.

A principios de 2014, en cambio, se evidenciaría un fuerte cambio en las **corrientes de problemas** y **política**. En cuanto a la primera, Argentina afrontaría un escenario de devaluación, y consecuente pérdida del poder adquisitivo del orden del 40%, a la vez que los índices de inflación registrarían la mayor alza mensual del período, al alcanzar un 4.5% en enero (figura 9).



**Figura 9** – Inflación según el INDEC (rojo) y el “IPC Congreso” (azul) (Fuente: La Nación)

Un evento que pondría de relieve el fenómeno de la inflación. De hecho, el tema progresivamente devendría en un asunto de alta sensibilidad para la opinión pública (figura 10), al interior de la corriente política, hasta alcanzar en enero de mencionado año un crecimiento de las expectativas negativas sobre la situación económica personal y del país (figura 11).

De forma creciente, y como consecuencia de la intervención en 2007 del Instituto de Estadísticas y Censo (INDEC) y las multas emitidas contra las consultoras privadas por difundir índices de

precios en 2011, los indicadores de percepción –realizado por consultoras privadas- reemplazarían al interior de la **corriente de problemas** a aquellos que aspiraban a medir condiciones objetivas. De hecho, las consultoras tanto de opinión pública, como de mercado (Nielsen, CCR, Kantar Worldpanel, entre otras) se constituirían en actores claves en la construcción de la agenda mediática, al punto de asegurarse para sí mismas espacios privilegiados, de regularidad mensual, en los principales medios del país.

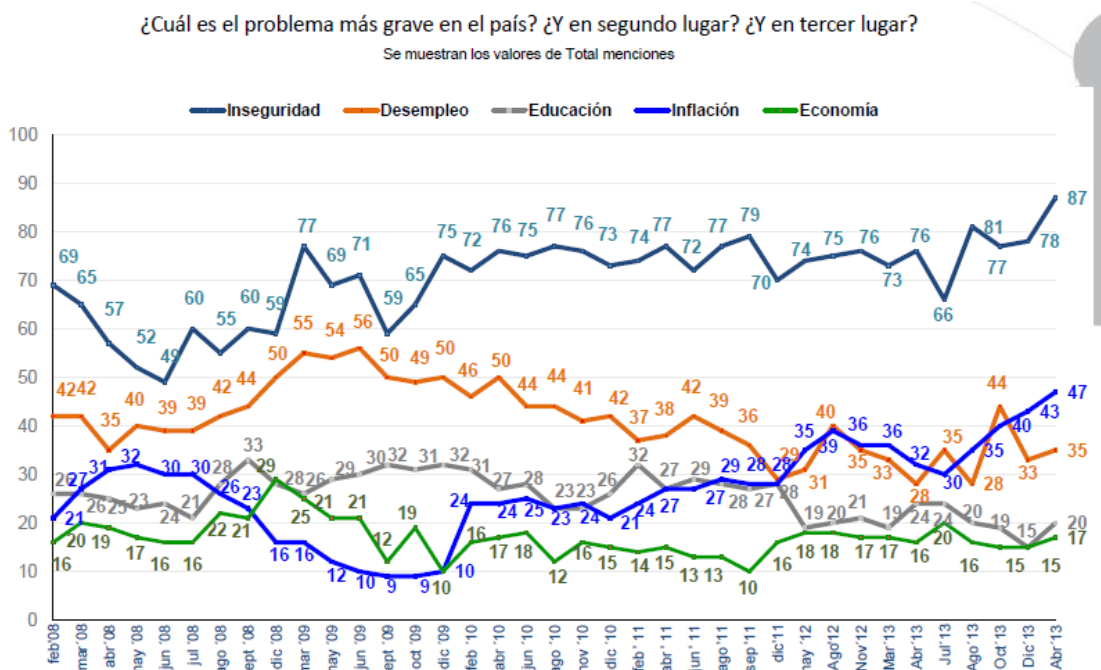


Figura 10– Evolución de los principales problemas del país (Fuente: IPSOS-Mora y Araujo)<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Conforme a los datos provistos por la ficha técnica del estudio en cuestión, se trata de una investigación cuantitativa, con un cuestionario semi estructurado compuesto por preguntas abiertas, con una duración aproximada de 25 minutos. La muestra total fue de 998 casos, tomada en todo el país entre hombres y mujeres, entre 16 y 75 años de todos los NSE, con un método de muestreo por cuotas de sexo, edad, nivel socio económico y región. Por último, el error muestral se calculó en +/- 3.09% y un nivel de confianza del 95%.

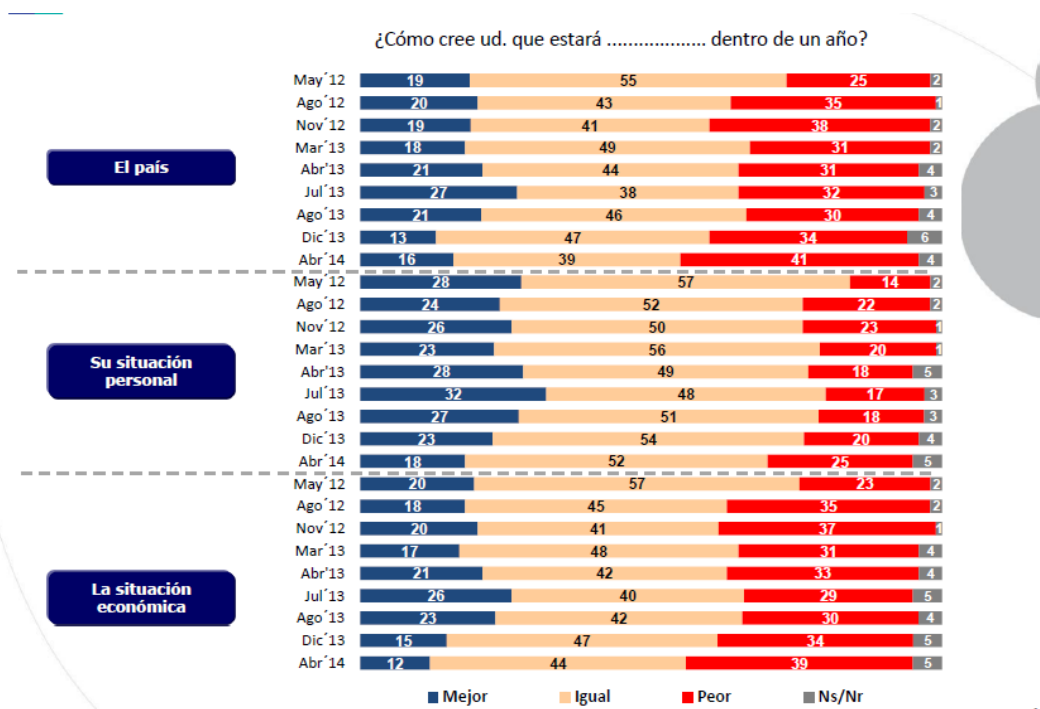


Figura 11 – Expectativas a futuro (Fuente: IPSOS-Mora y Araujo)

A nivel de la **corriente política**, por otro lado, se verificarían cambios en carteras claves del gobierno, fundamentalmente en el Ministerio de Economía (y la Secretaría de Comercio) y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Sin embargo, el fenómeno del alza de precio continuaría teniendo una vida, al interior de la discursividad social, dual: de cara a la opinión pública (al interior de la **corriente de problemas**) estaría enmarcado como un problema eminentemente inflacionario; a los ojos de las agencias de gobierno implicadas (dentro de la **corriente política**) se trataba de la consecuencia de márgenes de ganancia excesivos y especulativos, en el marco de un sector altamente concentrado, tanto en su producción como en su distribución. Dos formulaciones en tensión que convivirán a lo largo del tiempo.

Poco a poco, y ante presión de la opinión pública y el crecimiento de las expectativas negativas a futuro, con su consecuente impacto en los niveles de aprobación de gobierno, ambas corrientes (de problemas y política) comenzarían a juntarse. Restaba aún encontrar alguna respuesta, al interior de la **corriente de soluciones**.

<b>Precios Cuidados</b>	
<b>Corriente de Problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alza internacional del costo de los alimentos</li> <li>• Devaluación</li> <li>• Inflación</li> <li>• Pérdida de referencia de precios</li> <li>• Crecimiento de preocupaciones a nivel de opinión pública</li> </ul>
<b>Corriente de Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructuración de Secretaría de Comercio</li> <li>• Horizonte electoral</li> <li>• Memoria Institucional</li> </ul>
<b>Corriente de Soluciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención de la producción de Indicadores</li> <li>• Precios de Referencia</li> </ul>

**Tabla 9**– Corrientes de múltiples de procesos de emergencia de Precios Cuidados  
(Fuente: Elaboración Propia)

## 2. El programa de Precios Cuidados

En este contexto, en enero de 2014, nace el Programa de Precios Cuidados. Un acuerdo entre la Secretaría de Comercio (dependiente del Ministerio de Economía de la Nación), los supermercados y sus principales proveedores para la administración de los precios de un *set* (inicial) de 194 productos durante todo 2014, con renegociaciones trimestrales entre las partes.

El mismo tendría por objeto tres objetivos declarados: (a) asegurar condiciones de competitividad en la economía; (b) “cuidar el bolsillo” de los argentinos; y (c) que cada consumidor ejerza su derecho de elegir informado. Es decir, alineado con la definición de la cuestión, se trataría de una respuesta pública a un problema de ambición privada y márgenes de ganancia, en distintos puntos de la estructura de costos, tanto de los sectores productivos como de distribución. El diseño del programa buscaba establecer y dar visibilidad a una canasta de productos con “precios de referencia” que contemplen “márgenes razonables” de rentabilidad.

En su etapa inicial, el programa buscó administrar el precio de 194 productos, producidos por 75 empresas proveedoras y distribuidos por 10 cadenas de supermercados de todo el país. Sin embargo, a lo largo del año 2014 el mismo fue incorporando nuevos ítems, como fruto de las revisiones trimestrales, hasta llegar (al cierre de 2015) a administrar una canasta total de 506 ítems, con aumentos en los períodos mencionados del orden del 3%, en promedio.

El programa sería rápidamente aceptado por la opinión pública, registrando un alto nivel de conocimiento y de valoración. De hecho, según una encuesta nacional de IPSOS-Mora y Araujo<sup>52</sup>, el 96% de los consultados en el mes de noviembre de 2014 manifestó conocer el programa y su alcance. Incluso, el 75% del total de los mismos, a nivel nacional, declaró –en el mismo período– haber buscado al menos un producto del programa, siendo el 81% de ellos responsables principales de las compras del hogar.

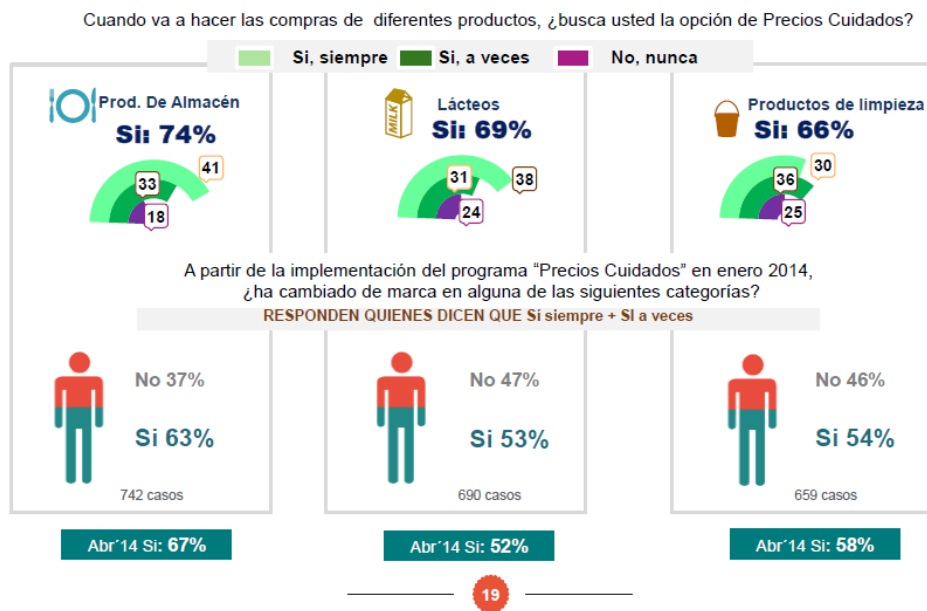


**Figura 12**– Nivel de conocimiento de Precios Cuidados (Fuente: IPSOS-Mora y Araujo)

Asimismo, determinadas categorías de productos se perfilarían como la principal opción en el orden de preferencias de los consumidores: en productos de almacén, por ejemplo, el 74% de los consultados declararía buscar productos de Precios Cuidados como primera opción, mientras que ese número llegaría al 69% en lácteos y 66% en productos de limpieza.

<sup>52</sup> Conforme a los datos provistos por la ficha técnica del estudio en cuestión, se trata de una investigación cuantitativa, con un cuestionario semi estructurado compuesto por preguntas abiertas, con una duración aproximada de 25 minutos. La muestra total fue de 998 casos, tomada en todo el país entre hombres y mujeres, entre 16 y 75 años de todos los NSE, con un método de muestreo por cuotas de sexo, edad, nivel socio económico y región. Por último, el error muestral se calculó en +/- 3.09% y un nivel de confianza del 95%.

Por otro lado, la demanda durante el primer año se multiplicaría –en promedio- siete veces, a la vez que, en el mismo período, según fuentes del sector, los productos que forman parte del programa habrían pasado de representar el 5% al 20% de la facturación de las grandes cadenas del *retail* local (Quiroga, 2015).



**Figura 13** – Consumo y cambio de marcas por Precios Cuidados (Fuente: IPSOS-Mora y Araujo)

## 2.1 Economía Jurídica

El andamiaje jurídico del programa supondría un elemento clave en sí mismo, porque a diferencia de las políticas de congelamiento precios precedentes, en esta oportunidad el accionar de las agencias estatales se encontraba instrumentado en un acuerdo formal, y no sólo de palabra, con la Secretaría de Comercio Interior (SCI), el cual sería publicado en el Boletín Oficial (BO) con fecha 12 de enero de 2014, bajo la Resolución 02/2014.

La resolución da cuenta de dos series de acuerdos en paralelo. En primer lugar, aquel firmado entre la SCI y las cadenas de supermercado, donde las mismas aceptan de forma voluntaria comercializar y poner a la venta los productos definidos, al precio acordado; mientras el segundo, en cambio,



sería firmado entre la SCI y cada proveedor de los productos previsto en la canasta, donde éstos últimos se comprometían a garantizar los niveles de entrega y el precio establecido.

Por primera vez, a diferencia del accionar anterior de la SCI, el gobierno y su consecuente posicionamiento ante la cuestión, buscaba articular las manifestaciones de superficie (visibles) del fenómeno en cuestión y las subyacentes, a partir de integrar toda la cadena de producción y comercialización, bajo un acuerdo voluntario, consensuado y formalizado.

Otra propiedad distintiva radicaría en su **economía jurídica**: se trata de una serie de diez cláusulas breves, de suscripción voluntaria, sustentadas sobre un corpus jurídico de referencia compuesto por normas preexistentes: el artículo 42 de la Constitución Nacional, el cual establece los derechos de los consumidores y usuario de servicios; la Ley 22.802 de Lealtad Comercial; la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor; la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia; y el Decreto 2136/2013 en donde se fijan los objetivos de la SCI. Es decir, por fuera del acuerdo voluntario de diez artículos, **no se necesitaron nuevos elementos jurídicos, con los costos al interior de la corriente política** (en términos de alianzas, negociación, debate con actores clave, entre otros) **que esto hubiese implicado.**

Ahora bien, en lo que a nosotros respecta, existen cuatro nudos jurídicos previstos por el acuerdo de especial importancia a los efectos de nuestros objetivos. En primer lugar, el mismo regiría únicamente para aquellos productos dados de alta a la fecha de firma del acuerdo. Es decir, las cadenas **no tenían la obligación de sumar productos que aún previstos en la canasta del acuerdo no comercializaran al momento de la firma del mismo.** Motivo por el cual, las cadenas no estaban obligadas conseguir proveedores, dar de alta productos, abastecerse y modular los mismos en sus tiendas, si ya no los vendían. Posibilitando que pudiesen concentrar esfuerzos en disponer en cantidad lo que ya tenían y no ampliar su base de surtido.

Asimismo, las partes se comprometían a **revisiones trimestrales de precios**, con la excepción de los productos de verdulería y carnes, los cuales serían sujetos a revisión mensual a pedido del supermercado, sobre todo por la estacionalidad de los mismos:

“Cláusula Cuarta: El EN y la ES acuerdan que el listado de precios estará sujeto a una revisión periódica trimestral convenida en base a la evolución de las condiciones de producción, comercialización, y distribución de los productos que la componen.”  
“Para cortes de carne, frutas, verduras y panificaciones realizadas en cada cadena, las partes acuerdan una revisión por un período menor, no inferior a un mes calendario, a solicitud de la Empresa de Supermercados.” (BO, 12 de enero de 2014, Resolución 02/2014)

En tercer término, un punto importante radicaría en la posibilidad de informar a la SCI de forma inmediata, a través del denominado “**sistema de alerta temprana**” cuando se verifiquen irregularidades en los niveles de entrega por parte de los proveedores. En el caso en que se reiterase el faltante, el producto podía ser reemplazo de común acuerdo por otro de similares características:

“Cláusula Quinta: En el caso de presentarse la falta de provisión suficiente de alguno de los productos enumerados en el Anexo I que tornen de imposible cumplimiento la obligación de venta al consumidor por parte de la ES, esta última notificará de forma inmediata y fehaciente a la SCI, por los medios que ella disponga (...) La SCI analizará las circunstancias informadas, encontrándose facultada para disponer medidas de prueba, y de existir causa justificada podrá eximir a la empresa de supermercado de las obligaciones emergentes de este Convenio, respecto al producto comunicado, por una determinada zona de venta durante un período cierto de tiempo.” (BO, 12 de enero de 2014, Resolución 02/2014)

Por último, **las empresas comercializadoras asumían la responsabilidad por la señalización diferencial de los productos**. Un sistema que mantendría características similares para todos, definidos por la Secretaría de Medios de la Nación, pero que sería objeto de multas en caso de no encontrarse conforme a lo estipulado:

Cláusula Octava: “... se compromete a exhibir y consignar de forma cierta, clara y detallada en sus puntos de venta los productos enumerados en el Anexo I, debiendo

informarse que se trata de mercadería alcanzada por el presente Convenio” (BO, 12 de enero de 2014, Resolución 02/2014).

Este acuerdo inicial tendría una vigencia de un año, pero sería refrendado de forma trimestral, a través de sucesivas adendas, con el objeto de actualizar los precios de los productos incluidos, a la vez que extenderlo a una mayor cantidad de referencias. No obstante, la primera de las adendas verificaría –además- dos novedades: en primer lugar, se **segmentaría la canasta por formato**. Un hecho que permitiría a las grandes cadenas no disponer del total de productos en todos los tipos de sucursales, sino distinguir entre hipermercados (con más de 5.000 metros cuadrados de piso de venta y 50.000 referencias en oferta) y formatos de cercanía (de 200 metros cuadrados), donde sólo se comercializan cerca de 5.000 productos.

Por otro lado, se **fijaría una línea de cumplimiento del orden del 80%**, lo que posibilitaría que las multas, actas u observaciones se efectúen sobre la totalidad de la implementación del programa en un local y no en función de la presencia/ausencia o mala señalización de un producto puntual. En este punto:

“El EN deja constancia que dada la gran cantidad de productos que se suman a la canasta a partir de la suscripción de la presente Adenda, se considerará satisfecha la oferta dirigida a los consumidores, en la medida en que el local de la ES posea, para su comercialización en góndola, al menos un 80% del total de los productos que integran el Anexo.” (BO, 12 de enero de 2014, Resolución 02/2014)

Comienza, poco a poco, a hacerse evidente dos hechos sustanciales. En primer lugar, la ejecución de **Precios Cuidados se sostendría sobre una economía jurídico-administrativa sorprendente**. Es decir, se estructura sobre la base de un convenio firmado con las principales cadenas comercializadoras y productores y una serie de sucesivas adendas, las cuales extenderían tanto el plazo de vigencia, como el alcance del programa. En segundo, **las agencias de gobierno, fundamentalmente la SCI, contemplaría –a diferencia de las políticas informales llevadas a cabo hasta ese momento- las demandas del empresariado del retail local**, sobre todo en lo relativo al abastecimiento, la necesidad de revisión de precios, un diferencial de aumento por

región del país (por los costos logísticos implicados en la comercialización) y la segmentación del surtido por formato. Es decir, que no sea necesario disponer de todo, en todo momento y en todos los formatos y necesariamente al mismo precio.

En contraposición a estos dos atributos (economía jurídica y sensibilidad ante ciertas demandas de los operadores locales) el gobierno de Venezuela<sup>53</sup>, por ejemplo, presentaría al mismo tiempo (en enero de 2014) el programa de *Precios Justos*, el cual implicaría una batería legal más compleja y densa a los efectos de asegurar el rol del gobierno de (a) fijar precios máximos de todos los bienes disponibles en el mercado de consumo, a partir de establecer un techo del 30% a los márgenes de ganancia; y (b) fiscalizar su implementación, al punto de poder expropiar mercadería y venderla de forma directa al público. De hecho, desde el 23 de enero de 2014 al cierre de 2015 se sancionó: una ley (“Ley Orgánica de Precios Justos”); una reforma a la misma, para incorporar más artículos; y diez resoluciones, las cuales además de operacionalizar la ley marco, dictan adecuaciones sobre faltantes, como leche, jabón, arroz, maíz, entre otros<sup>54</sup>.

	<b>Modalidad Venezolana</b>	<b>Modalidad Argentina</b>
<b>Instrumento legal</b>	Ley, modificaciones y resoluciones	Convenio sectorial
<b>Actores implicados</b>	Todo el funcionamiento de la economía	Gobierno y sectores productivos y de comercialización
<b>Productos</b>	Todos los bienes y servicios	194 productos
<b>Régimen de articulación</b>	Compulsiva (no hay producto que no esté regulado)	Optativa (el consumidor puede optar por productos por fuera de la canasta)
<b>Objeto</b>	Fijar techos	Administrar precios de una canasta limitada y ofrecer precios de referencia

**Tabla 10** – Diferencias entre “Precios Cuidados” (Arg) y “Precios Justos” (Ve)  
(Fuente: Elaboración propia)

Adelantándonos en nuestra argumentación, el cuadro anterior nos ayuda a poner en relieve el valor diferencial de *Precios Cuidados*: mientras *Precios Justos* se enfrentó al empresariado a partir de la movilización de todo el aparato represivo del Estado, en el marco de lo que será entendido y

<sup>53</sup> Si bien el caso de Venezuela no forma parte de las unidades bajo análisis, algunas referencias y comparaciones con el programa de “Precios Justos”, desarrollado en mencionado país en la misma época, serán de suma utilidad a los efectos de entender la especificidad y el estatuto particular del caso argentino. Las referencias pueden ayudar a situar su especificidad y a aislar las particularidades del programa y de las relaciones que lo enmarcaron. Sobre todo, por tratarse de dos modalidades (con grado variable de intensidad) de un mismo tipo de control.

<sup>54</sup> Para más información, ver: <http://www.superintendenciadepreciosjustos.gob.ve/>

conceptualizado como una “Guerra Económica”; Precios Cuidados, en cambio, pondría en acto instancias de “disciplinamiento” por usar la conceptualización de Amsden (1992): un componente central de la reciprocidad en la relación entre las agencias estatales y los empresarios, donde se mantienen canales de diálogo con el sector privado y se institucionalizan (de forma incipiente) instancias de comunicación, sin necesidad de recurrir a mecanismos de coerción directa (garantizadas, fundamentalmente, por la necesidad de negociar de forma periódica los términos y alcances del programa, así como reportar de forma semanal los niveles de abastecimiento). Volveremos sobre esto.

## 2.2 Productos y resultados

En cuanto a los **productos del programa** “Precios Cuidados”, es decir, “(...) *los bienes, servicios y regulaciones que presta la unidad gubernamental en cuestión*” (Bertranou, 2013:18), conforme datos de Presidencia de la Nación, en 9 meses de funcionamiento el mismo extendió su cobertura territorial, a la vez que incorporó otros formatos de comercialización (comercios más pequeños, almacenes, autoservicios y cadenas regionales) y nuevos proveedores. Asimismo, la línea gratuita 0800-666-1518 registró 5.000 llamadas mensuales por denuncias o dudas, a la vez que se desarrollaron alianzas con Arsat y Canal Encuentro para poder acceder a aplicativos del programa desde el televisor.

Además, las aplicaciones móviles para el control de precios y denuncias registraron una demanda considerable que las posicionó en cantidad de descargas por encima de Instagram, Twitter y Candy Crush, con cerca de 500.000 descargas y 12.214 evaluaciones en los principales portales como Google Play<sup>55</sup>.

Por otro lado, en relación a los **resultados del programa**, en tanto que “(...) *cambios observables en las condiciones de vida de la población*” (Bertranou, 2013:18), según datos oficiales la participación de los productos de Precios Cuidados en la facturación de los supermercados

---

<sup>55</sup> Para más información, ver: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.app.precios>

ascendió del 5% al 20%<sup>56</sup>. Un dato que las fuentes consultadas en el sector privado ratifican y ubican –según la cadena en cuestión- entre el 14% y el 18%.

En cuanto a los productos que forman parte de la canasta del programa, los mismos evidenciaron en dos meses un aumento del 700% promedio en su demanda, según los empresarios entrevistados. Conforme lo mencionado por los mismos, tomando el mes de abril de 2014 y comparándolo con el mismo mes de 2013 (en donde no existía el programa), los productos de Precios Cuidados verificaron un **incremento en la facturación del 159%**. De hecho, según una de las cadenas, comparando la demanda en unidades de la canasta en febrero de 2015 contra febrero de 2013 (cuando no existía el programa), la venta de los productos en cuestión habría subido un 21%. Si la comparación, en cambio, se hiciese entre febrero de 2015 y febrero de 2014 –es decir, entre el trigésimo mes de funcionamiento del programa y el segundo), el aumento en ventas de unidades sería del 20% sobre los ítems comparables<sup>57</sup>.

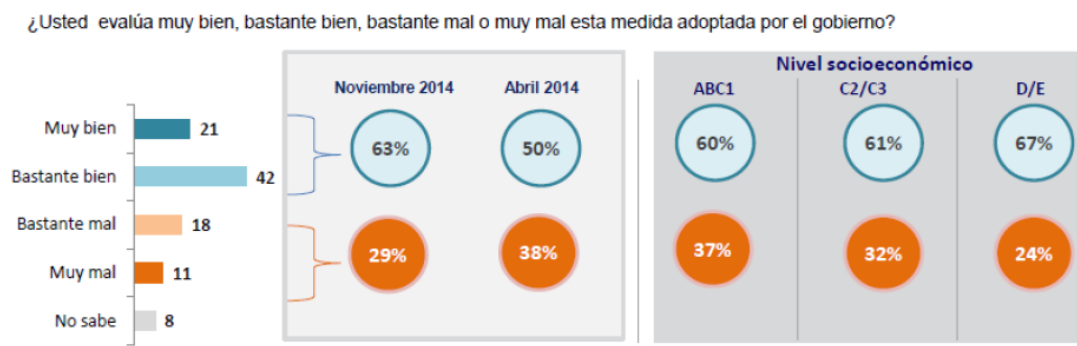
Por otra parte, el programa registraría –como adelantábamos- niveles muy elevados de conocimiento y de adhesión. Según datos de IPSOS- Mora y Araujo, el 96% de los encuestados declaró en noviembre de 2014 conocer el programa, mientras que el 75% manifestó haber buscado por lo menos un producto del mismo. Incluso, en algunas categorías como productos de almacén, lácteos y productos de limpieza, el programa revirtió hábitos de consumo y preferencias de marcas.

A noviembre de 2014 el 63% de los consultados evaluaba positivamente el programa, registrando menciones positivas por encima del 60% en todos los niveles socioeconómicos (figura 14).

---

<sup>56</sup> Para más información, consultar: <http://www.presidencia.gob.ar/component/content/article/108-gobierno-informa/28014-se-lanzo-la-cuarta-etapa-del-programa-precios-cuidados>

<sup>57</sup> La referencia a “ítems comparables” supone que como la canasta de Precios Cuidados pasó de 194 productos en 2013 a administrar 506 en 2015, la base comparable solo se hace sobre aquellos productos presentes en ambos períodos.



**Figura 14**– Evaluación de la eficacia del programa (Fuente: IPSOS-Mora y Araujo)

En cuanto a los niveles de abastecimiento o “*fill rate*”, como suelen denominarlo los empresarios del sector, los mismos habrían oscilado en torno al 65% en promedio, dependiendo de las categorías en cuestión. Es decir que, de cada orden de 10 productos, los productores entregaban en las sucursales 6.5 en promedio, siendo las categorías más sensibles, aquellas vinculadas con aceite, yerba, azúcar y harina.

Otro indicador al que se suelen referir en el sector es el “*instock*”, el cual contempla el porcentaje de stock físico a la venta. En este sentido, el mismo no varió sustancialmente a lo largo del primer año de funcionamiento del programa y se mantuvo alto (sobre todo si consideramos que la canasta creció en cantidad de productos cada tres meses) entre el 79% en enero de 2014 y el 82% a diciembre de 2014. Es decir que, en promedio, a diciembre de 2014, del total de productos participantes de la canasta en cuestión, las cadenas disponían del 82% del stock físico en el piso de ventas.

Por otro lado, según el Estudio de Faltantes de Mercadería de Góndolas publicado por la organización GS1, la cual reúne a las principales cadenas y empresas proveedoras del sistema de códigos de barras, la provisión de mercadería en 2014 habría registrado un pico histórico de desabastecimiento de 19,47%, cuando el promedio de los años 2011, 2012 y 2013 rondaba un 13,44%. El mismo valor se verificaría a fines del 2015.

En cuanto a las causas de los mismos, el 40,7% de los casos obedecerían a que la mercadería no fue repuesta en góndola; el 20,02% a que el proveedor no entregó el producto; el 19,2% a que el

local no realizó ajustes del inventario correspondientes; el 9,07% a que los centros de distribución no habían enviado los pedidos; y el 3,48% a que la sucursal no trabaja el producto.

En cuanto a las categorías dentro de Precios Cuidados, el mismo informe señala que el 43% del total de los faltantes pertenece al rubro de “alimentos”, mientras el 20% a “cuidado del hogar”, 19% a “bebidas” y 18% a “cuidado personal”.

### *2.3 Transferencias inmateriales: la intervención del piso de venta*

De esta forma, puede decirse que el Programa de Precios Cuidados configura en la tipología de Lowi (Birkland;2005), una **política pública a la vez regulatoria y redistributiva**. En primer lugar, porque declara buscar proteger a la sociedad de las externalidades negativas de la concentración tanto de la producción como de la distribución de bienes de consumo masivo y su impacto en la estructura de costos. En segundo término, en cambio, se trata de una política redistributiva en la medida en que supone, como base de su funcionamiento, una transferencia de recursos al conjunto de potenciales clientes. Los cuales, incluso, por definición cubren al conjunto de la sociedad al incluir en la canasta primeras marcas (como aquellas producidas por Coca-Cola, Unilever, P&G, y Nestlé) y una dispersión de productos que van desde leche hasta preservativos y yogures *light* de marcas líderes de mercado. Este carácter de universalidad potencial de la política, por los tipos de productos que contempla, es la condición misma de posibilidad del crecimiento en la demanda de los mismos, así como la contracara de las políticas auto-focalizadas [*self-targeted*] que mencionábamos más arriba en donde el elemento subsidiado es un bien “inferior”, consumido preferencialmente por los sectores populares (Adams, s/f:4), como criterio de focalización. Volveremos sobre esto a propósito del caso del pan *baladi* en Egipto.

En términos, de un empresario perteneciente a uno de los principales grupos alimenticios del país: "el programa fue un éxito y está claro que es uno de los logros que puede mostrar el equipo económico. Precios Cuidados provocó una variación positiva para la gran mayoría de los productos participantes. Pero como contrapartida estamos enfrentando situaciones muy complejas en materia



de rentabilidad, especialmente en algunos rubros, como el aceite. Hoy, el aceite tiene un precio irreal, en el que los exportadores están subsidiando a los consumidores locales”.

Pero a la redistribución material directa, como fruto de la puesta en suspenso de los mecanismos de mercado para la definición libre de costos y márgenes, se debe sumar el compromiso por parte de las cadenas de supermercados de resignar, a su vez, el espacio destinado a la promoción de productos y promociones para la disposición de cartelería oficial de “Precios Cuidados”, así como la distribución de folletos con los productos y los precios acordados. Todos materiales y productos producidos y financiados por las mismas cadenas.

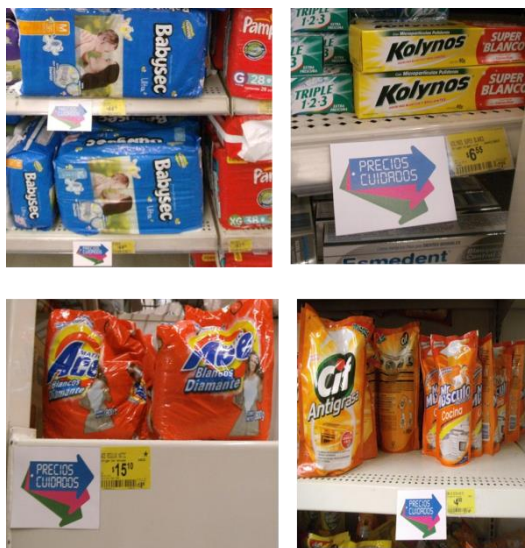
Este es un punto central, dado que la intervención del piso de venta (la transferencia al sector público de un espacio tradicionalmente puesto en valor por parte de las cadenas para con sus proveedores) posibilitó la clara identificación del programa, el cual pasaría a operar como una marca más: de fácil identificación, con un logo propio, señalización, folletos, cartelería aérea, listados al ingreso de tienda entre otros (ver figura 15, 16 y 17). En una palabra, las cadenas debían no sólo renunciar a los márgenes de ganancia y transferir de forma indirecta recursos al funcionamiento del programa, a la vez que incrementar los costos administrativos y de transacción para la ejecución del mismo, sino también asumir aquellos propios de la señalización en piso de venta, tanto por la producción de materiales, como la renuncia a la comercialización de esos espacios. La Secretaría de Medios, por su parte, asumiría como propio el diseño del logo y la responsabilidad por la difusión en medios masivos del programa y sus productos.



**Figura 15**– Intervención en el piso de venta (a)



**Figura 16**– Intervención en el piso de venta (b)



**Figura 17**– Cenefas con el logo del programa señalizando los productos participantes

Es esta ejecución, sobre todo, la que será objeto de los controles por parte de las organizaciones sociales y grupos militantes que, sin estar organizados de forma directa por las agencias estatales (a diferencia del caso venezolano, por ejemplo), controlarán semanalmente los productos y su señalización, así como realizarán “escraches” a los presidentes de las principales cadenas y

distribuirán panfletos en contra de las denominadas “corporaciones económicas”. Volveremos sobre este punto.

#### 2.4 Actores: redes, preferencias y recursos

El diseño mismo del programa, como acabamos de ver, prevé por lo menos tres actores reconocidos de forma explícita: las empresas (tanto aquellas productoras de bienes de consumo masivo, como las comercializadoras); las Cámaras que representan sus intereses y negocian de forma conjunta; y la Secretaría de Comercio, en tanto que agencia estatal a cargo de la implementación del programa.

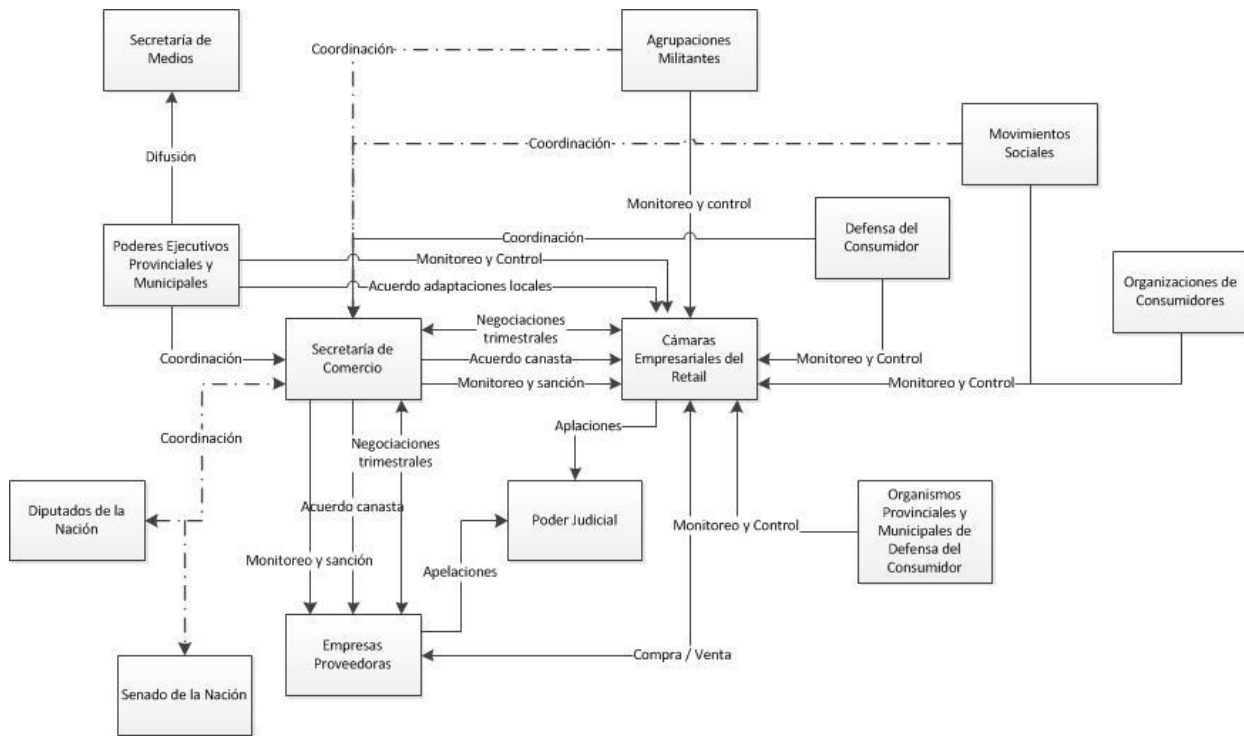
Por otro lado, en el devenir de la implementación del mismo, se sumarían distintos actores con niveles diversos de involucramiento y participación:

Actores	Funciones
<b>Secretaría de Comercio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por el normal funcionamiento del Programa.</li> <li>• Inspeccionar su cumplimiento y (eventualmente) sancionar incumplimientos.</li> <li>• Compilar las “alertas tempranas” por faltante de stock y autorizar faltantes en góndolas (en caso de comprobar la situación).</li> </ul>
<b>Defensa del Consumidor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspeccionar su cumplimiento y (eventualmente) sancionar incumplimientos.</li> <li>• Coordinar canales de quejas y reclamos.</li> <li>• Velar por las normativas de “lealtad comercial” (rotulado de productos, exhibición de precio, conservación de la calidad de los productos y no alteración, pesos y medidas declaras y efectivas de los productos, etc.)</li> </ul>
<b>Secretaría de Medios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar, publicar y distribuir las revistas con el set de productos para que estén disponibles en todas las cadenas.</li> <li>• Contratar los espacios en medios publicitarios (de todos los tipos) para la difusión del programa.</li> </ul>
<b>Cámaras Empresariales del sector distribuidos (ASU, CAS y FASA, Federación de supermercados y Asociaciones Chinas de la República Argentina, CEDEAPSA, CADECOM, CADAM)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suscribir los acuerdos con la Secretaría de Comercio.</li> <li>• Negociar ajustes de precios e inclusión de productos trimestralmente.</li> <li>• A su interior, cada miembro de las cámaras asume el compromiso de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la oferta del set de productos acordados a “precio cuidado” y con un sistema de señalización especial.</li> <li>• Denunciar a la Secretaría de Comercio, mediante un sistema de alertas tempranas, las faltas de aprovisionamiento.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Empresas Proveedoras de Bienes de Consumo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el aprovisionamiento de los productos implicados en el convenio, al precio acordado.</li> </ul>

<b>Comisiones del Senado de la Nación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratar la reforma a la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor (“<i>proyecto Aníbal Fernández</i>”) para impedir cautelares por el pago de multas dentro del régimen de sanciones por Precios Cuidados.</li> </ul>
<b>Comisiones de la Cra de Diputados de la Nación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratar la modificación a las leyes de Abastecimiento, de Lealtad Comercial y de Defensa del Consumidor para la conformación del Tribunal de la Competencia (“<i>proyecto Recalde</i>”).</li> <li>• Tratar el proyecto de reformas a la ley de Lealtad Comercial con el objetivo de permitir la clausura de comercios que incurran en infracción e incorporar el concepto de reincidencia por el cual se duplique la multa (“<i>proyecto Cabandíé</i>”).</li> </ul>
<b>Poder Judicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar tratamiento a las acciones de amparo por el pago de multas.</li> </ul>
<b>Poderes Ejecutivos Provinciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar y firmar con las cadenas marcos de adhesión local al programa nacional.</li> <li>• Inspeccionar su cumplimiento y (eventualmente) sancionar incumplimientos.</li> </ul>
<b>Poderes Ejecutivos Municipales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspeccionar su cumplimiento y (eventualmente) notificar sanciones.</li> </ul>
<b>Organismos Provinciales de Defensa de la Competencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspeccionar su cumplimiento y (eventualmente) sancionar incumplimientos.</li> </ul>
<b>Organismos Municipales de Defensa de la Competencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspeccionar su cumplimiento y (eventualmente) sancionar incumplimientos.</li> </ul>
<b>Movimientos Sociales Agrupaciones militantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar inspecciones, documentar faltas y notificar a la Secretaría de Comercio de las mismas.</li> </ul>
<b>Asociaciones de Defensa del Consumidor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar acciones de sensibilización en vía pública (distribución de volantes en la puerta de las cadenas, etc.).</li> </ul>

**Tabla 11** – Actores y funciones en el marco del programa (Fuente: elaboración propia)

Sin embargo, el **nudo crítico de relaciones** se concentraría en los actores previstos por el articulado del acuerdo. Los cuales, incluso, concentrarían –como vemos en la figura 18- la mayoría de las relaciones e interacciones previstas en el marco del mismo. En esta línea, en función de las diversas entrevistas realizadas, puede definirse –de forma preliminar- el siguiente conjunto de relaciones entre los actores.



**Figura 18**– Red de relaciones previstas por el programa (Fuente: elaboración propia)

Este cuadro pone en evidencia el conjunto de relaciones a partir de las cuales se desarrolla la vida social del programa, a la vez que ilustra su base material y la red sobre la cual se producen y distribuyen los bienes públicos previstos (Bonvecchi y Scartascini,2015:48). Asimismo, se hace evidente la existencia de **tres nodos críticos** que concentran como objeto y sujeto gran parte de la atención: la Secretaría de Comercio, las Cámaras Empresarias del *retail* y las empresas proveedoras.

En segundo lugar, **existe un peso diferencial** –a nivel del empresariado- entre los sectores comercializadores y los productores, en vistas a que el primero tiene un mayor peso específico al interior de la red. Sobre todo, como objeto de control y monitoreo de diversos actores. Un punto que debe analizarse a la luz del rol que a mencionadas cadenas les tocó jugar como último eslabón de la estructura de comercialización y el lugar mismo de encuentro entre consumidores y productos. Asimismo, en el conjunto total de relaciones existentes, aquellas vinculadas al monitoreo y control tiene un mayor nivel de redundancia por sobre el resto.

Por otro lado, existen varias relaciones cuyo nivel de “formalización” no pudo ser establecido por los entrevistados. Fundamentalmente, aquellas verificadas entre la Secretaría de Comercio y las agrupaciones sociales y militantes, por un lado, y las Comisiones de las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso Nacional en donde comenzaban a debatirse reformas al marco legal vigente.

Por último, existen dos actores menores. En primer lugar, los Poderes Ejecutivos provinciales y municipales, los cuales se limitaron –sólo en cinco casos- a realizar adaptaciones (negociadas de forma informal con las cadenas) de la canasta para ajustarla “a los gustos locales”, a la vez que obtener una oportunidad de visibilización de la gestión local en el marco de un alto interés público y mediático del tema. El segundo, estaría dado por el Poder Judicial en sus diversos niveles, el cual sólo se limitó a ser receptor de apelaciones de las multas por parte de las empresas del *retail*, habiéndose pronunciado solamente una vez en relación directa al programa (el 9 de diciembre de 2014).

En suma, en términos de **relevancia o “criticidad” al interior del conjunto de relaciones** en cuestión, la Secretaría de Comercio y las Cámaras Empresarias (sobre todo del *retail* local), así como en segundo orden las organizaciones sociales, militantes y de defensa de los derechos de los consumidores, constituirán el foco de nuestra atención, en vistas a que concentran en torno suyo gran parte del conjunto de relaciones previstas tanto en el marco del diseño como de la gestión del programa.

En cuanto al **orden de preferencias** de cada actor, puede adelantarse (si bien entraremos en mayor detalle en lo sucesivo) que el **gobierno** tiene un fuerte incentivo para evitar costos electorales, por lo que, en contextos de alta volatilidad de precios, tiende a subsidiar el consumo para evitar descontentos a nivel de los usuarios (aun cuando este tipo de política tiene un costo alto de desarticulación en el futuro). Sobre todo, en vistas a que el consumidor posee incentivos para mantener o mejorar su nivel de vida, consumo e ingresos. Un objetivo que de no cumplirse derivaría en una percepción negativa de la gestión de gobierno, así como su propensión a la protesta (Bienen and Gersovitz, 1986 y van Wijnberger, 1992).

Por otro lado, las **empresas comercializadoras** tienen fuertes motivaciones por mantener márgenes de rentabilidad y –consecuentemente–, en contextos inflacionarios, trasladar el aumento de costos a los precios finales, salvo que existan mecanismos de compensación bajo la forma de subsidios o regímenes de extensión de algún tipo (Mascarenhas Bril y Post, 2014).

Por último, en cuanto a los **recursos**, mientras los primeros cuentan con –precisamente– subsidios y mecanismos de compensación; instrumentos formales –como veremos– para la aprobación de cuotas de importación de producto o compra de moneda extranjera; así como de control y sanción, como la emisión multas, realización de inspecciones y clausuras; los segundos disponen de su conocimiento del canal y las reglas de formación de precio, de su capacidad de acceder a funcionarios claves y poder de lobby (poder instrumental), así como de la amenaza latente de desinversión (poder estructural).

Ahora bien, esta articulación entre actores y recursos se da –también en lo relativo al control de precios– en el caso de las tarifas de servicios públicos, pero con diferencias sustanciales. En este sentido, la propuesta de “*policy trap*” que formulan Bril Mascarenhas y Post (2014), supone que las políticas de control de precios a través de subsidios son puestas en marcha a un costo relativamente bajo, pero que con el tiempo reducen el margen de acción de los gobiernos por los desincentivos y costos de su desarticulación.

En el caso referido por los autores, entre el 2003 y el 2008, se habría registrado una estrategia institucional de creciente involucramiento estatal, a partir de un programa sustentado en la transferencia creciente de recursos al sector privado, con el subsidio como el principal instrumento, y escasos sistemas de rendición de cuentas y control de las empresas. La segunda etapa, en cambio, implicaba una estrategia institucional de búsqueda por disminuir el involucramiento estatal y la presión fiscal, a partir de la revisión del subsidio como instrumento único y central, para la instrumentalización de sistemas online de información, monitoreo y de control de los mismos, así como segmentación de los usuarios para la revisión de los beneficiarios.

Sin embargo, para el caso de Precios Cuidados, aun manteniendo las mismas condiciones contextuales y objetivos de corto plazo (a saber: contener el “humor social”, enfrentar escenarios

de volatilidad electoral y hacer frente a las dudas sobre la gobernabilidad a partir de replantear la alianza de poder), **no existen tensiones de corto y mediano plazo en relación a los costos** porque el financiamiento de la brecha de precio entre el “precio cuidado” y aquel librado a las fuerzas de mercado es financiado por las empresas productoras y comercializadoras. Precisamente, por el carácter redistributivo del programa que analizábamos con anterioridad.

De esta forma, a diferencia de los subsidios al consumo de servicios públicos, la sustentabilidad de mediano y largo plazo del consumo minorista no se ve afectada: la política pública de control no se vuelve cara en términos de recursos fiscales ni requiere necesariamente de una mayor inversión. Sus resultados, tampoco se ven limitados por la escasa visibilidad de la misma y el costo de “sinceramiento”, como se ha dado en llamar mediáticamente al reconocimiento de los precios de mercado. Por el contrario, el estatuto de Precios Cuidados, al interior del conjunto de políticas de control de precios y subsidio al consumo, radica en que **lejos de tener poca visibilidad social, alto costo y difícil rédito político, posibilita una alta visibilidad a partir de la construcción misma de una marca, un alto rédito político con índices de aprobación del orden del 63% a noviembre de 2014, como fruto de la distribución universal de sus beneficios y la concentración de los costos en pocas empresas.** En los términos de un consultor privado: “Si hay algo para reconocer es que el Gobierno es un gran creador de marcas. Esto se puede ver no sólo con Precios Cuidados, sino también en propuestas como Ahora 12 o Procrear, que, más allá de las críticas, gozan de una alta adhesión en la sociedad”.

### **3. Precio Cuidados y los componentes de la capacidad estatal**

Como mencionábamos al inicio del presente trabajo, la noción de **componentes de capacidad estatal** “refiere a una dimensión constitutiva de la capacidad que puede ser observable para los analistas (...) de política pública, y que incluso, puede ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos” (Bertranou, 2013:44).

La capacidad estatal sería, entonces, una medida de las dotaciones materiales, financieras, legales, organizacionales y humanas al interior de cuatro componentes. A saber: (a) vínculos con actores



no-estatales; (b) legitimidad del sujeto estatal; (c) organización y medios de acción: características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y (d) capital de acción interinstitucional. Abordemos cada dimensión para el caso en cuestión.

### *3.1. Legitimidad del sujeto estatal: el rol de la opinión pública*

En lo relativo a la legitimidad del accionar de la Secretaría de Comercio, en particular en lo referente a las **autorizaciones legales** que sustentan su acción, se destaca una deflación en términos de instrumentos normativos. Como analizábamos en el apartado anterior, la ejecución del programa se sostiene sobre un convenio firmado con las principales cadenas comercializadoras y productores, el cual originariamente sólo regía por tres meses para la zona Metropolitana de Gran Buenos Aires, y una serie de sucesivas adendas las cuales extenderían tanto el plazo de vigencia, como el alcance del programa, posibilitando su “llegada” al resto del país en el mes de febrero de 2014.

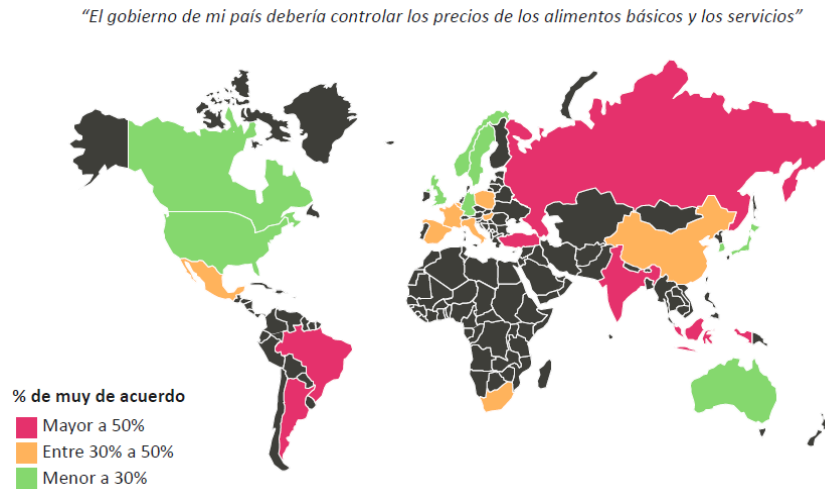
Con respecto a la **legitimidad político-institucional** para desplegar su accionar, al implicar un acuerdo con las Cámaras empresariales del sector, el caso de “Precios Cuidados” encontró desde su origen mismo legitimidad para actuar. La duda sobre las bases del porqué de mencionada concesión por parte del empresariado es un punto que abordaremos más adelante. No obstante, el único foco de crítica activa estaría dado por diversos actores del sistema político, todos opositores al gobierno, quienes no dudarían en manifestar sus dudas frente al programa. En palabras del líder opositor (por entonces) Sergio Massa: “la realidad es que los distribuidores no entregan productos de precios cuidados, y encima los precios siguen subiendo. El 'control' o 'cuidado' de precios como se llama ahora, no funciona”<sup>58</sup>.

Sin embargo, la mayor fuente de legitimidad a la intervención estatal y el despliegue de capacidades estaría dada por la opinión pública. Según un estudio de IPSOS-Mora y Araujo de más de 998 casos a nivel nacional, en Argentina más del 50% de la población encuestada se

---

<sup>58</sup> Para más información, ver: <http://www.rionegro.com.ar/diario/massa-critico-a-los-precios-cuidados-y-el-avance-de-la-inflacion-1551048-9532-nota.aspx>

encontraba, al momento de la realización del campo, a favor de que el gobierno controle los precios de los alimentos básicos y servicios (figura 19). Incluso, el 43% declaraba que las empresas de consumo masivo deberían estar bajo directa administración del Estado (figura 20).



**Figura 19** – Porcentaje de acuerdo con que el Gobierno controle los precios de los alimentos básicos y los servicios (Fuente: IPSOS-Mora y Araujo)

Algunos entrevistados señalaron que para algunos rubros económicos es mejor que las empresas sean del estado y otros que sean privadas. Del siguiente listado le voy a solicitar que me diga para cada rubro si piensa que **las empresas deben ser del Estado**



**Figura 20** – Porcentaje de acuerdo con que las empresas de cada sector sean del Estado (Fuente: IPSOS-Mora y Araujo)

En suma, a nivel de la opinión pública, lo que se hacía evidente es la existencia de **cierta valoración positiva en relación a la intervención estatal en la economía, legitimando**

**cualquier posible accionar en este campo**, sobre todo en lo relativo al control de alimentos básicos.

Este punto es central, sobre todo si lo analizamos a la luz de la economía discursiva a partir de la cual se presentó el programa en público, en donde el gobierno se presentaba como “socio” y “administrador”<sup>59</sup> del sector privado, en defensa de los consumidores por el margen de legitimidad de acción que le confiere cierta valoración positiva de su intervención pública por parte de la opinión pública, así como el reconocimiento de las Cámaras del sector con las cuales firmó el acuerdo. En los términos mismos de la comunicación del Ministerio de Economía: “(...) Kicillof afirmó que los artículos de la canasta representan una porción importante de las necesidades básicas de los argentinos y que el esquema viene a darle “previsibilidad al consumo e impedir abusos en la cadena de comercialización” (Ministerio de Economía, 03 de enero de 2014). El subrayado es nuestro.

En el caso venezolano, en cambio (de nuevo: un contrapunto que nos ayuda a ilustrar el valor diferencial de forma y el estatuto particular de Precios Cuidados), la relación con la opinión pública quedará circunscripta a ciertos rasgos propios del campo semántico bélico, como estar en “*guerra*”, “*batalla*”, “*Brigadas juveniles para la defensa popular de la economía*”, “*Comisión de la Paz del Área Económica*”, etc. El modelo venezolano, en suma, parte de entender al Estado y su autonomía como el único lugar de realización de los intereses de la sociedad.

---

<sup>59</sup> Incluso, la idea del “*Estado como administrador*” de la buena comunidad organizada, es una formulación histórica del peronismo. De hecho, la idea de “Comunidad Organizada” reposaba sobre veintitrés principios, entre los que se destacaba la idea de una crisis de valores que enfrenta el hombre y la sociedad, la necesidad de superar la lucha de clases por la colaboración social y la dignificación humana, coordinada por el Estado (en respuesta al anhelo de armonía y la necesidad de equilibrio), en donde se buscaría que el hombre recupere el sentido de misión y la comunidad organizada sea depositaria del sentido de la norma.



**Figura 21** – Convocatoria en la página oficial de la Superintendencia de Precios Justos

### 3.2. El vínculo con actores no-estatales y el poder de sanción (formal e informal)

En este punto, comienzan a evidenciarse las particulares del caso argentino en lo relativo al segundo de los componentes de las capacidades estatales: el vínculo de las agencias estatales con actores no-estatales. Sin exagerar, puede decirse que Precios Cuidados, sobre todo a diferencia de lo que acabamos de discutir sobre *Precios Justos*, supone un reconocimiento del hecho que la autonomía del Estado no es absoluta, sino que -por el contrario- se encuentra enraizada: mantiene una serie de vínculos concretos que la unen a la sociedad a través de canales institucionalizados para la negociación y renegociación continúa de las políticas y sus metas (Evans, 1995).

El programa contempla instancias de negociación permanente, no solamente cada tres meses, a los efectos extender el mismo, acordar las subas autorizadas de los productos y –eventualmente- incorporar nuevos, sino también contactos diarios con las áreas de abastecimiento de las principales empresas, en vistas a que reporten mediante un sistema de “alertas tempranas”, los incumplimientos en las entregas y el total de órdenes de compra por producto elevadas a los productores. Un sistema de reporte en tiempo real que permite a las cadenas de supermercados denunciar el faltante de producto de forma *online* a la Secretaría de Comercio, con miras a que pueda controlarse a los productores frente a un posible quiebre y faltante de *stock*<sup>60</sup>. Incluso, el

<sup>60</sup> Sobre la base de esta información, la Secretaría de Comercio autorizaba, o no, la comunicación de faltantes en las góndolas una vez investigado y comprobado el hecho. No obstante, según fuentes de la Asociación de Supermercados Unidos, al día de la fecha la relación entre faltante autorizada por la secretaría y aquel reportado por las empresas comercializadoras apenas superaba el 10% semanal.

diseño del programa contemplaría, como mencionamos más arriba, cambios en función de las preocupaciones del sector en torno al aumento periódico de precios, los costos logísticos para el traslado de los mismos al interior del país y la estacionalidad mensual de frutas, verduras y carnes, entre otros.

Sin embargo, Precios Cuidados implica una relación con actores no-estales en otro sentido aún más decisivo para el funcionamiento del programa: su **articulación con organizaciones sociales para el control, monitoreo del cumplimiento del programa y sanción**. Un tipo de prácticas articularias que nos pone frente a la necesidad de reconocer el rol que cumplen estos vínculos en la construcción de la capacidad de la burocracia y los recursos del Estado (Amengual,2011:309).

En este sentido, la articulación con diversas agrupaciones tiene dos efectos directos. En primer lugar, posibilita un crecimiento de la capacidad para penetrar al interior de la esfera de mercado (intervenir en sus relaciones y apropiarse de sus recursos, con miras a poner en acto las decisiones del gobierno), como fruto de la articulación con actores y recursos propios del orden de la reproducción social. En nuestro caso: que los productos definidos estén en las góndolas, al precio acordado y con la señalización especial definida, bajo presión del control de las organizaciones sociales. En términos concretos, según datos de una de las principales agrupaciones participantes, en el inicio del programa se distribuyeron más de 500.000 panfletos con los listados de los precios y productos incluidos, participando –solo de esa agrupación- 1.700 militantes, 400 en la Ciudad de Buenos Aires y 1.300 en diferentes puntos del territorio bonaerense. En esta línea, en la Ciudad se instalaron frente a cadenas minoristas como supermercados y autoservicios 460 mesas; mientras que en la provincia se instalaron unas 360 mesas de difusión en puntos estratégicos de consumo masivo (Quiroga, 2015).

Esta articulación posibilita una **ampliación del margen de la capacidad de control** de los solo 41 “relevadores” oficiales que disponía la SCI (ver tabla 12), asegurando la capacidad de inspección, la cual –de lo contrario- no hubiese alcanzado para cubrir el total implicado de 2.000 bocas de expendio.

Provincia	Cant. de Relevadores
Buenos Aires	18
Catamarca	1
Chaco	1
Chubut	1
Córdoba	2
Corrientes	1
Entre Ríos	1
Formosa	1
Jujuy	1
La Pampa	1
La Rioja	1
Misiones	1
Neuquén	1
Río Negro	2
Salta	1
San Juan	1
San Luis	1
Santa Cruz	1
Santa Fe	1
Santiago del Estero	1
Tierra del Fuego	1
Tucumán	1
<b>Total general</b>	<b>41</b>

**Tabla 12** – Cantidad y distribución geográfica de los Relevadores de la Secretaria de Comercio  
(Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los informantes de las principales cadenas)

En segundo lugar, esta articulación con actores no-estatales **posibilita el establecimiento de un régimen de sanciones “no oficiales” vinculadas con cierto accionar ilegal**, como el daño a la propiedad privada a partir de pintadas (figura 22) y “escraches”<sup>61</sup> (figura 23), todas llevadas a cabo por organizaciones sociales y/o políticas.

En una palabra, este tipo de articulación amplía los recursos estatales de sanción, a partir de cierto régimen de “estatalidad híbrida” (Dewey,2012). Es decir, una forma particular de accionar que contempla el hecho que pueda actuar de forma ilegal, a partir de agrupaciones sociales y políticas en este caso, para responder a demandas sociales (al cumplimiento efectivo del acuerdo). Desde esta perspectiva, las prácticas ilegales e informales forman parte del *stock* de recursos usados para proveer seguridad a la población.

<sup>61</sup> Los “escraches” designan en Argentina una forma de acción colectiva contra personas del ámbito político, administrativo o militar y que consiste en dar difusión a ciertos abusos o irregularidades cometidas durante su gestión, ante sus domicilios particulares o en cualquier lugar público donde se las identifique.



**Figura 22** – Pintadas sobre la medianera de una de las principales cadenas de Argentina



**Figura 23** – “Escraches” a los principales referentes de las cadenas del supermercadismo local

De esta forma, el *stock* de recursos punitorios disponibles al interior Estado, fundamentalmente inspecciones, multas y clausuras, se ven complementados con instancias informales de legalidad híbrida.

Es importante, en este punto, entender las bases de funcionamiento formal del régimen de monitoreo y sanción, el cual se encuentra regulado por tres normativas diferentes, las cuales buscan

administrar las prácticas en materia de exhibición de precios, de diferencias entre el precio de góndola y el imputado en la caja, y el faltante de *stock*.

En cuanto a la **exhibición de precios**, la misma se encuentra normada por la Resolución 7/2002, la cual establece que “quienes ofrezcan bienes muebles o servicios a consumidores finales deberán indicar el precio expresado en moneda de curso legal y forzoso en la REPUBLICA ARGENTINA —PESOS—. El mismo deberá ser el de contado en dinero efectivo, y corresponderá al importe total que efectivamente deba abonar el consumidor final” (Artículo 2, Resolución 7/2002).

Asimismo, en su artículo 5 contempla que “la exhibición de los precios deberá efectuarse por unidad, en forma clara, visible, horizontal y legible. Cuando se realice mediante listas, éstas deberán exponerse en los lugares de acceso a la vista del público, y en los lugares de venta o atención a disposición del mismo.” (Resolución 7/2002)

La **diferencia entre los precios de góndola y de caja**, por otro lado, se encuentra regulada por la Ley 22.802, en la cual “(...) queda prohibida la realización de cualquier clase de presentación, de publicidad o propaganda que mediante inexactitudes u ocultamientos pueda inducir a error, engaño o confusión respecto de las características o propiedades, naturaleza, origen, calidad, pureza, mezcla, cantidad, uso, precio condiciones de comercialización o técnicas de producción de bienes muebles, inmuebles o servicios.” (Artículo 9, 22.802).

Por último, el **faltante de stock** se encuentra reglado por la Ley 24.240, en donde se fija que “(...) la oferta dirigida a consumidores potenciales indeterminados obliga a quien la emite durante el tiempo en que se realice, debiendo contener la fecha precisa de comienzo y de finalización, así como también sus modalidades, condiciones o limitaciones. La revocación de la oferta hecha pública es eficaz una vez que haya sido difundida por medios similares a los empleados para hacerla conocer” (Artículo 7, Ley 24.240).

Según los empresarios consultados, de las tres cuestiones susceptibles de ser multadas, **el faltante de producto concentraría cerca del 75% de las multas, mientras que las diferencias de precios entre la señalización de la góndola y el ticket final, rondaría el 20%**. La diferencia, del



orden del 5%, se explicaría por faltas en la exhibición de precios. De hecho, al cierre de 2015, se labraron multas por un monto total de AR\$ 31 millones de pesos<sup>62</sup>, dos de las cuales han sido ratificadas por la Justicia<sup>63</sup>.

Ahora bien, es interesante notar que a los ojos de los empresarios consultados “la mayoría de las actas de por sí son nulas, por no contar las mismas con requisitos fundamentales, como testigos o señalar las competencias del funcionario actuante. Incluso, muchas de las conductas que se señalan no se encuentran tipificadas en las normativas. Sobre todo, porque para una cadena no existiría responsabilidad cuando existen faltantes de productos como consecuencia de factores externos. La falta de entrega por parte de los proveedores configura un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor, por lo que no existe incumplimiento en la medida que los proveedores no cumplan con sus obligaciones” (Quiroga, 2015).

Aun así, en promedio, las cadenas consultadas recibieron por parte de la Secretaría de Comercio 150 actas, de las cuales sólo el 10% tuvo –en el plazo considerado— una sanción efectiva. El resto o bien fueron archivadas (30%), o bien tienen pendiente su resolución (60%).

Este **desfasaje entre multa efectiva, pendiente y archivada** radica en que –como sostienen los informantes- “como cadena, nosotros no estamos obligados a garantizar, el 100% de *stock* del 100% de los productos de forma permanente. Es más... el 70% de las veces podemos probar que los productos infraccionados fueron oportunamente informados como Alerta Temprana, sin embargo, la Secretaría no justificó debidamente el faltante. Un punto que no nos salva del costo de reputación cuando se publican estos datos en los medios” (Quiroga, 2015).

En este punto, **el impacto del programa sobre las operaciones de las empresas radicaría menos en la efectividad de la sanción que en el alza en los costos de transacción, como fruto del incremento en los gastos administrativos para la implementación y seguimiento del**

---

<sup>62</sup> Para más información, ver: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=740152>

<sup>63</sup> Para más información, ver: <http://www.diariouno.com.ar/pais/Confirmaron-multas-a-supermercados-por-violar-los-precios-cuidados-20141209-0116.html>

**programa, así como la defensa/apelación de las multas y sanciones; y el costo de reputación** para con la opinión pública en general y su clientela en particular.

Por último, al conjunto de sanciones formales e informales y la alianza con actores no-estatales, debe sumarse una serie de herramientas desarrolladas para el control directo por parte de los consumidores. En este sentido, de cara a la ciudadanía en general, el programa puso a disposición un **sistema telefónico y online de denuncia**, así como una **aplicación para teléfonos móviles** que permite el escaneo del código de barra de un producto y así saber si pertenece al *set* de productos cuidados y cuál debería ser su precio. Incluso, permitía al usuario enviar -en el momento- un mensaje, con foto, a la Secretaría de Comercio para denunciar si el mismo no se encontraba disponible o su precio no era el correcto.

A su vez, en los últimos meses del 2015, se desarrollaron aplicativos que permitían “jugar” a cuidar los precios, descargar *wallpapers* para la computadora, ver videos online, descargar fotos y disponer de recetas y chistes<sup>64</sup>.

Ahora bien, llegados a este punto el rol del empresariado nos expone a un dilema: ¿por qué aceptaría voluntariamente una política de control de precios? Sobre todo, cuando tiene un impacto directo en su operación al **reducir el margen de ganancia; limitar, consecuentemente, la definición de estrategias de posicionamiento diferencial**, tanto comerciales como de marketing general, de cada cadena para con sus competidores inmediatos, como consecuencia tanto de la estandarización de precios como por la intervención del piso de ventas con cartelera y señalética oficial; **incrementar la interacción con las agencias de gobierno; y aumentar los costos de transacción**, a partir de asignar recursos al funcionamiento del programa tanto materiales como humanos.

Incluso aún más: si es cierto, como sostuvimos, que esta nueva forma de articulación conjunta, prevista por el programa, entre el sector público y el privado, contribuye a ampliar las capacidades estatales a partir de mejorar la legitimidad del sujeto estatal, los vínculos del Estado con actores

---

<sup>64</sup> Para mayor información, consultar: <http://www.precioscuidados.com/yocuidolosprecios.html>

no-estatales y las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática, **¿por qué el empresariado aceptaría contribuir a incrementar los poderes relativos de quien lo controla, sin garantías efectivas de límites a su ejercicio?**

Un dilema aparente que nos pondrá, como veremos, frente a la **ruptura de las fronteras entre las políticas de protección y las agendas de liberalización** a la vez que, en el centro de un problema metodológico, fruto del desfasaje entre el lugar de analista de los fenómenos sociales y el nivel de los actores sociales. Después de todo, sólo a los ojos de los actores las acciones del empresariado (la renuncia a ciertos grados de agencia en la definición de su política comercial y de precios) pueden ser “irracionales” o “contradictorias”. En los pliegues de la dinámica social, en cambio, el empresariado se encuentre desarrollando apuestas en múltiples juegos; siendo en la concurrencia de los mismos, en su despliegue y encadenamiento, en donde se reencuentra la racionalidad perdida a los ojos de los actores (Tsebelis, 1990).

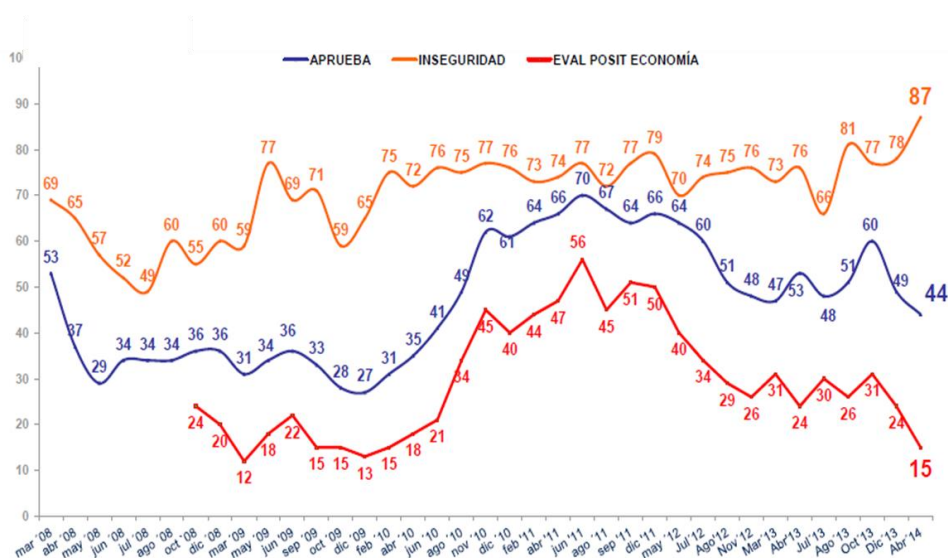
En una palabra, estamos ante una lógica de elección (aparentemente) no óptima, que nos pone ante el **desafío de reconstruir las arenas múltiples en donde se desarrolla el accionar del empresariado y en el marco de las cuales adquieren sentido.**

En este marco, reconstruir las arenas múltiples de despliegue del juego empresarial supone, como lo hemos desarrollado en otro lado (Quiroga, 2017a) que dediquemos nuestros esfuerzos a **comprender cabalmente al sector en cuestión**, en nuestro caso a las empresas de comercialización de bienes de consumo masivo; así como el **alcance y significado de las cuestiones bajo debate**, para –finalmente- intentar **reconstruir el contexto estratégico** (Broockman, 2012) y los múltiples juegos encadenados (Tsebelis, 1990) que le dan marco y forma a las comunicaciones y declaraciones de los actores implicados (sus preferencias expresadas).

Reconstruir las preferencias, más allá de los comportamientos manifiestos, implica reconstruir un horizonte temporal más amplio, que pone en evidencia –por lo menos- la existencia de **seis factores** que nos permiten aproximarnos a los intereses del empresariado como actor social y que contribuyen al esclarecimiento de la posición estructural del mismo al interior del debate en cuestión, a la vez que explican el porqué del cambio de posición que mencionábamos.

En primer lugar, a nivel de la opinión pública –como desarrollamos- comenzaría a registrarse un **crecimiento en la preocupación por el fenómeno de la inflación**, sobre todo desde mediados de 2009 en adelante, y de las expectativas negativas sobre la situación económica personal y del país.

En segundo término, la trascendencia que tomaría el tema a nivel de la opinión pública **habría tornado imposible, por un lado, la no-toma de posición por parte del gobierno y sus agencias**, sobre todo por los costos electorales, al verificarse cierta correlación entre percepción de desempeño económico y evaluación de gestión de gobierno (figura 24).



**Figura 24-** Correlación entre evaluación de desempeño de la economía y gestión de gobierno (Fuente: IPSOS-Mora y Araujo)

Incluso, siguiendo los desarrollos de Culpepper (2010), estos dos primeros factores habrían codeterminado un tercero: la **limitación del margen de acción del empresariado y el ejercicio del poder instrumental**, siendo forzados –por el estatuto público emergente de la discusión y su reciente notoriedad- a encauzar el debate en torno a instituciones formales, limitando los beneficios que pudieron haber encontrado por parte del poder político en canales informales de negociación cuando –en los mismos términos de Culpepper- los votantes no están prestando atención.

El estado público del tema, en suma, limitó las herramientas en materia de poder instrumental (Dahl,1982; Lindblom,1977), en términos de lobby, gestiones informes y consultas oficiosas entre el sector y las agencias de gobierno; a la par que creció la expectativa de que el gobierno actúe y la legitimidad del sujeto estatal de cara a la intervención del mercado.

Una vez iniciado el funcionamiento del programa, estos factores condicionantes del poder empresarial se agravarían, en vistas a los **altos índices de aprobación social de Precios Cuidados**: en términos de su aceptación pública, el programa registró un alto nivel de conocimiento a la vez que modificaría tendencias y patrones de consumo, en los términos analizados anteriormente. A su vez, el dato más significativo radicaría en que durante los años bajo análisis, Precios Cuidados pasaría de representar el 5% al 20% de la facturación de los supermercados.

En este punto, el lugar de la opinión pública y la presión que ejerce sobre el sistema político y sus instituciones parece ser sintomático. En un país con niveles de institucionalidad críticos y con escasa participación de las élites (políticas, empresariales, sindicales u de otro orden), como sectores dirigentes, sobre los procesos de formación de opinión, no es de extrañar, como sostiene Mora y Araujo, que “para entender a la Argentina [sea] preciso comprender a la opinión pública antes que a sus dirigentes (Mora y Araujo, 2011:17).

Por otro lado, un cuarto factor a considerar radica en el **horizonte de mediano plazo en materia del calendario comercial del sector**, el cual se encontraba marcado por las ventas de temporada (noviembre-enero) y la realización del Mundial de fútbol en junio de 2014. Un elemento central, sobre todo si se considera que la venta de temporada del último semestre del año representa –según fuentes del sector- cerca del 40% de la facturación anual, en sólo tres meses. A su vez, con ofertas de hasta 50 cuotas sin intereses en la edición de 2010, el Mundial había registrado resultados sorprendentes para el sector que esperaban repetir en 2014<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Sólo en el primer cuatrimestre del año 2010, la venta de televisores LCD en la Argentina creció un 320% respecto de igual período de 2009.

Ambas cuestiones, por otro lado, dependían de la aprobación por parte de la Secretaría de Comercio, de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI). Es decir, la misma agencia de gobierno responsable por la defensa en el mercado interno de los criterios de lealtad comercial y precios, a partir de una **reforma en su diseño institucional** en 2011 era -a su vez- responsable de la revisión, autorización y control de los planes de importación. En palabras de los referentes consultados del sector: “el plan de importaciones de forma implícita, pero muchas veces de manera explícita, estaba condicionado en electro y textil, como en juguetes, al cumplimiento de Precios Cuidados y otros pedidos de la Secretaría”.

En lo relativo a los juguetes importados, por ejemplo, el núcleo duro –junto a los productos de decoración de navidad- de las ventas de temporada y el cual suponía, entonces, un negocio de u\$d 400 millones anuales, implicó un volumen de importación en 2014 u\$d 130 millones de dólares, de los cuales el 60% fueron realizados por las grandes cadenas de *retail* y Mc Donalds. Un hecho que enfrentaría al gobierno con la Asociación Argentina de Empresas de Juguetes y Afines, sobre todo con las empresas Mattel, Cebra y El Mundo del Juguete. Una relación de fuerzas que se invirtió en un año, dado que en 2012 el mayor peso en la relación lo tenía las empresas de comercialización exclusiva, en detrimento del canal de supermercados. Incluso, la cámara del sector intentó coordinar acciones con el empresariado del *retail*, pero las gestiones fueron en vano: “Hablamos con los supermercados para coordinar algo conjunto, pero ellos tienen su propia metodología comercial”, comentó el director ejecutivo de la cámara que nuclea a las firmas de juguetes a un matutino (Bidegaray, 2015).

En una palabra, llegamos a un punto paradójico: **Precios Cuidados, en tanto que política de protección del mercado local de precios, devendría en un dispositivo clave en la gestión de los intereses de la agenda de liberalización del flujo de circulación de bienes internacionales** (Quiroga, 2017a).

Un quinto factor en la codeterminación del contexto estratégico y los juegos de encadenamiento múltiple radica en el hecho que Precios Cuidados surge tras el ensayo, desde el 2005, de sucesivos controles progresivos, desde el acuerdo de precios con empresas alimenticias, hasta el congelamiento total en febrero de 2013. Una medida inédita, en ese entonces, en más de 20 años.

De hecho, esta resolución de congelamiento total antecedió en 11 meses a Precios Cuidados e implicó para los principales proveedores la puesta en suspenso del sistema de precios de más de 50.000 referencias (en el caso de los hipermercados). En este marco, proyectado sobre un horizonte inmediato de tiempo, con **el antecedente de un congelamiento total**, un programa de administración de 196 productos resultaría (ante la imposibilidad misma de evitar los controles), un *second-best*, en palabras de los referentes del sector: un mal menor. Sobre todo, para evitar llegar al pico de temporada con un congelamiento total de los productos.

Por último, a los ojos del empresariado del canal moderno de venta minorista, **el crecimiento del canal tradicional** (almacenes, autoservicio, entre otros), sobre todo de la mano de pequeños establecimientos administrados por empresarios de origen asiático, disputó de forma creciente la participación en el total de ventas. Sobre todo, porque –en conjunto– a diciembre de 2013 administraban más de 10.000 bocas, como parte de un crecimiento sostenido desde 2003 en el marco de un cambio de hábitos de consumo a partir de la sustitución de compras mensuales, por pequeñas, semanales, de reposición con un promedio de 14 ítems. Sin embargo, a partir de la puesta en marcha del programa de Precios Cuidados, se modificaría de forma sustancial el peso relativo de cada uno de los canales, donde en un contexto de retracción del consumo, el canal moderno solo lo haría en un 0,8%, mientras que los almacenes y autoservicios lo harían en casi dos puntos, motorizado por el crecimiento de la demanda de los productos del programa (los cuales, por cierto, se conseguían en mayor cantidad y con opción de financiación y descuentos en las grandes cadenas de *retail*).

Recapitulando, el empresariado de comercialización minorista argentino llega a las negociaciones sobre Precios Cuidados con su posición como tal condicionada por el desarrollo de seis juegos paralelos: (a) el crecimiento de la preocupación por parte de la opinión pública del fenómeno de la inflación; (b) la necesidad del gobierno de tomar posición; (c) la limitación del margen de acción del empresariado y el ejercicio del poder instrumental (fruto de los factores “a” y “b”); (d) un horizonte temporal caracterizado por (d1) un antecedente inmediato de congelamiento total, y (d2) un mediano plazo signado por la inminencia de la temporada de mayor venta y el Mundial de Fútbol como evento central (dos hitos comerciales dependientes de la autorización de cuotas de importación de juguetes y productos tecnológicos); (e) la reforma en el diseño institucional de la

Secretaría de Comercio, a partir de la unificación de Comercio Interior y Exterior; y (f) el crecimiento en participación de ventas de los canales tradicionales, en detrimento de las grandes cadenas.

Pero el empresariado no llega solo: las Cámaras desempeñarían para el caso argentino un rol clave, no sólo por la reducción de los costos de transacción en el marco de una economía de funcionamiento que posibilitaba negociar con un solo interlocutor, sino también porque facilitaron la acción colectiva. Puede decirse, en línea con los desarrollos de Schneider (2004) que el **Estado resultaría un factor clave con miras a la organización de la acción colectiva del empresariado**, a partir de brindar la posibilidad de acceso a los círculos de *policy making* con regularidad formal (cada tres meses, necesariamente, el programa contemplaba revisiones y redefiniciones de productos, márgenes y precios, así como contactos semanales regulares para el reporte de las denominadas “Alertas Tempranas”), a la vez que serviría como un marco para evitar la exposición pública de sus miembros, a partir de canalizar –sobre todo durante los primeros seis meses- la exposición mediática a través de sus voceros.

### *3.3. Organización y medios para la acción: el desvío del grado cero*

Por otro lado, en cuanto al tercer componente, el relativo a las **características de los arreglos institucionales y la estructura de la burocracia**, la novedad del programa en este punto radicaría en el desvío que sus arreglos y expresiones organizacionales supusieron de la estructura burocrática verificada en promedio en las agencias estatales nacionales. Sobre todo, en lo relativo a la expresión mínima formal en la que se cristaliza, una estructura de 41 relevadores a nivel nacional, y el apoyo en organizaciones sociales y políticas tal y como fuera mencionado en el punto anterior, a los efectos del control, monitoreo y sanción.

De hecho, la “original” propuesta del programa (el hecho que para hacer efectivo y capilar su aparato de control y monitoreo recurra a cierta hibridez) debe ser leído a la luz de cierta **desconfianza del gobierno sobre el nivel de compromiso de la burocracia para el cumplimiento de objetivos específicos**. En palabras de Oszlak, “cada nuevo régimen intenta

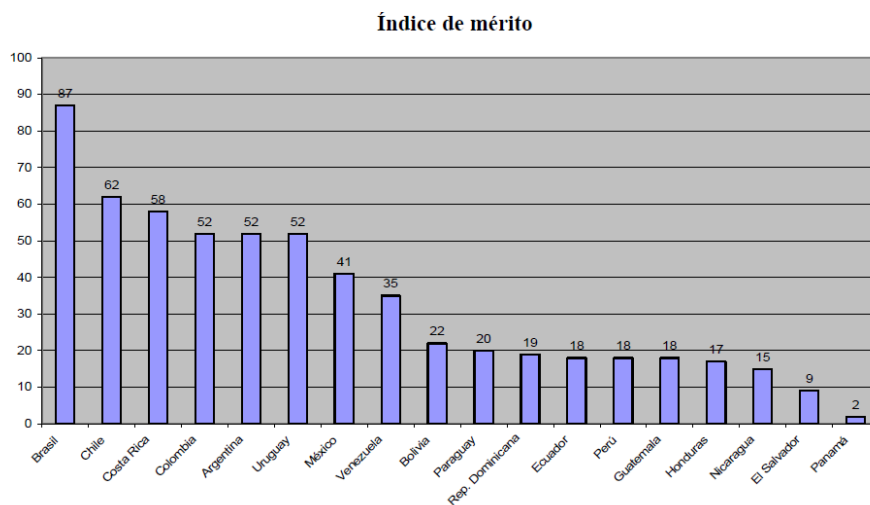


*alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política y la necesidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal. Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre –como también mediante- una estructura burocrática preexistente. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal”* (Oszlak, 2006:14). Es decir, **solo la militancia de base ofrecía las condiciones necesarias en términos de verticalidad, conciencia de misión y fines, así como capilaridad para controlar el programa.**

No obstante, poder describir este grado cero de la estructura burocrática promedio en Argentina, nos pone frente a un problema metodológico de consideración. Aun pese al valor central que este componente tiene –sobre todo a la luz que diferentes tipos de estructuras estatales crean diferentes tipos de capacidades para la acción (Evans, 1995)-, lo cierto es que las diversas investigaciones consultadas disponen de datos desactualizados, ninguno de los cuales va más allá del 2005. Sobre todo, en lo relativo a tres índices clásicos: el índice de mérito, el de capacidad funcional y el índice de consistencia estratégica.

No obstante, haremos uso de estas investigaciones, con las reservas mencionadas, a título de indicador sobre el estado total del aparato burocrático del Estado nacional y sobre el supuesto que no han existido variaciones estructurales en los años subsiguientes.

El **índice de mérito** mide el grado en el cual existen procedimientos sistematizados, técnicos, claros y transparentes en el proceso de reclutamiento, selección, promoción, compensación y desvinculación de empleados de un organismo público o agencia de gobierno. Sobre una escala de 0 a 100, los valores más bajos supondrían la existencia de criterios arbitrarios, discrecionales y con un fuerte componente político-clientelar, mientras que aquellos más cercanos al 100, se acercarían al ideal meritocrático Weberiano.



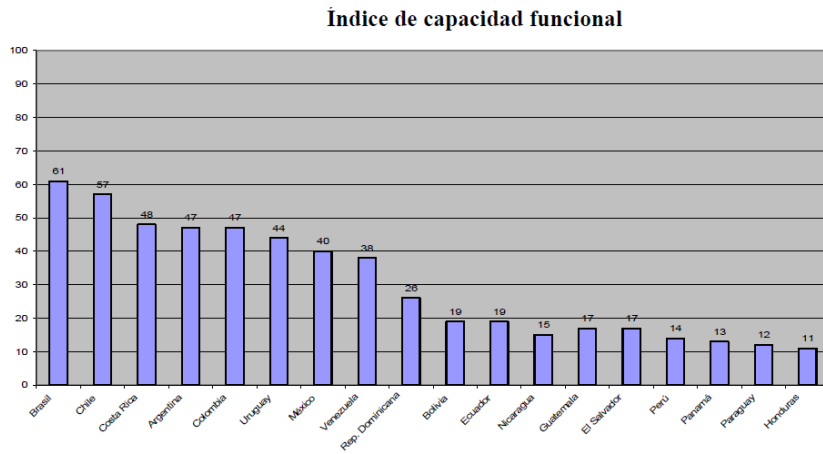
**Figura 25** – Índice de mérito (Fuente: Zuvanic y Iacoviello, 2005)

Si bien en términos generales, el desempeño de la región es bajo, por lo que tienden a primar criterios discrecionales de contratación, promoción y desvinculación de funcionarios, Argentina se ubica en un segundo grupo con valores que oscilan entre 30 y 55, junto a Colombia, México, Uruguay y Venezuela, donde fuertes componentes de prácticas clientelares conviven con mecanismos paralelos de contratación, así como se evidencian niveles altos de politización del servicio civil en el proceso de toma de decisiones de contratación, promoción y despido. Un dato coincidente con lo planteado por Andrenacci (2015).

El segundo de los índices es el relativo a la **capacidad funcional** de la burocracia, el cual evalúa cómo y cuánto las prácticas y patrones vigentes influyen sobre los comportamientos de los empleados y si los mismos favorecen o no el compromiso para con la institución. El promedio de la región en términos de capacidad funcional es de 30 (sobre 100), con picos de 61 para el caso de Brasil y un mínimo de 11 para el de Honduras (Zuvanic y Iacoviello, 2005).

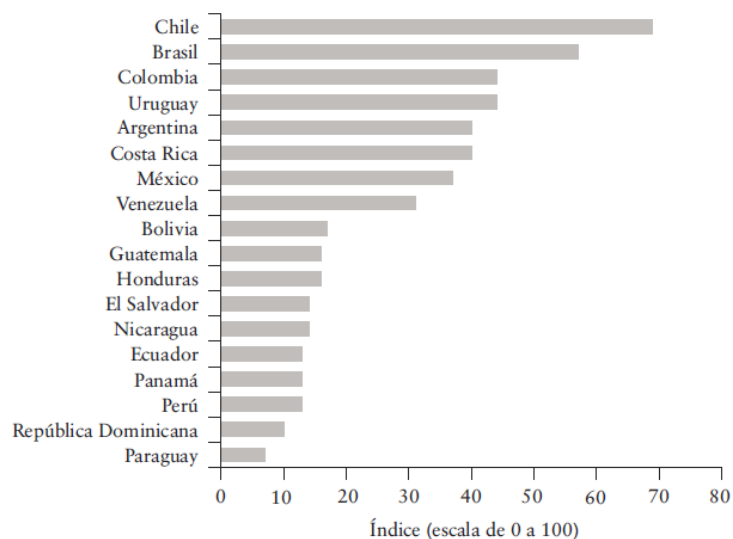
Nuevamente, el caso argentino se posiciona en un rango entre 35 y 50 puntos porcentuales. Según Zuvanic y Iacoviello, esta *performance* indica fuertes inequidades internas en términos salariales, a pesar de haber realizado algunos ordenamientos en la materia. Asimismo, la evaluación de desempeño se practicaría únicamente con intenciones ceremoniales y no constituye una herramienta de gestión confiable que permita distinguir entre desempeños buenos y regulares.

Es decir, tal y como sostienen los autores, a partir del análisis agregado de ambos índices, existe un grupo de países calificados de “intermedios”, compuesto por Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica, cuyas “(...) burocracias están relativamente bien estructuradas, con cierta permanencia de funcionarios en algunos cargos, ya que se conquistó la inamovilidad para un porcentaje importante de ellos. No obstante, no se han consolidado varias de las garantías de mérito, ni las herramientas de gestión que permiten una efectiva utilización de las competencias de los sujetos, los grupos, y las instituciones” (Zuvanic y Iacoviello, 2005:26).



**Figura 26** – Índice de capacidad funcional (Fuente: Zuvanic y Iacoviello, 2005)

Por último, un tema importante es el índice de **consistencia estratégica**, el cual mide la vinculación entre los procesos y prácticas de gestión de las burocracias y las prioridades estratégicas de los gobiernos. En esta línea, una vez más, Colombia, Uruguay, Argentina, Costa Rica, México y Venezuela constituyen un segundo grupo donde si bien la conexión entre prioridades estratégicas el gobierno y la gestión de la burocracia es débil, entre 35 y 45 puntos porcentuales, tampoco se encuentra en niveles de desconexión total, como los casos inferiores a los 15 puntos porcentuales.



**Figura 27** – Índice de consistencia estratégica (Fuente: Echebarría y Cortázar, 2006)

En este sentido, puede decirse que al *performar* por debajo de los 45 puntos porcentuales, el sistema de servicio civil argentino presenta ciertas fugas y pérdidas entre las instancias de toma de decisión y la ejecución misma de los programas. **Un atributo clave que define, a nuestro entender, la necesidad de recurrir a grupos informales, por fuera de la estructura del Estado, para el cumplimiento de sus objetivos.**

Analizadas las cuestiones estructurales, con las reservas del caso por la disponibilidad de datos, queda un último aspecto en este componente vinculado con las prácticas de los funcionarios, en lo que ha sido denominado los “**patrones de gestión pública**”. Los mismos pueden ser entendidos como la manifestación en superficie de una forma particular de gestionar políticas públicas y el resultado de la sedimentación de diversas prácticas a lo largo de los años (Andrenacci, 2015:2). En un estudio exploratorio, en este sentido, edificado sobre la base de datos de observación y participación (no sistemática) en diversos procesos, Andrenacci busca desarrollar una guía de análisis con el objeto de “(...) diferenciar éxitos de fracasos en políticas públicas y calificarlos con algún parámetro de intensidad, describir sus características, trayectorias, secuencias y patrones; y tratar de identificar variables a las cuales atribuir la mayor responsabilidad causal posible en situaciones de éxito y fracaso” (Andrenacci, 2015:3).

Se trata de un conjunto de problemáticas ubicadas en una zona indeterminada entre factores estructurales, prácticas formales y codificadas al interior de una agencia de gobierno y las

trayectorias personales, ambiciones e intereses de los funcionarios que la componen. Un campo de cuestiones emergentes en una zona de confluencia entre problemas estructurales de capacidad estatal (aspectos institucionales, operativos, de coordinación o administrativos, medios financieros, cultura organizacional, capacidad y capacitación de los recursos humanos) y aspectos contingentes que derivan de las capacidades y atributos individuales de actores singulares o colectivos, como funcionarios, coaliciones, partidos políticos, entre otros.

En este orden de ideas, puede decirse que Precios Cuidados **implica un desvío del grado cero de las políticas de gestión**, conforme la descripción de Andrenacci (2015:18), quien caracteriza de forma estilizada los patrones de gestión del aparato estatal argentino a fines de 2014 como de baja favorabilidad de los contextos, alta complejidad de los problemas, amplitud de los obstáculos y alta perversión en los patrones de gestión de ciertas agencias de gobierno. Por el contrario, la “(...) evolución favorable de los recursos, la decisión de enfrentar los problemas importantes largamente irresueltos, o las aproximaciones gerenciales innovadoras que han caracterizado a la gestión pública en los últimos años, parecen haber afectado áreas restringidas del Estado” (Andrenacci, 2015:21), dentro de las cuales, Precios Cuidados, a nuestro entender se reservaría un lugar.

En este sentido, puede decirse que, desde el **punto de vista del diseño**, la SCI dispone de información para el diagnóstico, así como para ponderar entre diversas opciones, a partir de la capitalización del saber empresario, como fruto de las mesas formales e informales de negociación con los mismos. Incluso, la reducción de la cuestión al problema de la estructura de costos y los márgenes de rentabilidad, así como al abastecimiento y la señalización de los productos, brindó un marco simple no solo para dar visibilidad al mismo, sino también a sus nudos críticos y factores causales: en un complejo entramado de relaciones causales, las agencias del Estado y sus aliados por fuera del aparato estatal sólo debían focalizarse en la presencia/ausencia de los productos, la correspondencia/no-correspondencia de precio y la señalización efectiva en góndola. Un hecho que reduce las necesidades de mecanismos formales y efectivos de planificación y simplifica las instancias de monitoreo y control.

Por otra parte, la articulación con actores del orden de la reproducción social brindó los mecanismos (informales) de seguimiento y evaluación necesarios, como complemento *de facto* de los poderes investidos en las agencias de control por la normativa preexistente al acuerdo.

En cuanto a la **ejecución**, los recursos financieros no verificaron cambios sustanciales con etapas previas a su puesta en funcionamiento. Un punto que se complementa, con una economía de autorizaciones jurídicas y permisos legales.

En este sentido, del análisis comparado de los presupuestos del Ministerio de Economía para los asientos vinculados con la “definición de políticas de comercio interior” (30), “defensa de la libre competencia” (31) y “defensa del consumidor” (35), se evidencia un incremento entre 2011 y 2015 de tan sólo un 32%. Un aumento marginal si considera que la inflación oficial, consolidada, para el mismo período fue de 55,1% (9,5% en 2011, 10,8% en 2012, 10,9% 2013 y 23,9% en 2014).

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>30 - Definición de Políticas de Comercio Interior</b>	\$ 2.149,79	\$ 2.548,97	\$ 1.335,48	\$ 509,25	\$ 3.515,66
<b>31 - Defensa de la Libre Competencia</b>	\$ 16,30	\$ 25,10	\$ 30,25	\$ 35,23	\$ 46,04
<b>35 - Defensa del Consumidor</b>	\$ 20,42	\$ 25,30	\$ 29,05	\$ 45,68	\$ 0,00

**Tabla 13** – Evolución de asignación presupuestaria en pesos, expresado en millones de pesos argentinos (Fuente: Ministerio de Economía de la Nación)

Incluso, en lo relativo al **personal contratado**, los dos saltos más significativos en cuanto a cantidad de empleados se verificarían en 2012, con anterioridad a la puesta en vigencia del programa.

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Autoridades superiores del poder ejecutivo nacional</b>	19	23	23	23	21
<b>Funcionarios fuera de nivel</b>	23	31	31	31	45
<b>Personal de la comisión nacional de comercio exterior</b>	0	51	51	50	50
<b>Personal del sistema nacional de empleo público (sinep)</b>	3181	3498	3497	3518	3546
<b>Personal del servicio exterior</b>	4	4	4	4	4

<b>Personal contratado</b>	0	0	0	0	0
	3227	3607	3606	3626	3666

**Tabla 14** – Evolución de cantidad de empleados (Fuente: Ministerio de Economía)

	<b>Var 11-12</b>	<b>Var 12-13</b>	<b>Var 13-14</b>	<b>Var 14-15</b>
<b>Autoridades superiores del poder ejecutivo nacional</b>	4	0	0	-2
<b>Funcionarios fuera de nivel</b>	8	0	0	14
<b>Personal de la comisión nacional de comercio exterior</b>	51	0	-1	0
<b>Personal del sistema nacional de empleo público (sinep)</b>	317	-1	21	28
<b>Personal del servicio exterior</b>	0	0	0	0
<b>Personal contratado</b>	0	0	0	0
	380	-1	20	40

**Tabla 15** – Variación en la cantidad de empleados (Fuente: Ministerio de Economía)

Respecto del **régimen de contratación**, las diferencias no se evidenciarían a nivel de los empleados temporarios, los cuales se mantendrían en 417, sino en el personal de planta permanente el cual pasará de 3190 a 4249. Un incremento marginal de 59 personas para la ejecución de un programa nacional que prevé la supervisión de más de 2.000 bocas en todo el país.

Por otra parte, según fuentes de la Secretaría de Comercio, el presupuesto contempló ciertas novedades en materia de instrumentos de gestión. En este sentido, desde 2012 al 2015 se contempló como principales metas físicas e indicadores la verificación y/o aprobación de 25.000 instrumentos de medición, la realización de 30.000 operativos sobre lealtad comercial y la realización de 6 publicaciones de precios relevantes. Sin embargo, a partir de 2015 se sumaría a los anteriores, la asistencia técnica a provincias, a partir de la realización de 300 talleres, 41 subsidios a entidades de consumidores, la instrucción de 495 sumarios a empresas y 1.050 casos de arbitraje entre consumidores y empresas. Indicadores no sólo más concretos, sino también cristalizaciones del rol de mediación entre consumidores y empresas que asumía el gobierno, así como de monitoreo y control de las mismas.

### *3.4. Acción Interinstitucional: dirección y coordinación*

Por último, en lo referente al cuarto componente, el capital de acción interinstitucional, el programa evidenciaría ciertos problemas de coordinación interjurisdiccional. De hecho, en el caso de Precios Cuidados, las jurisdicciones provinciales quedarían relegadas a un rol menor en el programa, aun cuando se hayan contemplado instancias de asistencia técnica.

Sólo algunas jurisdicciones se sumaron de forma errática al control de precios, en muchos casos con listados equivocados, descargados de la página del programa: “Muchos Intendentes y organismos de defensa del consumidor provinciales y municipales se quisieron sumar, sobre todo al principio, al ver el nivel de trascendencia mediática que tenía el programa y lo hicieron de forma poco coordinada con la Secretaría de Comercio, con listados equivocados, de otras jurisdicciones”, detalló en el marco de una entrevista una fuente en la coordinación de la Asociación de Supermercados Unidos.

En suma, las jurisdicciones se incorporaron a la instancia de control del programa, sin ningún tipo de dirección por parte de la Secretaría de Comercio y superponiendo sus funciones tanto a los relevadores como a las organizaciones sociales, sin que exista legislación local que de sustento a los reclamos de las diversas jurisdicciones en sus distintos niveles<sup>66</sup>. De hecho, gran parte de la asistencia técnica prevista (como mencionábamos) a las provincias (a partir de la realización de 300 talleres y 41 subsidios a entidades de consumidores) buscaría subsanar este punto.

En palabras de un empresario del sector: “durante los primeros meses el programa no solo tuvo aceptación, sino que también concentró la atención de muchos medios locales en el piso de venta de nuestros locales. La política municipal se empezó a jugar entre nuestras góndolas y recibíamos

---

<sup>66</sup> En otros casos, como la “Canasta de Navidad de Precios Cuidados” o la “Canasta de Vuelta al Cole de Precios Cuidados”, muchas jurisdicciones superpondrán acuerdos regionales con las cadenas locales a aquellos establecidos por la Secretaría. Algunos anuncios a este respecto pueden encontrarse en: [http://www.diariojornada.com.ar/113070/politica/El\\_6\\_lanzan\\_canasta\\_navidea\\_en\\_Chubut\\_con\\_20\\_productos](http://www.diariojornada.com.ar/113070/politica/El_6_lanzan_canasta_navidea_en_Chubut_con_20_productos) (Chubut), o <http://www.cuyonoticias.com/2014/21557/> (San Luis).



visitas recurrentes de intendentes y funcionarios, con periodistas, fotógrafos y sus equipos de comunicación”.

Por otro lado, el gobierno nacional instrumentó toda una serie de incentivos informales, con algunas provincias, de cara a promover inspecciones locales. En este sentido, por ejemplo, el Secretario de Comercio de una de las principales provincias del país reconoció en una de las entrevistas mantenidas en el marco de la presente investigación que todos los días miércoles informaban a la Secretaria de Comercio Nacional las inspecciones que hacían entre lunes y miércoles, a cambio de una prórroga en los vencimientos de la deuda provincial. A punto tal que, un día, peligró el acuerdo por haberse demorado el envío tras la falla de la conexión a internet durante el proceso de carga.

Más allá de este punto, puede verse que, a falta de coordinación interinstitucional y dirección, es el apoyo de la opinión pública, el lugar del programa al interior de la agenda mediática y la continuidad -al momento de su ejecución- del entramado de control desarrollado por los actores no-estatales, así como una serie de incentivos informales, algunos de los factores que empujaron a muchos distritos a sumarse a la iniciativa.

#### **4. Disciplinamiento e intervención. Poder estructural y ventana oportunidad**

Fruto de la problematización de las capacidades estatales y los vínculos con actores no-estatal, el caso de Precios Cuidados pone de relieve un juego de, al menos, cinco variables significativas al momento de querer explicar su particularidad de forma. En primer lugar, cierta **economía jurídico-normativa** en su funcionamiento, así como el primado de **relaciones informales** entre actores sociales, con un **sujeto estatal legitimado** en su accionar, orientado preferencialmente al mercado interno (aun con relaciones con intereses importadores, por parte del empresariado local), pero **fuertemente dependiente de actores no estatales**, para su puesta en marcha.

	PPCC
Economía Jurídico Normativa / Hiperinflación normativa	+
Formalidad / Informalidad de relaciones	-
Mercado doméstico / Mercado internacional	+/-
Legitimidad / Ilegitimidad del Sujeto Estatal	+
Organización y medios para la acción / Prótesis extra-estatal (estatalidad híbrida)	-

**Tabla 16**– Variables significativas [la notación debe leerse de forma tal que el signo “+” o “-” supone presencia o ausencia, respectivamente, o bien la dominancia/primacía del primer aspecto del binomio (+) o del segundo (-)] (Fuente: Elaboración propia)

Como adelantábamos, la diferencia sustancial en la “forma” argentina de control de precios, su estatuto particular, radica en que (a diferencia, por ejemplo del caso venezolano donde se enfrentó abiertamente al empresariado a partir de la movilización de todo el aparato represivo del Estado, en el marco de una “Guerra Económica”), **Precios Cuidados puso en acto instancias de “disciplinamiento” del empresario, en los términos de Amsden (1992):** un componente central de la en la relación entre el gobierno y las agencias estatales y los empresarios. En esta línea de trabajo, para que exista una relación de reciprocidad, deben existir: (a) normas claras de desempeño fijadas por los funcionarios; (b) acceso confiable y preciso a la información para poder evaluar, (c) que lo funcionarios tengan capacidad de imponer sanciones, y (d) mecanismos de control social que permitan evaluar la conducta de los funcionarios para evitar situaciones de connivencia. En una palabra, **desde la óptica del sujeto estatal la relación gobierno/empresarios es una relación de disciplinamiento**, a partir de la cual no sólo se garantiza el éxito (relativo) de una política pública, sino también la extensión de las capacidades del Estado.

	Modalidad Venezolana	Modalidad Argentina
<b>Dispositivos de denuncia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea telefónica</li> <li>• Portal web</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea telefónica</li> <li>• Portal web</li> <li>• Aplicación Móvil</li> </ul>
<b>Sanciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multas</li> <li>• Privación de libertad</li> <li>• Decomisos</li> <li>• Ocupación temporal de empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multas</li> <li>• Actas</li> </ul>
<b>Redes formales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerzas Armadas</li> <li>• Fiscales de Estado</li> <li>• Reunión con empresarios “Comisión de la Paz del Área Económica”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 41 inspectores</li> </ul>

<b>Redes Informales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Fiscales parroquiales”</li> <li>• “Brigadas juveniles para la defensa popular de la economía”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones sociales y militantes</li> </ul>
<b>Sistemas de formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad oficial</li> <li>• Portal web</li> <li>• Talleres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad Oficial</li> <li>• Portal web</li> <li>• Intervención de piso de venta</li> </ul>
<b>Alianza entre sectores</b>	Estado + Organizaciones Sociales	Estado + Empresarios + Organizaciones Sociales
<b>ENFRENTAMIENTO</b>		<b>DISCIPLINAMIENTO</b>

**Tabla 17** – Comparación de las modalidades de articulación entre Estado y Sociedad de los programas en Venezuela y Argentina (Fuente: elaboración propia).

En este sentido, por oposición al caso venezolano, el mantenimiento de canales de diálogo con el sector privado y la institucionalización (incipiente) de instancias de comunicación entre el gobierno y las agencias estatales, y el empresariado, sin necesidad de recurrir a mecanismos de coerción directa (garantizadas, fundamentalmente, por la necesidad de negociar de forma periódica los términos y alcances del programa), fueron un factor decisivo en el éxito (relativo) del programa. Un elemento que tuvo como condición de posibilidad un componente clave de reciprocidad para con el empresariado: la oferta a los sectores decisivos de la producción y la distribución de un esquema de beneficios claro como condición para ganar participación de mercado, a cambio de renunciar a márgenes de rentabilidad.

**Desde la óptica del empresariado, en cambio, el programa de Precios Cuidados constituiría una ventana de oportunidad para la gestión de intereses sectoriales** en el marco de negociaciones más fluidas con el gobierno (fruto de las instancias trimestrales de revisión de precios y el reporte semanal de alertas tempranas de desabastecimiento). En lo inmediato, constituirá un esfuerzo por reducir y contener el congelamiento de precios a la administración de una canasta de 196 productos. El equivalente al 0,4% del total de productos vendidos en un hipermercado, en lugar del 100%. En el mediano plazo, en cambio, posibilitará a través de esas mismas instancias negociar cuotas de importación de producto de cara a eventos comerciales de trascendencia sectorial. A punto tal de ganar participación sobre el total de volumen importando de ítems claves, como los juguetes, frente a las cadenas especializadas en ese rubro.

De esta forma, se configurará un escenario en donde el empresariado tendrá acceso de forma regular a negociaciones con las mismas autoridades que debían no solo controlar el programa, sino también aprobar los planes de importaciones, en un contexto marcado por la inminencia de eventos comerciales importantes para el sector; dando forma a un **escenario emergente más favorable a sus intereses**.

En una palabra, el apoyo al programa, aun cuando implicaba un aumento de los controles y las capacidades del Estado, también suponía **tres conquistas para el empresariado del retail**. En primer lugar, una **mejora en su poder instrumental** a partir de la institucionalización de mesas de negociación. Sobre todo, en términos relativos con otros sectores como las cadenas comercializadoras de juguetes o las cadenas regionales, de autoservicios, minoristas, por mencionar algunas. En este sentido, si bien su poder no podrá eliminar la cuestión de los controles de la agenda, sí podrá –a partir de la consagración de las instancias de negociación previstas por el programa- negociar el alcance del mismo, los márgenes, los costos de transacción y logística, el flujo de mercadería importada, entre otras cuestiones.

En segundo término, el diseño del programa **revitalizaría el poder de las cámaras sectoriales**. Sobre todo, porque su economía de funcionamiento supondría canalizar a través de ellas las negociaciones trimestrales sobre márgenes, precios, costos de logística, faltantes, entre otros. Reduciendo los costos de transacción y brindando un marco para el ejercicio del poder instrumental del empresariado.

En tercero, **obtendrían una creciente participación de mercado** en la medida en que el programa evidenciara niveles de aceptación importantes. Sobre todo, en contraposición a los supermercados de origen asiático que habían ganado participación como lugares preferenciales de compra desde el año 2003. De hecho, conforme datos de la consultora CCR, las grandes cadenas registraron en octubre de 2014 un crecimiento en sus ventas en unidades del orden del 1,2%, contra una caída del 3,2 del canal tradicional, fundamentalmente supermercados “chinos”, almacenes y negocios de barrio. Incluso, comparando el primer semestre de 2014 (enero a junio), se observa que las ventas en los autoservicios registraron una caída del 8,1% en sus ventas en unidades, contra el 0,7% de los supermercados (Sainz, 2014). Además, según los datos oficiales de la propia

CASRECH, cámara que nuclea a gran parte de los autoservicios de origen asiático, en el 2014 habrían cerrado más de 500 supermercados chinos. A fines de 2013, la cámara contabilizaba 10.788 locales nucleados a su interior, un 4% menos que los reportados en marzo de 2015 (10.316) (Glikman, 2015).

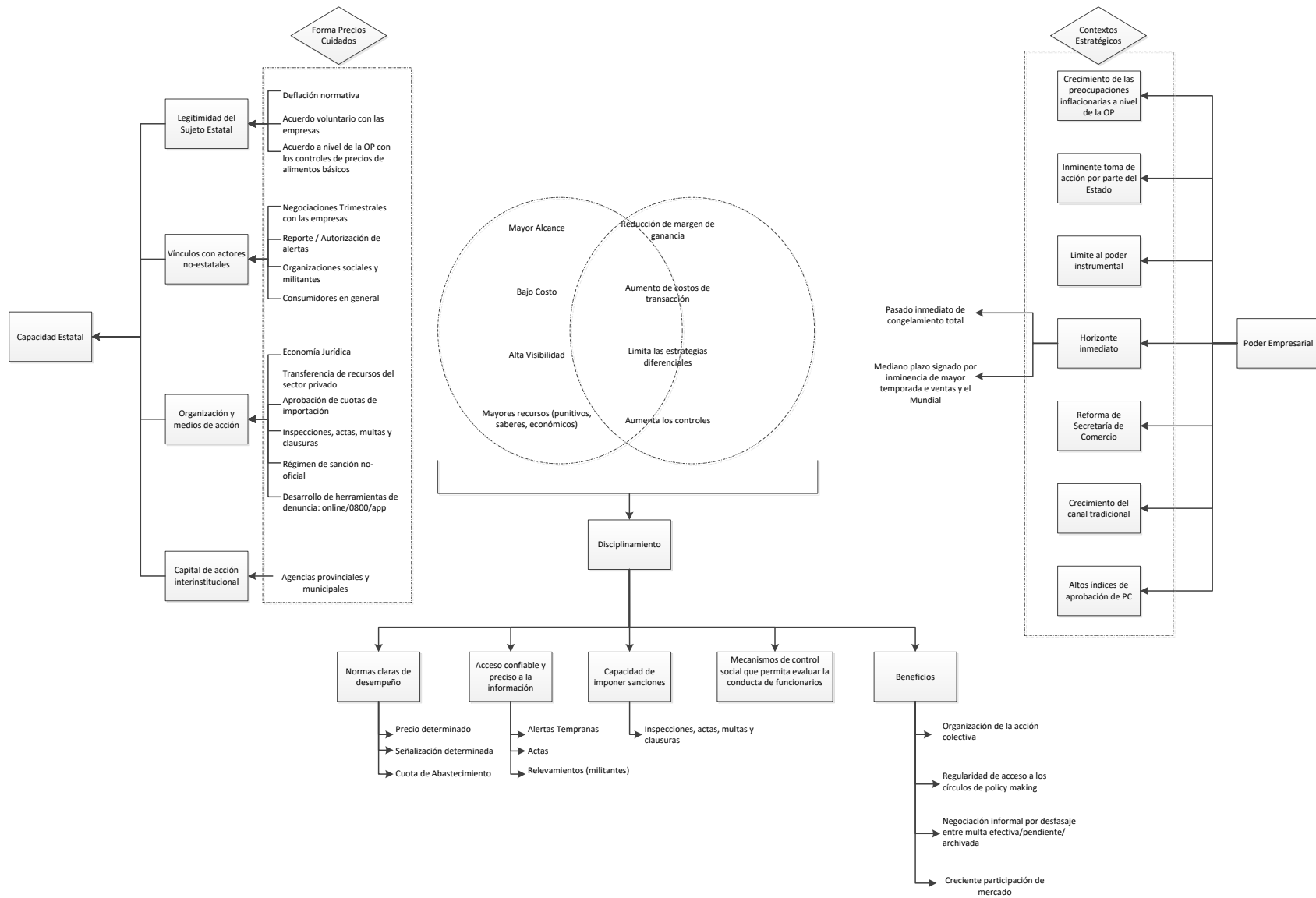
A cambio de estas “conquistas” relativas, el empresariado no sólo participará voluntariamente del programa, contribuyendo al desarrollo y extensión de las capacidades estatales (Quiroga, 2015 y 2017b), sino que también otorgará a las agencias de gobierno implicadas un capital de suma importancia: su experiencia. Se configuraba, entonces, una red de relaciones del siguiente tipo (ver figura 28).

La experiencia deviene en un activo clave con vistas al éxito de la acción de gobierno, en por lo menos tres sentidos (Schneider,2004): buscar información en materia de actividad económica, por fuera de la burocracia tradicional; disponer de medios más efectivos de comunicación sobre cambios en materia de políticas; y delegar aspectos de la política, como la implementación en el piso de venta y la financiación (dado que no se aportan subsidios para el sostenimiento de precios, sino que son las empresas las que reducen márgenes para mantener los mismos).

Por lo tanto, aun cuando una facción del empresariado no pudo definir la agenda ni eliminar opciones de la misma; sí pudo mejorar su poder relativo al interior del *retail* a partir de influenciar en el mediano plazo los resultados emergentes de una política inevitable, sobre la base de un activo clave en las negociaciones: la experiencia de operación en el mercado y la financiación indirecta del programa. Dos garantías no sólo del buen funcionamiento, sino también de una alta visibilidad para el programa y bajos costos para el Estado y sus agencias.

Este es el nudo del tipo de reciprocidad comprendido por la idea de “disciplinamiento”, en donde el gobierno se beneficia de la experiencia y fondos del sector privado; así como de la extensión de sus capacidades, como fruto de la aceptación del programa y la articulación con actores del orden de la reproducción social para su control; a la vez que obtiene normas de desempeño específicas, un sistema de sanción e información confiable por fuera del aparato del Estado, a cambio de la institucionalización de mesas de negociación, de una mayor cuota de importación de juguetes,

textiles y electrodomésticos, y una creciente participación de mercado, en detrimento del denominado “canal tradicional”. Un conjunto de **relaciones de reciprocidad** que constituiría un aspecto sustancial de su particularidad de forma, junto con una economía de funcionamiento jurídico-institucional mínima y el involucramiento de actores de orden de la reproducción social, en el marco de un régimen de estatalidad híbrida.



**Figura 28.-** Entre el disciplinamiento y el poder instrumental / estructural (Fuente: elaboración propia)

## Capítulo IV

### El Programa Asistencial Nutricional Suplementaria (SNAP)

#### 1. Condiciones de posibilidad y contexto de emergencia

El Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (o SNAP, por sus siglas en inglés) es uno de los programas más grandes, vigentes al día de hoy, en Estados Unidos en lo relativo a la asistencia a familias de bajos ingresos. Incluso, es recurrentemente señalado como la piedra angular del sistema de contención en materia de nutrición (Rosenbaum, 2013) y la principal política de lucha contra el hambre.

Se trata de un **programa de transferencia**, por el cual familias de tres miembros, con un ingreso menor o igual a u\$d 2.177, cuyos bienes sean menores o iguales a u\$d 2.250 (o u\$d 3.250 para un hogar con adultos mayores o inválidos), reciben un beneficio promedio de u\$d 127 (a valores de 2015) al mes para compra de alimentos. Un equivalente a u\$d 4,23 al día o u\$d 1,41 por comida en 2015 (CBPP, 2016). Por otro lado, casi todos los desempleados sin hijos pueden ser beneficiarios por tres meses, a menos que trabajen un mínimo de 20 horas a la semana o participen de un programa de entrenamiento en empleo<sup>67</sup>, en cuyo caso el plazo de beneficio puede extenderse (Isaacs, 2008).

Los beneficios son distribuidos a través de una tarjeta electrónica (EBT), la cual puede ser usada sólo en negocios autorizados. A finales de 2015, la cantidad de tiendas alcanzadas ascendía a 261.000, 80% de los cuales eran supermercados o hipermercados (CBPP, 2016).

La primera versión del programa nació en 1939 como dispositivo que buscaba alinear los crecientes excedentes agrícolas con las necesidades de los segmentos de menor nivel de ingreso todavía víctimas de las consecuencias de la Gran Depresión (Caswell, 2013). Es decir, siguiendo

---

<sup>67</sup> Sin embargo, durante la recesión, muchos estados subnacionales han efectuados excepciones a este tipo de restricción como medida para combatir el desempleo.



los desarrollos de Kingdon (1995), a nivel de la **corriente de problemas**, comenzaba a verificarse una caída sustancial en los precios de los cultivos, con un correlato a nivel de la **corriente política**, en donde los productores y asociaciones afines en todo Estados Unidos comenzaban a manifestar dificultades para lidiar con el exceso de oferta. La **corriente de soluciones**, por otro lado, registraba una primera respuesta en apoyo a los agricultores, que implicaría la compra centralizada –por parte del gobierno federal- de productos agrícolas básicos a precios por debajo de su valor real de mercado, los cuales serían distribuidos, a nivel estatal y local, por una agencia denominada *Federal Surplus Relief Corporation*, cuyo objetivo era fomentar el consumo interno de alimentos excedentes.

El programa contemplaba como primer esquema de solución, en el marco del New Deal, que sus beneficiarios compraran sellos color naranja por u\$d 1 cada uno, hasta un monto aproximadamente igual a su gasto mensual en alimentos, por cada uno de los cuales recibirían un sello azul por un valor equivalente de u\$d 0,50 centavos. Mientras los sellos naranjas podían usarse para comprar cualquier alimento, los sellos azules tendrían como destino preferencial aquellos considerados como “excedente” por parte del Departamento de Agricultura.

De la reconstrucción de materiales de época surge que con los sellos naranjas se podrían adquirir alimentos y artículos para el hogar, incluidos almidón, jabón y fósforos, pero los sellos no se podían usar para comprar alcohol, tabaco o alimentos que eran consumidos en los locales; mientras que los azules estaban destinados a productos como frijoles secos, harina, harina de maíz, huevos y verduras.

La obligación de compra de los sellos guardaba relación con la condicionalidad central del programa: que el dinero asignado para la compra de alimentos no se gastara en artículos no alimentarios y esté en línea con cierto nivel de ingreso. Sin embargo, en 1943 se verificarían cambios a nivel de la **corriente de problemas**, como fruto de la emergencia de la guerra y sus esfuerzos de movilización total de la economía, que terminaría con la disponibilidad de excedentes y –consecuentemente- con el programa.

No obstante, con indicadores de pobreza (a nivel de la **corriente de problemas**) en descenso constante, año a año, desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1974, el tema volvería a la agenda política con un foco marcado en la “calidad” de la alimentación y la nutrición. De hecho, con la pobreza en descenso, durante su campaña presidencial, el entonces senador John F. Kennedy, prometía iniciar un programa de cupones para alimentos. Una intención que se tradujo en su primera orden ejecutiva y que se formalizaría en un programa piloto en 1964, con un objetivo doble: (a) alcanzar un uso más eficiente del excedente de alimentos; y (b) elevar los niveles de nutrición. Finalmente, sería el gobierno de Johnson el que lo institucionalizaría formalmente como programa, en el marco de la denominada “Guerra contra la pobreza” y la Ley de Oportunidades Económicas de 1964, la cual creaba una agencia para supervisar una variedad de programas sociales de asistencia.

Este paquete de medidas formaba parte del Programa de la Gran Sociedad con un objetivo triple: lograr un uso más efectivo de la sobreproducción agrícola, mejorar los niveles de nutrición entre las personas con bajos ingresos y fortalecer la economía agrícola. El Programa de Cupones para Alimentos [*Food Stamp*] requeriría entonces, al igual que los primeros “ensayos” décadas antes, de la compra de “sellos” o cupones en una proporción similar al gasto regular del hogar en alimentos. A cambio, se recibiría una cantidad en calidad de “bonificación”, la cual se determinaría con base al nivel de ingresos de un participante, para permitir la compra de una dieta nutricionalmente adecuada de bajo costo según lo definido por el Plan de Alimentos Económicos [*Thrifty Food Plan*]<sup>68</sup>. Una disposición de la Cámara de Representantes para limitar la compra de refrescos y alimentos “de lujo” se eliminaría de la versión final de la ley, pero adelantaría un debate recurrente en la legislación: **la capacidad/no-capacidad de la población beneficiaria para tomar elecciones sobre los gastos.**

El gobierno federal financiaría el programa, mientras que los estados subnacionales revisarían y aprobarían las solicitudes de cupones de alimentos, a la vez que distribuirían sus beneficios. De

---

<sup>68</sup> El Plan de Alimentos Económicos [*Thrifty Food Plan*], o TFP por sus siglas en inglés, es un plan diseñado por el Departamento de Agricultura que especifica los alimentos y cantidades necesarias para proporcionar una nutrición adecuada. Se utiliza como base para diseñar los beneficios del SNAP, en vistas a que se entiende que es el plan de alimentos más barato y se calcula mensualmente utilizando los datos recopilados para el índice de precios al consumidor (IPC).

esta forma, los sellos originales, azules y naranjas, fueron reemplazados por cupones de alimentos, que los participantes todavía debían comprar. El llamado **requisito de compra** se consideró esencial para garantizar que el beneficio de los cupones de alimentos equivaliera al costo de una dieta saludable para el tamaño de la familia. Las agencias estatales determinarían la elegibilidad y los hogares que no recibían asistencia pública podrían presentar una solicitud en esas oficinas. Por lo demás, el diseño original preveía que se pueda comprar cualquier alimento para el consumo en el hogar, excepto los alimentos importados (no obstante, se hicieron excepciones para el café, el té y las bananas). Las compras de alcohol y tabaco, por otra parte, estaban específicamente prohibidas y para abril de 1965, ya habría más de medio millón de participantes.

Para principios de la década de 1970 se evidenciarían los primeros cambios, en una serie recurrente que continuaría de forma ininterrumpida y que reflejaría cierta **tensión a nivel de la corriente política en materia de centralidad/descentralidad de las funciones previstas entre estados subnacionales y el estado federal**. En concreto, las revisiones del programa en 1971 reemplazarían la descentralización existente en materia de elegibilidad por estándares de orden nacional.

De forma paralela a la expansión que sufriría el programa, muchas comunidades locales operarían planes propios en materia de distribución de productos básicos, en parte porque -a diferencia del *Food Stamp*- los productos estaban destinados a cubrir las necesidades alimentarias completas de una familia durante un mes sin contribución en efectivo. Sin embargo, nunca llegaron a alcanzar la escala de éste.

En 1977 se realizarían varias modificaciones importantes. En primer lugar, si bien el requisito de compra aseguraba que una familia recibiría cupones en lo que el Departamento de Agricultura había determinado que era el costo de una dieta saludable, esto tendría un efecto negativo en los niveles de participación, por lo que se eliminaría. Este cambio, luego de su implementación en 1979, daría como resultado un mayor porcentaje de hogares elegibles. De hecho, durante el mes en que se levantó el requisito de compra, la participación aumentó en 1.5 millones con respecto al mes anterior (FNS, 2012).

Por otro lado, por segunda vez, se intentaría **limitar los tipos de alimentos** que se podían comprar, con miras a excluir aquellos con bajo valor nutricional. Un esfuerzo que, sin embargo, no prosperaría.

En la década de 1980, el consenso sobre el bienestar que había dado origen al programa comenzaría a quebrarse y —a nivel de la **corriente política** y de **problemas**— se evidenciaría una serie de reclamos y preocupaciones por el tamaño y el peso fiscal del programa, así como se limitaría la participación a partir de incorporar requerimientos de ingresos mínimos.

Posteriormente, se reestablecerían algunos fondos para el financiamiento del programa, entre 1988 y 1990, con el objetivo de combatir la crisis económica en Estados Unidos. Incluso, se buscaría simplificar su administración a partir de la inclusión de una tarjeta electrónica (EBT) como medio de depósito del beneficio y pago de los alimentos. El crecimiento del programa a principios de la década de 1990 fue contrarrestado por un retroceso, hacia los últimos años de la misma, ya que los fondos se convirtieron en subvenciones globales para los estados subnacionales y se establecieron requisitos más estrictos sobre su uso y la elegibilidad de los beneficiarios.

En este sentido, como parte de la Ley de Reforma de Bienestar de 1996, se realizaron una serie de cambios que incluyeron otorgar a los Estados subnacionales un mayor control administrativo, eliminando la elegibilidad para los residentes legales no-ciudadanos y limitando la elegibilidad para adultos aptos sin dependientes, a la vez que se adoptaba oficialmente el sistema de tarjetas electrónicas (EBT) para la entrega de beneficios. Este sistema se extendió a nivel nacional en 2002 como mecanismo de control y reducción del fraude, así como el estigma potencial resultante del uso de cupones en papel, en tanto que sistema diferencial de marcado del dinero (Zelizer, 2011).

En los primeros años de la década del 2000 tendría lugar una nueva serie de cambios significativos. En primer lugar, la elegibilidad se extendió a inmigrantes calificados y jóvenes con 18 años o menos. A su vez, desde 2008, los legisladores se concentrarían en poner mayor énfasis en el componente nutricional. En la Ley Agrícola [*Farm Bill*] de 2008, el programa pasó a llamarse Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP) y se estableció un programa piloto para estudiar el uso de incentivos para alentar la compra de alimentos saludables. Desde entonces,

varios estados subnacionales han estado trabajando para facilitar el uso de los beneficios de SNAP en los mercados de agricultores y otros establecimientos minoristas que venden alimentos frescos.

En abril de 2009, como parte de la Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos, se incrementó en un 13,6% al Plan de Alimentación Económica (la línea base de referencia que define, según el departamento de Agricultura, una alimentación básica de bajo precio y nutricionalmente balanceada) para la mayoría de los hogares (alrededor de u\$d 80 para una familia de cuatro miembros) en un esfuerzo por ayudar a impulsar la economía y en reconocimiento de los desafíos económicos que enfrentaban los participantes del programa.

A inicios de 2014, el SNAP constituía el programa federal de asistencia alimentaria más grande en Estados Unidos, atendiendo a 14% de la población (más de 45 millones de estadounidenses), convirtiéndose en una red de seguridad crítica, a la vez que una de las iniciativas de salud y nutrición más importantes.

El 7 de febrero de 2014, el entonces presidente Obama firmó la Ley Agrícola [*Farm Bill*] de 2014, la cual haría varios cambios al programa que el Servicio de Alimentos y Nutrición (FNS) comenzaría a implementar de forma inmediata. De hecho, el Secretario de Agricultura, Tom Vilsack, anunció en abril de 2015 que el Departamento de Agricultura había otorgado u\$d 31,5 millones en fondos a organizaciones locales, estatales y nacionales para apoyar los programas que ayuden a los participantes del Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP) a aumentar sus compras de frutas y verduras. Estas subvenciones se realizaron a través del programa de Incentivos Nutricionales de Inseguridad Alimentaria (FINI) autorizado por la Ley Agrícola. Hubo varios tipos de premios otorgados bajo FINI, incluidos pequeños proyectos piloto, proyectos comunitarios y proyectos multianuales a gran escala.

La legislación de 2014 institucionalizaría, finalmente, la restricción del uso de los fondos y beneficios otorgados por el programa para comprar bebidas alcohólicas, productos de tabaco, comidas calientes y cualquier otro alimento vendido para consumo final. Sin embargo, las gaseosas, dulces, galletas, galletas saladas y helados continuarían siendo artículos elegibles para la compra con beneficios de SNAP.

El período bajo análisis, entonces, se abre con la siguiente dinámica de corrientes múltiples:

<b>SNAP</b>	
<b>Corriente de Problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excedentes agrícolas</li> <li>• Caída en los precios agrícolas</li> <li>• Niveles de pobreza y nutrición</li> <li>• Mejorar rendimiento de la economía agropecuaria</li> </ul>
<b>Corriente de Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto presupuestario</li> <li>• Poco consenso sobre soluciones y sobre capacidad de decisión de la población beneficiaria</li> <li>• Centralidad / Descentralidad de decisiones</li> </ul>
<b>Corrientes de Soluciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección del programa en "<i>Farm Bill</i>"</li> <li>• Coparticipación en la compra</li> <li>• Doble límite: Compra de alimentos y nivel de ingreso</li> <li>• Determinación de elegibilidad</li> <li>• Mejora de economía agraria</li> <li>• Eficiencia, simplicidad y bajo costo</li> </ul>

**Tabla 18** – Corrientes de múltiples de procesos de emergencia de SNAP (Fuente: Elaboración Propia)

## 2. El Programa Asistencial de Nutrición Suplementaria (SNAP)

En suma, al momento de inicio del período bajo análisis, el SNAP tenía un estatuto ambiguo al interior de las políticas de acceso a alimentos de primera necesidad. El programa nace, bajo la denominación de "*Food Stamp*", de forma embrionaria y al final de la Gran Depresión, para finalizar en 1943 a la luz del *boom* económico de la posguerra. Posteriormente, ocuparía una parte importante en el sistema de bienestar norteamericano y de la denominada "Lucha Contra la Pobreza" para permanecer vigente, incluso luego de **54 reformas**, hasta el período que nos ocupa. De hecho, su duración, según varios autores, fue atribuida de forma sorprendente (Gritter, 2015) a varios factores, como la construcción de sus beneficiarios como "pobres merecedores" [*deserving poor*] y "trabajadores pobres" [*working poor*] (Gritter, 2015), en oposición a "los pobres" en general. En segundo lugar, la reforma de 1973 pondría el programa bajo la órbita de la denominada "Ley Agrícola" [*Farm Bill*], como parte de una negociación con sectores e intereses productivos que daría como resultado un arreglo institucional que **protegería al programa al separarlo de la**

**órbita del sistema de protección social.** Incluso, el marco institucional del *Farm Bill* dotaría al programa de alianzas con sectores productores y de comercialización que garantizarían su defensa y lo blindaría, al aislarlo políticamente de los riesgos de reforma al sistema de bienestar, aun cuando hubo intentos fallidos para incluir testeos de drogas a beneficiarios o –incluso- la reducción del alcance a familias inmigrantes en general.

### *2.1. Hiperinflación legislativa y preocupación presupuestaria*

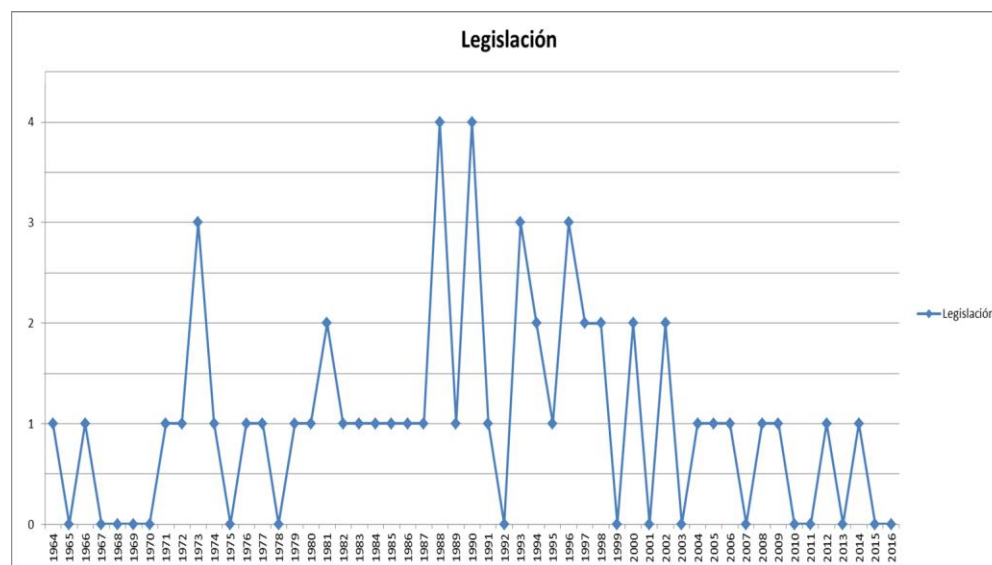
La reconstrucción del apartado precedente pone en evidencia cierta **hiperinflación regulatoria** en el devenir en el tiempo del debate y desarrollo del SNAP, por oposición al caso de Precios Cuidados descrito en el capítulo anterior. Una prótesis legislativa recurrente, sintomática, que tiene menos que ver con la necesidad de regular relaciones no previstas que emergen fruto la dinámica del programa que, con una **preocupación creciente por el total de beneficiarios, los costos implicados y la estructura burocrática desarrollada, así como las capacidades/no-capacidades presuntas de los beneficiarios para poder desarrollar una compra “responsable”**<sup>69</sup>. En esta línea, en su análisis de los sistemas de marcación de uso diferencial del dinero, Zelizer señala que “(...) en la medida en que la competencia para el consumo de los pobres seguía bajo sospecha, se justificó seguir acuñando dineros restringidos para la asistencia social” (2011:238). La primera versión del SNAP se inscribe en este marco. Los “sellos” o “estampillas” no implicaban dinero en efectivo. De hecho, “(...) para la década de 1980 [en Estados Unidos], solo 3 de cada 10 dólares de los servicios sociales se entregaban en efectivo” (2011:239). Se trata de una creación de monedas separadas, identificables y controlables, y marcadas desde el Estado para su uso.

Aun así, en este contexto restrictivo, de sistemas diferenciales de marcado de dinero y sus usos, se verificaban resistencias: “(...) los pobres luchan contra los marcados oficiales y encuentran la manera de llevar el dinero de la asistencia social a sus propios sistemas. Los sellos para comestibles

---

<sup>69</sup> De hecho, al día en que este capítulo se encuentra en desarrollo, la Administración Trump acaba de presentar una nueva propuesta de reforma que podría derivar, según algunos *Think Tanks*, en que más 70.000 de personas pierdan el beneficio, sobre la base de limitar la capacidad de los estados subnacionales en la determinación de beneficiarios: <https://www.theguardian.com/us-news/2019/dec/04/food-stamps-snap-trump-sonny-perdue>

(...) se cambian por efectivo en el mercado negro, o se vende en efectivo la comida comprada con los sellos” (Zelizer,2011:242). **En el origen de su funcionamiento, de sus restricciones y controles, se encuentra cierta desconfianza sobre las competencias de los sectores vulnerables**, mientras en su resistencia a los usos prescriptos, “(...) el mercado de las monedas es una de las maneras en las cuales las personas interpretan sus complicados y a veces caóticos vínculos” (Zelizer, 2011:261).



**Figura 29.-** Evolución de la cantidad de modificaciones legislativas por año  
(Fuente: Elaboración Propia)

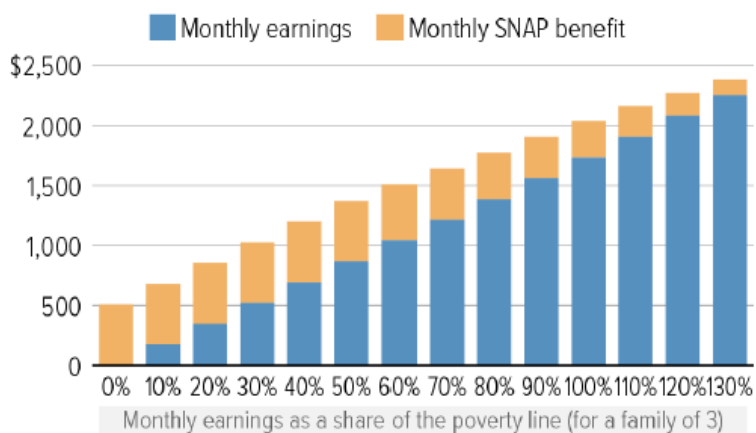
De hecho, las dos preocupaciones centrales que parecen concentrar la mayoría de las intervenciones legislativas pueden agruparse en tres series de macrogéneros. En primer lugar, al **incremento en los gastos del programa**, los cuales se buscaría de forma recurrente limitar, a partir de restringir la elegibilidad de los candidatos, el ajuste en la fórmula de determinación y un control obsesivo sobre las estructuras burocráticas del programa.

En segundo lugar, tenemos el grupo de reformas que hacen a la **determinación de lo que puede/no-puede ser comprado**, un tema central en el período analizado. Si bien hay varios estudios que señalan dificultades en la determinación del impacto del programa en la salud debido a que –fundamentalmente- los beneficiarios parten de situaciones de desprotección y alta



vulnerabilidad antes de ingresar al mismo (Bitler,2016), así como la existencia de poca evidencia que permita asociar al programa con la obesidad y sus casusas (Gundersen,2016), lo cierto es que la preocupación sobre este punto no solo pone en evidencia, como sostienen Bartfeld *et al* (2016), las dificultades de la burocracia en la determinación de qué alimentos pueden o no ser adquiridos, sino también los intereses en juego de los actores no-estatales y las dificultades logísticas en la operacionalización en el punto de venta de las restricciones de compra. Volveremos sobre este punto.

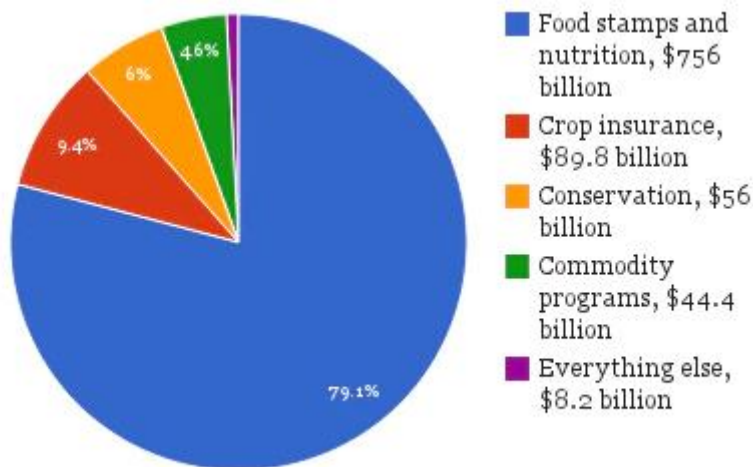
Un tercer grupo de reformas, por último, guarda relación con lo que denominaremos el **miedo a los potenciales desincentivos al trabajo** que suelen asociarse al programa. De hecho, la introducción de mecanismos que prevén la reducción gradual del beneficio, a medida que los ingresos crecen, o incluso el requerimiento de trabajo como parte de los requisitos para ser beneficiario y constituir la categoría de “pobre merecedor”, así como la coparticipación en la compra, se inscriben en esta órbita, aun cuando hay autores que señalan que la evidencia empírica no sería suficiente para determinar la relación entre ser beneficiario y perder incentivos para reingresar al mercado laboral (Hoynes y Schanzenbach, 2012).



**Figura 30.-** Participación de los ingresos mensuales por SNAP [naranja] sobre el total de ingresos mensuales [azul] (Fuente: CBPP)

Durante el período bajo análisis, concretamente en enero de 2014, el Congreso votaría un nuevo proyecto de Ley Agrícola [*Farm Bill*] que fijaría el curso y cause de la política alimentaria de los Estados Unidos para los próximos cinco años. El proyecto tenía una extensión de 959 páginas, con

un costo de financiación federal de u\$ 956.4 mil millones en diez años y una estructura de gastos de la cual casi en un 80% correspondía al financiamiento del SNAP.



**Figura 31.-** Estructura del gasto previsto por la Ley Agrícola [Azul=SNAP; Rojo=Seguro de cosechas; Amarillo=Conservación; Verde= programa de productos; Violeta=Otros] (Fuente: Washington Post, 2014)

Por otro lado, el proyecto preveía un recorte del orden de los u\$ 16.5 mil millones, a partir de la reducción –entre otros- de los gastos previstos por el funcionamiento del SNAP en u\$ 8 mil millones, una quita en los programas de subsidios agrícolas y productos básicos del orden de los u\$ 14 mil millones, así como de los programas de conservación en u\$ 4 mil millones. Sin embargo, los u\$ 956.4 mil millones previstos por la ley aun representarían cerca del 2% de todo el gasto federal durante el período en cuestión.

Puntualmente, en cuanto al capítulo relativo al SNAP, el proyecto preveía un gasto consolidado de u\$ 756 mil millones en 10 años, constituyendo –con creces- la parte más importante de todo el articulado. Sin embargo, la reducción de los u\$ 8 mil millones que mencionábamos se estructuraría sobre la base de una discusión entre el Senado y la Cámara de Representantes, en donde el primero buscaba modificar ligeramente algunas de las reglas que regían en materia de elegibilidad; mientras que el segundo aspiraba a establecer restricciones mucho más estrictas sobre quién podía, o no, obtener el beneficio y recortar, así, u\$ 40 mil millones.

La posición del Senado sería –principalmente- la que resultaría vencedora en los debates previos e implicaría tres series de medidas efectivas para lograr la reducción en los u\$d 8 mil millones. En primer lugar, **especificaciones a nivel de las reglas de elegibilidad**, sobre todo para excluir del beneficio a estudiantes universitarios, ganadores de lotería e inmigrantes indocumentados.

En segundo término, la **restricción de algunas indefiniciones** que habían permitido a los estados subnacionales otorgar un mayor número de beneficios. Por ejemplo, se reduciría el beneficio para 850.000 hogares en 17 estados en, aproximadamente, u\$d 90 por mes, a partir de evitar que éstos asuman que los potenciales beneficiarios tenían un gasto más alto en servicios públicos para permitirles calificar a una ayuda alimentaria mayor<sup>70</sup>.

En tercer lugar, se proponían instrumentar **nuevos programas para desempleados**. De esta forma, la expectativa era que estos nuevos programas piloto animaran a los destinatarios a buscar trabajo.

Aun con estos recortes, la Ley evitaba la mayoría de los ajustes más agudos que existían en el proyecto de ley de la Cámara de Representantes (como un límite propuesto de beneficios para adultos desempleados sin hijos que habría afectado a 1,7 millones de personas).

El proyecto, por otro lado, se complementaba con programas de productos básicos que buscan (con un presupuesto del orden de los u\$d 44.4 mil millones en diez años) proteger a los agricultores contra las fluctuaciones bruscas de los precios, en particular los productores de maíz, trigo, soja, algodón, arroz, maní y lácteos. En los últimos años, este componente configuraba una proporción mayor en el articulado, la cual incluso proporcionaba "pagos directos" a los agricultores, independientemente de cuánto plantaran realmente o por cuánto vendieran sus cultivos. Sin embargo, en la presente formulación, esos recortes eran posiblemente el mayor cambio en el proyecto de Ley Agrícola y generaron resistencias entre los agricultores. Muchos de los ahorros generados se han canalizado a otros tipos de ayuda agrícola, incluidos miles de millones de dólares

---

<sup>70</sup> Para determinar el monto de ayuda, se considera tanto el tamaño del hogar, como los ingresos y determinados gastos (servicios públicos, gastos médicos, entre otros). Del ingreso total de la familia se deducen estos gastos y cuanto menor es el resultado, mayor es la proporción de ayuda. Por tal motivo, cuando más alto es el gasto de servicios públicos, menor es el resultado y mayor la ayuda. Volveremos sobre esto.

en asistencia por desastre para productores ganaderos y préstamos subsidiados, a la vez que el programa de seguro de cosechas se amplió con miras a contener el descontento.

Además, el proyecto de ley también abandonaría la práctica, de más de 70 años, de establecer precios mínimos para la leche, el queso y la manteca. En cambio, ofrecería un seguro a los productores lecheros para protegerse contra la caída de los precios o el aumento de los costos de los alimentos.

Otro capítulo del proyecto preveía el fomento del comercio, con una financiación de u\$d 3.5 mil millones en diez años, la cual sería utilizada para promover los cultivos estadounidenses en el extranjero y proporcionar ayuda alimentaria en el exterior, así como la asistencia técnica a los agricultores de los países en desarrollo. Un punto con fuerte incidencia en el caso de Egipto (sobre el que volveremos) y que el gobierno del presidente Obama había pedido revisar: en lugar de comprar alimentos de los agricultores estadounidenses y enviarlos al extranjero, el gobierno pretendía que parte del dinero se enviara directamente a los países en riesgo. No obstante, esos esfuerzos de reforma fracasaron y el Congreso terminó manteniendo el programa de ayuda alimentaria intacto.

Entre las principales críticas de grupos conservadores y defensores del medio ambiente se destacaban aquellas que lo consideran una **excesiva carga fiscal**. El proyecto suponía una revisión que recortaría u\$d 16.5 mil millones del déficit durante la próxima década y la Ley sancionada solo estaría extendiendo la ley anterior con un recorte considerablemente menor. Por otro lado, a la luz de las organizaciones más conservadoras, nada garantizaba que los recortes proyectados se materialicen: la Oficina de Presupuesto del Congreso estimaba que dos tercios de la reducción del déficit no ocurrirían hasta después de 2019 y eso dependía de supuestos económicos que podían no ocurrir. El único recorte garantizado sería el de los u\$d 8.4 mil millones al SNAP.

Por otro lado, los subsidios a los productores agropecuarios podían aumentar, en lugar de disminuir. De hecho, se suponía que los subsidios adicionales para el seguro de cosechas costarían menos que los pagos directos anteriores, pero esto estaría sujeto a que no existan más sequías o

climas fríos fuera de temporada, dado que podrían hacer que estos pagos se incrementen inesperadamente.

Aun así, el proyecto de ley todavía tendría varios partidarios a favor: los agricultores, por ejemplo, apoyarían el nuevo sistema de seguro de cosechas. Asimismo, cientos de grupos de conservación, incluida la *National Wildlife Federation* y *Nature Conservancy*, lo harían sobre la base de entender que el mismo preveía protecciones para la conservación del agua y el suelo.

Asimismo, las grandes empresas comercializadoras y productoras de alimentos también se mantendrían entre sus adeptos. Un punto sobre el que volveremos en lo sucesivo, pero bástenos cerrar este apartado adelantando que, como sostenía King, “(...) la discusión de la política social en Estados Unidos terminó siendo una de presupuesto y números, en lugar de una relativa a la responsabilidad social que le compete al Estado por ocuparse de los sectores más vulnerables (King,2000:10). Incluso, la misma (por la necesidad de su protección y blindaje de reforma) resulta **dependiente del mercado y sus actores**. Sobre todo, del sector agrícola.

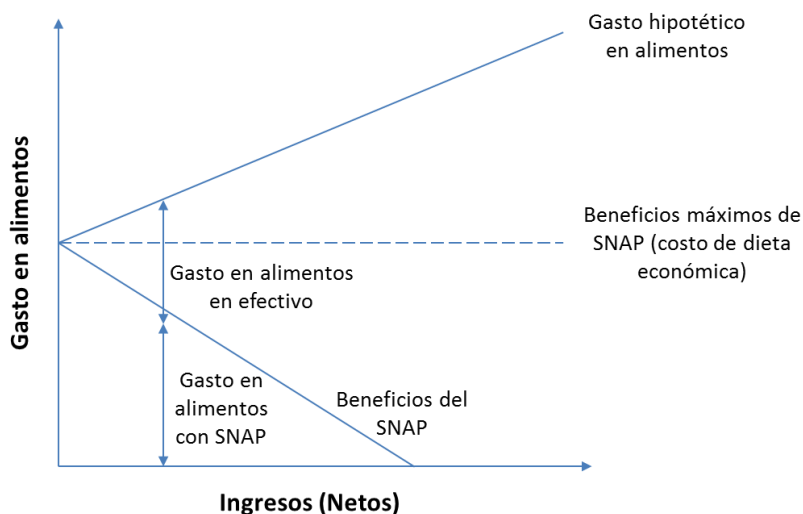
## *2.2 Productos y resultados*

Solo en 2015, el programa **brindó asistencia a 45 millones de beneficiarios en 23 millones de unidades domésticas de bajos ingresos**, de las cuales el 70% eran familias con hijas e hijos y más del 25% correspondían a hogares con adultos mayores o personas con alguna discapacidad (CBPP, 2016).

Incluso, se destaca el hecho que -a diferencia de los programas tradicionales de ayuda para el acceso a los alimentos-, el SNAP **no se restringe a categorías especiales de bajos ingresos**. Por el contrario, está disponible para casi cualquier hogar. Un atributo que bien podría permitirle ser clasificado como ejemplo de políticas que “focalizan con universalismo”, en los términos de Skocpol (1995).

Asimismo, los **criterios de elegibilidad** se definen a nivel federal, lo que garantiza cierta uniformidad de criterio. Los estados subnacionales, por el contrario, fijan el punto en la escala de rangos de ingresos, tamaño y composición del hogar, bienes, gastos médicos, estatus migratorio o de ciudadanía, entre otros. Esto supone desafíos de interés en términos de coordinación interjurisdiccional, sobre los que volveremos.

Por otro lado, otra particularidad radica en el hecho que **el monto del beneficio puede variar mes a mes**. Es decir, depende de una fórmula que busca identificar los hogares de mayor necesidad, por lo que las unidades domésticas más vulnerables reciben mayores beneficios. La fórmula supone que las familias beneficiarias deberían gastar 30% de su ingreso neto en comida, por lo que el programa prevé compensar la diferencia entre el 30% de su ingreso y el costo del Plan de Alimentación Económica [*thrifty food plan*], una dieta de bajo costo, pero nutricionalmente adecuada, establecida por el Departamento de Agricultura (USDA, 2016).



**Figura 32.-** Composición de la ayuda según niveles de ingreso  
(Fuente: Elaboración propia sobre la base del esquema propuesto por Hoynes et al, 2012)

Por último, existe cierto consenso en la literatura sobre la **capacidad del programa de responder efectivamente a contextos de depresión económica**. En esta línea, entre 2007 y 2011 el número total de beneficiarios se incrementó, mientras que a partir de 2012 comenzó una disminución progresiva, como fruto de la recuperación económica en Estados Unidos (Rosenbaum, 2013).

Es decir, según datos oficiales, el programa posibilitó sacar de la pobreza más de 5 millones de norteamericanos, incluidos 2.2 millones de niñas y niños en 2013<sup>71</sup>, aun cuando varios estudios han señalado que a nivel local pueden verificarse algunas prácticas que pueden limitar el acceso al beneficio, entre ellas: (a) la disponibilidad de información sobre el programa, así como la falta de campañas de difusión; (b) la disponibilidad de formularios de aplicación y la obligatoriedad de tener que realizar alguna entrevista como precondition a poder acceder al material (como ocurre en el 10% de los casos); (c) la accesibilidad de las oficinas, sobre todo en lo que hace a la atención en horario de oficina (lo que imposibilita que la gente se acerque después de su trabajo), así como la atención en lugares con acceso limitado de transporte público y el costo de los mismos; y (d) las prácticas que dificultan a los grupos vulnerables atravesar el proceso, como la no disponibilidad de traductores para grupos migrantes, entre otras (Gabor et al, 2003).

Esto nos pone frente a una característica central del programa: **la privatización de los costos**. A las limitaciones de acceso desarrolladas en el punto anterior, hay que sumarles una serie de prácticas que afectan la decisión de completar el proceso de aplicación. En primer lugar, existen **costos de tiempo y monetarios** que imponen una barrera de acceso. Según estimaciones, el proceso puede demorar dos o tres visitas a la oficina de gestión hasta completar el mismo (Gabor et al, 2003). En otros casos, en cambio, se requería que para poder firmar la aplicación se haya asistido previamente a todas las reuniones previstas. Asimismo, algunas dependencias tienen como política solicitar que los interesados se encuentren en procesos activos de búsqueda de empleo como requisito de elegibilidad, o –por ejemplo- exigir la verificación por parte de terceros a las declaraciones de ingreso, de composición familiar, entre otras. Adicionalmente, según los desarrollos de Bitler (2016:136) una de las diferencias de SNAP con los programas de donación en especie, como pueden ser los comedores comunitarios [*soup kitchens*] o bancos de alimentos, es que la comida no está lista para su consumo. El programa prevé que se compren alimentos que tengan que ser preparados, lo cual demanda –según estimaciones de Rose (2007)- cerca de 16,1 horas por semana, excluyendo el acto mismo de compra y la limpieza.

---

<sup>71</sup> Según la declaración de Kevin Concannon, subsecretario de Alimentos, Nutrición y Servicios al Consumidor, ante el Subcomité de Agricultura, Desarrollo Rural, Administración de Alimentos y Medicamentos y agencias relacionadas del Congreso. Disponible en: <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/OCR-031914-Concannon.pdf>

Esto puntos revelan un aspecto central en la configuración del programa como diseño de política pública y hace al *locus* del beneficiario, quien pasa a ocupar un lugar central no solo como tal, sino también como **depositario de dos costos asociados de participación**. En primer lugar, del **estigma** que la rigidez en la determinación de los participantes implica y que se refuerza con los prejuicios sobre su capacidad de elegir los alimentos “correctos” para su alimentación. En una investigación, Edin y Schaefer detallan en una de sus entrevistas: “cuando le pregunté si pensaba aplicar por ayuda social, Susan retrocedió un poco, sacudiendo su cabeza enfáticamente, como diciendo *por supuesto que no*. Cuando le insistí para que revelara su reticencia, ella me explicó *'simplemente no quiero ser rechazada de nuevo'*” (2015:8).

En segundo lugar, tiene que hacer frente a los **costos de transacción**, desde el tiempo implicado en aplicar y calificar al beneficio, así como conseguir toda la documentación solicitada (de hecho, en términos comparativos con otros programas sociales en Estados Unidos, el SNAP supone una política compleja en términos de requerimientos de documentación, elegibilidad, variación de beneficios en función de ingresos, bienes, requerimientos de empleo, ciudadanía, estudios, etc.), hasta la determinación de qué se puede y qué no adquirir con el beneficio, pasando por la definición de en qué lugar se puede o no comprar con la tarjeta del programa.

Entonces, si bien una de las ventajas comparativas frente a otras políticas sociales en Estados Unidos tiene que ver con el hecho de no limitarse a ningún grupo socioeconómico, sino permitir que casi cualquier hogar pueda ser un beneficiario potencial, lo cierto es, como nos recuerdan Edin y Shaefer, que “una de las formas en que los pobres pagan por la ayuda gubernamental es con su tiempo”<sup>73</sup> (2015:35).

Se trata de un diseño y una dinámica que tiene **consecuencias en el doble proceso de subjetivación y sujeción**: en la construcción de sí y del sometimiento al Estado. En palabras de Fassin, en su análisis de los procedimientos de otorgamiento de ayuda económica y atención médica en Europa: “(...) un individuo debe pasar por la prueba de verdad del cuerpo y por la prueba de veridicción del relato para justificar su propia existencia social y aceptar la obligación

---

<sup>72</sup> La traducción es nuestra.

<sup>73</sup> La traducción es nuestra



en lugar del derecho” (2018:102). **El peso y parte de los costos recaen sobre los beneficiarios y se inscriben en sus cuerpos al tiempo que dan prueba de verdad sobre su pertenencia a la categoría de “pobre merecedor”.**

### 2.3 Actores: redes, preferencias y recursos

Planteados en estos términos, el diseño del programa prevé **cinco actores** de forma explícita: los beneficiarios, el estado federal, los estados subnacionales, las empresas de venta minorista, los productores de alimentos y los proveedores de servicio de soporte. Sin embargo, de forma indirecta se revelan, por lo menos tres actores más: el Congreso, las agencias de gobierno subnacional encargadas de la instrumentación y los *think tanks*.

Una vez más, este cuadro pone en evidencia el conjunto de relaciones a partir del cual se desarrolla la vida social del programa, a la vez que ilustra su base material y la red a partir de la cual se producen y distribuyen los bienes públicos previstos.

El nudo crítico de relaciones parece, como se desprende de la figura 33, concentrarse preferencialmente sobre las relaciones entre el Servicio de Alimentos y Nutrición (FNS), los gobiernos subnacionales y sus agencias, así como los beneficiarios individuales, tanto potenciales como efectivos. Se trata de una dinámica interesante que **crystaliza, a nivel de los actores, dos sistemas de relaciones diferenciados**. En primer lugar, **a nivel nacional, una discusión por el gasto y la eficiencia del mismo**; y por otro **–a nivel subnacional- un foco por la determinación de beneficiarios, así como la privatización de los costos de participación, en términos de estigma y costos de transacción**. Esto es, como mencionábamos, la posibilidad de ser individualizado y valorado en términos negativos por participar del programa, así como el miedo por la desaprobación de los pares; y los costos asociados a participar del mismo, entre ellos, el tiempo.

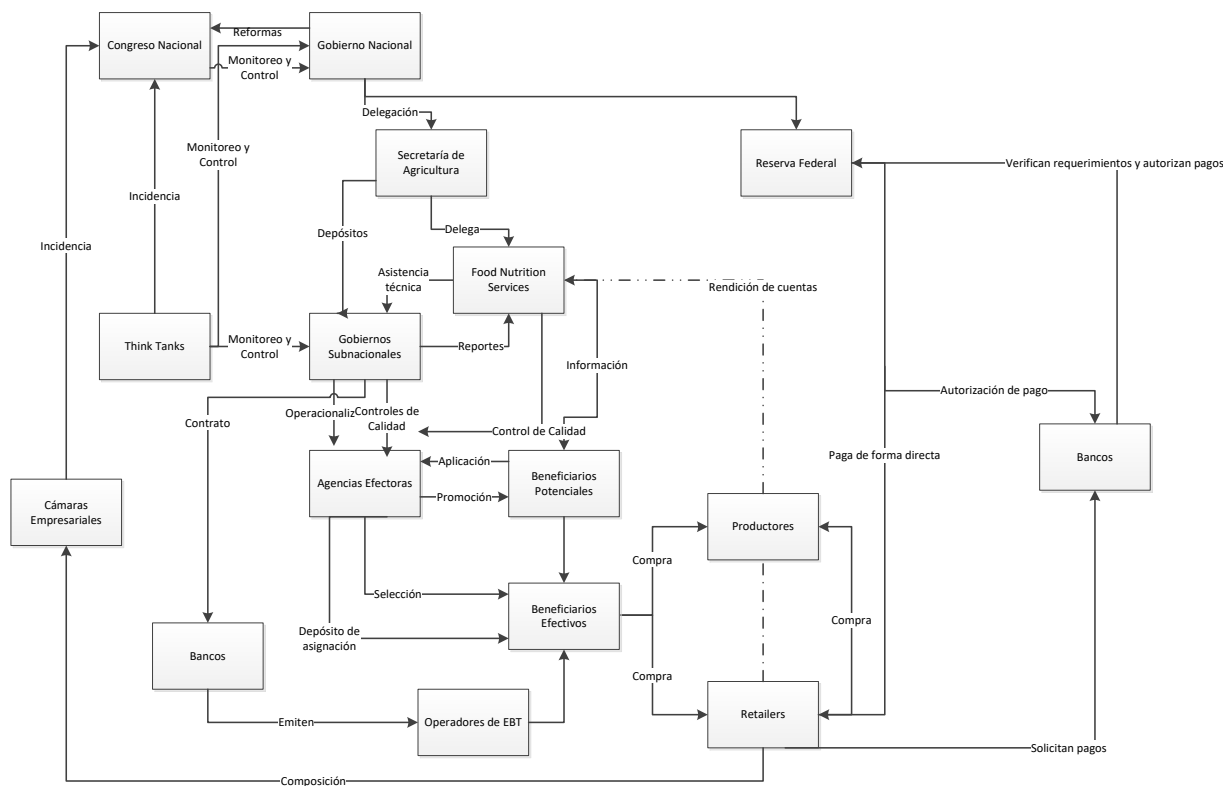
Actores	Funciones
Gobierno Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño del programa</li> <li>• Propuesta de modificaciones</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolla el Proyecto de Ley Agrícola</li> <li>• Propuesta de modificaciones</li> <li>• Define / Aprueba la Ley Agrícola</li> <li>• Aprueba presupuesto</li> </ul>
<b>Congreso Nacional</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación de <i>papers</i></li> <li>• Incidencia / Lobby</li> </ul>
<b>Think Tanks</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de Incidencia / Lobby</li> </ul>
<b>Cámaras Empresariales</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo de aplicación</li> <li>• Financiación de costos de beneficios</li> <li>• Financiación de la mitad de los costos de administración</li> </ul>
<b>Secretaría de Agricultura</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paga a los <i>retailers</i> y los canales de comercialización directamente (con autorización de los bancos)</li> </ul>
<b>Reserva Federal</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de informes</li> <li>• Asistencia Técnica a Estados subnacionales</li> <li>• Información a beneficiarios</li> <li>• Monitorea a los minoristas para proteger el programa y promover la integridad y el cumplimiento.</li> </ul>
<b>Servicio de Alimentos y Nutrición (FNS)</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración del programa</li> <li>• Determinación de elegibilidad</li> <li>• Controles de Calidad</li> <li>• Financiación de la mitad de los costos de administración</li> <li>• Depósito de los beneficios</li> <li>• Elaboración de informes y reportes</li> <li>• Desarrollan los contratos con los bancos para el servicio de pago electrónico</li> </ul>
<b>Gobierno Subnacionales</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción del programa a nivel local</li> <li>• Operacionalización</li> <li>• Elaboración de informes y reportes</li> <li>• Selección de beneficiarios</li> </ul>
<b>Agencias Eectoras subnacionales</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación</li> <li>• Costos de Transacción</li> <li>• Estigmas</li> </ul>
<b>Beneficiarios potenciales</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobro del beneficio vía EBT</li> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Consumo</li> </ul>
<b>Beneficiarios efectivos</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta de productos</li> <li>• Elaboración de informes y reportes</li> <li>• Acciones de Incidencia / Lobby</li> <li>• Garantizan abastecimiento</li> </ul>
<b>Productores / Proveedores</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta de productos</li> <li>• Elaboración de informes y reportes</li> <li>• Acciones de Incidencia / Lobby</li> <li>• Solicitan los pagos a los bancos</li> </ul>
<b>Retailers</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifican requerimientos de pago</li> <li>• Aprueban/rechaza requerimientos de pago</li> <li>• Acciones de Incidencia / Lobby</li> </ul>
<b>Bancos</b>	

<b>Operadores de Medios de pago electrónico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizan el sistema de medios de pago electrónico</li> <li>• Acciones de Incidencia / Lobby</li> </ul>
---	---

**Tabla 19** – Actores y funciones en el marco del SNAP (Fuente: Elaboración propia)

En segundo lugar, a diferencia del caso de Precios Cuidados, puede verse una **menor dispersión de actores**. Sobre todo, porque los mecanismos de control dejan de ser ejercidos de forma informal por organizaciones sociales en el punto de venta, para institucionalizarse y ser objeto de las agencias estatales. De esta forma, no se desarrollan instancias de coordinación con organizaciones de acción colectiva con miras a monitoreo del cumplimiento, sino que las acciones de incidencia tienen lugar a nivel nacional, con el sector público (no ya como control de cumplimiento del privado) y con miras a mantener, expandir o limitar, según los intereses en juego, el alcance del programa. Incluso, el nivel de organización de las organizaciones sociales es sustancialmente diferente. Existe una inversión lógica entre el poder territorial y de movilización, para el caso argentino, y el de incidencia a través de grupos de interés, lobby y acciones de prensa y medios, en el caso norteamericano.



**Figura 33**– Red de relaciones previstas por el SNAP (Fuente: Elaboración propia)

Otra diferencia, no menor, es la **poca diferenciación entre proveedores y retailers**. Algo que no ocurría en relación a Precios Cuidados, donde el punto de venta tenía un nivel de atención mayor por parte del diseño del programa. En este caso, en cambio, el mayor peso se encuentra a nivel de la obsesión sobre las estructuras burocráticas, las relaciones entre estado federal y los estados subnacionales, así como el beneficiario y su relación con las agencias efectoras.

Incluso, a nivel de acciones de lobby, no hay diferencias entre ambos grupos empresarios, las cuales reúnen tanto a productores como distribuidores. Según Simon (2012), PepsiCo informó en el tercer trimestre de 2014 un gasto del orden de los u\$d 750.000 en acciones de lobby a nivel del Gobierno federal, mientras que Coca-Cola gastó u\$d 1.15 millones solo en el cuarto trimestre del mismo año.

<b>Empresa / Organización</b>	<b>Agencia de Gobierno</b>	<b>Tema</b>
Asociación Americana de Bebidas	Congreso Departamento de Agricultura	“Cuestiones de Azúcar” SNAP
Cargill	Congreso Departamento de Agricultura	SNAP
Coca-Cola	Congreso Departamento de Agricultura	SNAP
Instituto de Comercialización de Alimentos	Congreso Departamento de Agricultura	SNAP “Preservación de la elección de alimentos”
Asociación de Fabricantes de Abarrotes	Congreso Departamento de Agricultura	“Uso restrictivo del SNAP”
Kellogg	Congreso	“SNAP en el proyecto de Ley Agrícola”
Kroger	Congreso	“Financiación del SNAP”
Mars	Congreso	“Administración del SNAP”
PepsiCo	Cámara de Representantes	“Restricciones al SNAP”
Asociación de Alimentos Snack	Congreso Departamento de Agricultura	SNAP Proyecto de Ley Agrícola
JP Morgan Chase	Departamento de Agricultura	EBT
Walmart	Casa Blanca Congreso Departamento de Agricultura	Programas Federales de Nutrición

**Tabla 20** - Acciones de lobby por grupo empresario y organismo de gobierno implicado en 2014 (Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Simon, 2012)

Por otro lado, la puesta en marcha de Precios Cuidados suponía una activación permanente de toda la red implicada de actores y relaciones, en el período bajo análisis; mientras que en el caso del SNAP, la discusión sobre la definición/redefinición del programa se concentra a nivel de las relaciones implicadas por el gobierno federal, el Congreso, las Cámaras empresarias, los *thinks tanks* y los gobiernos subnacionales y se encuentra limitada a la ventanas de tiempo en que se discuten los proyectos de ley y presupuesto. Por el contrario, es la segunda serie de relaciones y actores que mencionábamos (aquella vinculada a la determinación de beneficiarios y la privatización de los costos), concentrada preferencialmente en el individuo y las agencias subnacionales, la que sí se mantiene en tensión y activación constante.

Asimismo, Precios Cuidados suponía actores colectivos y corporativos, mientras que el diseño del SNAP llega al nivel de beneficiario (individual) efectivo, el cual deviene en un actor central del dispositivo al ser quien “soporta”, como señalamos, gran parte de sus costos.

### **3. El SNAP y los componentes de la capacidad estatal**

#### *3.1 Legitimidad del sujeto estatal*

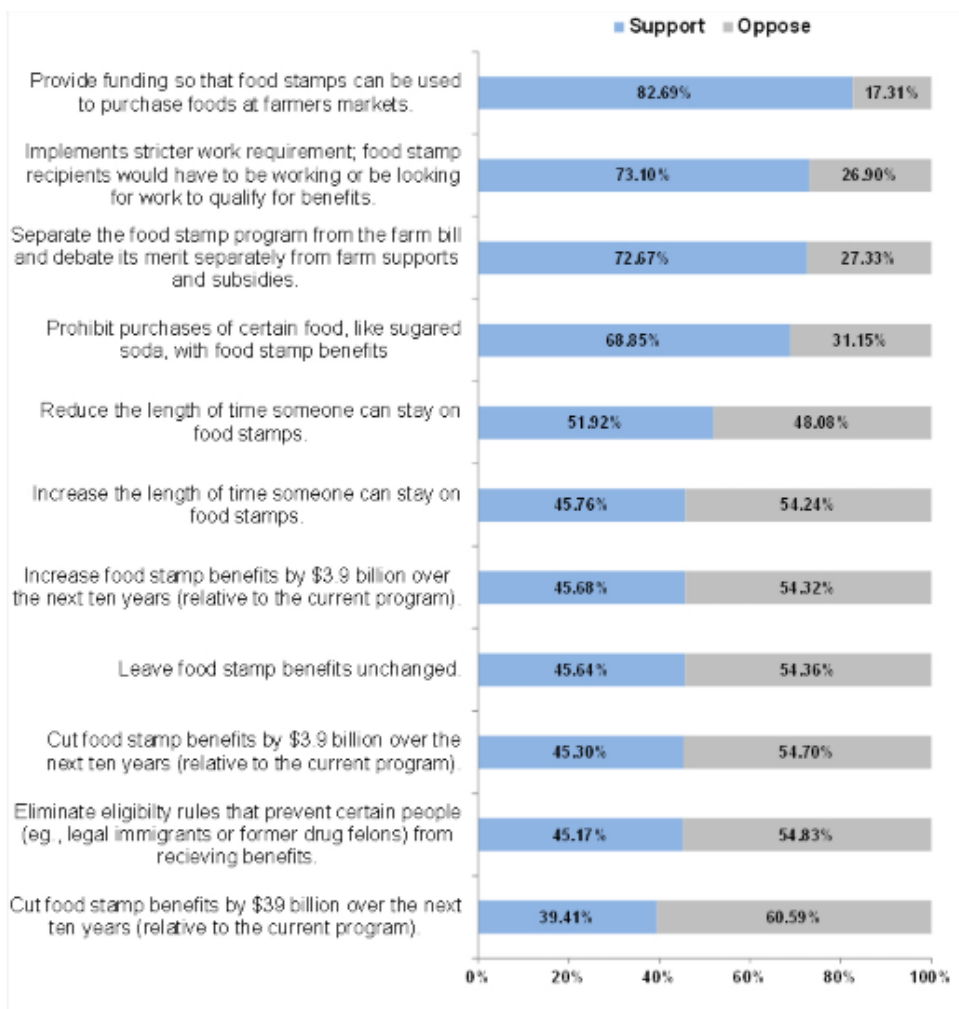
En el marco del debate, entre 2014 y 2015, sobre posibles reformas a la Ley Agrícola, la Universidad Estatal de Oklahoma desarrollaría una edición especial de su encuesta mensual sobre alimentos, denominada *Food Demand Survey* (FooDS), la cual incluiría una serie de preguntas para medir el apoyo/retracción a nivel de la opinión pública sobre las propuestas de regulación/desregulación del programa. En este sentido, los resultados de más de 1.000 respuestas (ponderadas para ser demográficamente representativas de la población de Estados Unidos<sup>74</sup>) evidenciarían que más del 70% de los consultados (72,67%) apoyaba la decisión de la Cámara de Representantes de separar el programa SNAP del resto del *Farm Bill*. También se observarían altos niveles de apoyo para lo que podrían considerarse los “cambios paternalistas en el programa” (Lusk, 2013). Sobre todo, en lo relativo a usar el programa para alentar las compras a productores agrícolas, restringir las compras de gaseosas y fomentar el empleo. Las alternativas menos

---

<sup>74</sup> Con un error estimado de muestreo en +/- 3%.

populares entre los encuestados serían las propuestas de recortes presupuestarios al programa y la eliminación de las reglas de elegibilidad.

En este sentido, **las aguas se presentarían divididas -casi en mitades iguales- en lo que respecta a ampliar los beneficios.** Sobre todo, en lo referente al tiempo en que se podría hacer uso y goce del mismo (45,7% de los encuestados manifestaría su apoyo a incrementarlo, en oposición al 54,2% restante); a ampliar los beneficios (45,6% en apoyo vs 54,3%) e incluso en relación a eliminar las reglas de elegibilidad (45,1% a favor, contra el 54,8% remanente).



**Figura 34.-** Encuesta de Demanda de Alimentos sobre la base de apoyos [*celeste*] y oposición [*gris*] - FooDS<sup>75</sup>  
(Fuente: Universidad Estatal de Oklahoma)

<sup>75</sup> En orden descendiente: (1) Proveer financiamiento para que pueda usarse el beneficio para la compra de alimentos en mercados agrícolas; (2) Implementar requerimientos de trabajo más estrictos; (3) Separar SNAP del resto del *Farm Bill*; (4) Prohibir la compra de ciertos productos, como gaseosas; (5) Reducir el tiempo en que los beneficiarios pueden formar parte del programa; (6) Incrementar el tiempo en que los beneficiarios pueden formar parte del programa; (7)

Otras encuestas, en cambio, mostrarían mayores niveles de apoyo. Por ejemplo, una encuesta telefónica, representativa a nivel nacional, a 3.024 adultos seleccionados por marcación aleatoria, incluidos 418 participantes de SNAP, encontraría un amplio apoyo público para aumentar el gasto federal en SNAP (Long et al, 2014). Estos resultados, publicados en la revista *Public Health Nutrition* de la Universidad de Cambridge, serían consistentes –según los autores- con una encuesta realizada para el Centro de Investigación y Acción Alimentaria en enero de 2012, que encontró, de manera similar, que el 77% de los adultos norteamericanos no apoyaba la reducción del gasto federal en SNAP como una forma de reducir el gasto gubernamental (FRAC, 2012). Solo el 21% del público encuestado creía que el mismo debía reducirse.

Por otra parte, el apoyo variaría significativamente según la identificación de los partidos políticos: el 88% de los demócratas creía que el gasto federal debería aumentarse o mantenerse en comparación con el 81% de los independientes y el 61% de los republicanos.

Sin embargo, **sí se empezaría a evidenciar, a nivel de la opinión pública, cierto malestar con la composición de la canasta de productos accesible a los beneficiarios.** En este sentido, según el mismo estudio de Long et al (2014), se registraría un amplio apoyo público a eliminar las bebidas azucaradas. Un punto que reabriría un debate más amplio, siempre recurrente (como vimos), sobre la capacidad del programa de cumplir su mandato de "proporcionar mejores niveles de nutrición entre los hogares de bajos ingresos" (USDA, 2012) y la capacidad de los beneficiarios por tomar “elecciones correctas” y “responsables” en cuanto a sus consumos. Incluso, los autores se harían eco de un informe del Instituto de Medicina (OIM) en donde si bien se enfatiza que mejorar el impacto nutricional del SNAP debería ser un componente esencial de una estrategia nacional que aborde la epidemia de obesidad, "(...) limitar las opciones de alimentos para los destinatarios de SNAP puede considerarse condescendiente y discriminatorio para los consumidores de bajos ingresos" (Long et al, 2014).

---

Incrementar la financiación en u\$d 3.9 mil millones dentro de los próximos diez años; (8) Mantener los beneficios del SNAP sin cambios; (9) Recortar los beneficios del SNAP en u\$d 3.9 mil millones dentro de los próximos diez años; (10) Eliminar ciertos criterios de elegibilidad; (11) Recortar los beneficios del SNAP en u\$d 39 mil millones dentro de los próximos diez años.

Poco a poco comienza a instalarse, a nivel de la opinión pública, una creciente preocupación – siempre latente a lo largo de los años- por los aspectos paternalistas del programa. Sobre todo, en relación a la composición de la compra. Es decir, legitimado en su intervención (sin un amplio consenso, por cierto), es la forma en que lo hace la que divide tajantemente las aguas sobre el accionar del gobierno en la prestación de la asistencia alimentaria. Un punto que abriría el debate a propuestas de pruebas piloto que eliminaban la compra de bebidas azucaradas (Shahn, 2011), o –incluso- la puesta en marcha, por parte del Departamento de Agricultura, de un pequeño programa piloto con el objeto de medir el impacto de incentivar la compra de frutas y verduras.

En oposición a esta creciente preocupación pública, varios estudios especializados (Hoynes et al,2012) señalarían que las bebidas azucaradas y los productos de baja composición nutricional representan una parte menor del gasto, tanto en hogares elegibles como no-elegibles (Hoynes et al,2012:130), en función del análisis de los patrones de consumo de los mismos. Incluso, según el estudio de Bitler (2016), no habría evidencia que demuestre que los adultos que hacen uso del beneficio tengan peores valores nutricionales que el resto de la población, al punto de señalar que “(...) a pesar de las percepciones sobre los hábitos de consumo de las personas en SNAP, ni los adultos ni los niños en el programa consumen significativamente más grasa o colesterol que los no beneficiarios”<sup>76</sup> (2016:151). Gundersen (2016), incluso, señalaría que, si bien existe una relación inversa entre ingreso y obesidad, lo cierto es que no hay evidencias convincentes que prueben que el SNAP incrementa la obesidad (2016:162)

Recapitulando, entonces, a nivel de la opinión pública se evidenciaría un respaldo al accionar estatal (sin un amplio consenso) en facilitar el acceso a los alimentos a través del programa SNAP. Sin embargo, el consenso se resquebrajaría en lo relativo a la búsqueda por mejorar la efectividad y el impacto del gasto federal, así como por una mayor restricción sobre el uso libre del beneficio. **Legitimado en su accionar, es la forma de su intervención la que divide, en el tiempo, a la opinión pública norteamericana,** en el marco de una sucesión creciente de más de 54 reformas desde la década de 1970.

---

<sup>76</sup> La traducción es nuestra



### *3.2. El vínculo con actores no estatales*

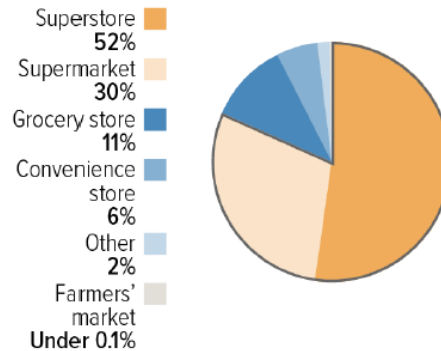
En otro nivel de análisis, la articulación con las cadenas de comercialización posibilitaría **un mayor alcance en la distribución de los beneficios**, a través de una tarjeta electrónica (EBT), la cual solo podría ser usada en negocios autorizados. En el período bajo análisis, la cantidad de tiendas autorizadas ascendería a 261.000, 80% de los cuales eran supermercados o hipermercados.

Incluso, esta articulación dinamizaría el ciclo económico: el programa sería considerado por muchos economistas, en este sentido, como un elemento central en el estímulo de la actividad económica. Según Moody's, por ejemplo, por cada dólar distribuido entre los beneficiarios del programa, se generan u\$d 1,70 en actividad económica (Rosenbaum, 2013:4).

A comienzos del 2016, las operaciones a través de la tarjeta SNAP constituían una parte significativa de las compras de alimentos en Estados Unidos. En 2014, por ejemplo, los beneficiarios del programa canjearon cerca de u\$d 70 mil millones en beneficios, los cuales representarían, aproximadamente, el 10% de los gastos en alimentos para el consumo en el hogar (Wolkomir, 2020).

Las operaciones con SNAP comprenden **grandes superficies, grandes cadenas de supermercados nacionales, así como pequeñas tiendas especializadas, de conveniencia y mercados de agricultores**. Entre 2013 y 2017, el número de minoristas autorizados aumentó en un 4% por ciento, convirtiendo al programa en una parte integral de la industria minorista de alimentos (Wolkomir,2020).

Por otro lado, la gran cantidad y variedad de minoristas autorizados contribuyó a garantizar el acceso regular a los canales de comercialización, ampliando la capilaridad de los puntos de ventas. Sobre todo, en áreas rurales donde –históricamente- se habían presentado problemas de acceso. En términos de penetración, a nivel nacional, habría un promedio de aproximadamente 79 minoristas autorizados a operar con SNAP, por cada 100.000 personas (Wolkomir, 2020).



**Figura 35.-** Participación del SNAP por canal de comercialización [Naranja=Hipermercado; Naranja claro=Supermercado; Azul=Almacén; Azul claro=Tienda de conveniencia; Celeste=Otros; Gris=Mercados agropecuarios] (Fuente: CBPP)

En total, el programa abarcaría más de 260.000 sucursales, en una asociación público-privada. Si bien más del 80% de los beneficios de SNAP se canalizarían a través de grandes cadenas de hipermercados (como Walmart, Target o Costco) y supermercados, como Food Lion y Safeway, casi el 20% restante obedecería a empresas locales, como supermercados privados, almacenes, tiendas de conveniencia, lecherías, carnicerías, panaderías y puestos agrícolas. Para estos últimos, **el programa constituye una fuente importante de ingresos**, sobre todo en áreas con una incidencia alta de la pobreza, donde las compras de SNAP pueden representar una parte significativa de las ventas totales. De hecho, los hogares que participan en SNAP gastan más en alimentos, a la vez que aumenta su poder adquisitivo general (Wolkomir, 2020): en este sentido, al proporcionar más recursos para alimentos, ayuda a liberar efectivo para que los hogares en situación de pobreza compren otros artículos esenciales, como pañales y medicamentos. Como resultado, las ventas minoristas aumentan, beneficiando –sobre todo- a las tiendas que venden alimentos y artículos no alimentarios.

En esta línea, los economistas estiman que, en una economía débil, cada “dólar-SNAP” que los hogares canjean expande la economía en aproximadamente u\$d 1,70. En 2009, el año pico de la última recesión, se gastaron u\$d 50 mil millones en beneficios SNAP en tiendas locales, generando alrededor de u\$d 85 mil millones en la economía local (Wolkomir, 2020).

En este marco, es de particular interés el rol que ocupa la cadena Walmart. Dado el alcance de la compañía, con más de 4.700 sucursales en 50 estados subnacionales y Puerto Rico, la compañía se ha convertido en un gran beneficiario de los gastos de SNAP. En términos de escala, Walmart

es la cadena de supermercados más grande del país, controlando del 22% al 24% de la venta minorista de alimentos, la cual representa la mayor parte de cualquier minorista de alimentos en la historia y más grande que los siguientes tres minoristas combinados. Además, en 29 áreas metropolitanas, controla el 50% del mercado de comestibles.

En un informe, en donde se detallan documentos no públicos del Departamento de Salud del Estado de Oklahoma, en relación a los beneficiarios del programa, se da cuenta de datos que abarcan un período de dos años. Este informe representa una visión poco frecuente de cómo se gastan los dólares de SNAP en un estado subnacional y da cuenta del rol destacado de Walmart, dado que casi la mitad de todo el gasto se dio en mencionada empresa (Simon, 2012).

Oklahoma store	SNAP receipts
Wal-Mart	\$506 million
Warehouse Market	\$65 million
Homeland stores	\$67 million
Reasor's	\$31 million
Dollar General	\$25 million
Save-a-Lot	\$24 million
7-Eleven	\$12 million
QuikTrip	\$10 million

**Source:** Oklahoma Department of Human Services, mid-2009 to early 2011

**Figura 36.-** Participación del SNAP por empresa en Oklahoma (Fuente: Departamento de Servicios Humanos en Simon, 2012)

Por otro lado, en junio de 2014, la organización *Mother Jones* informó que "en general, el 18% de todo el dinero de los beneficios de alimentos se gasta en Walmart", y que Walmart había presentado una declaración a la Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos, en donde declaraba que: "nuestras operaciones comerciales están sujetas a numerosos riesgos, factores e incertidumbres, a nivel nacional e internacional, que están fuera de nuestro control. Estos factores incluyen... cambios en la cantidad de pagos realizados bajo el Plan Suplementario de Asistencia

Nutricional y otros planes de asistencia pública, [y] cambios en los requisitos de elegibilidad de los planes de asistencia pública” (Van Buren, 2014)<sup>77</sup>. Reconociendo, de esta forma, el papel del SNAP y su incidencia en las finanzas corporativas.

Además, el diseño del programa favorece a las grandes cadenas, en vistas a que, para poder recibir los beneficios de SNAP, los canales de comercialización deben solicitar y cumplir con ciertos estándares. En concreto, deben vender alimentos para su preparación y consumo en el hogar y cumplir con uno de los siguientes criterios: (a) almacenar continuamente una cierta variedad de alimentos básicos, incluidos los productos perecederos; o (b) tener más del 50% de sus ventas minoristas brutas en alimentos básicos. Si bien la mayoría de las tiendas autorizadas cumplen con el primer criterio, las tiendas especializadas, como las carnicerías, a menudo están autorizadas bajo el segundo. El Servicio de Alimentos y Nutrición [FNS] del Departamento de Agricultura monitorea continuamente a los minoristas para proteger el programa y promover la integridad y el cumplimiento entre los minoristas.

Sin embargo, el Departamento de Agricultura **no tiene autoridad legal para exigir a los minoristas que informen datos específicos de compra de productos**. Los *retailers* solo reportan el monto en dólares de cada transacción participante de SNAP. Dichos datos son críticos para evaluar la efectividad del programa, así como para el debate mismo en relación a políticas de fomento de compras más saludables. Aun así, hay dos tipos de datos a los que el público actualmente no tiene acceso, sobre la base de la protección de la privacidad de los mismos. En primer lugar, aquellos específicos de los minoristas; y –en segundo- los relativos a los productos. El Departamento de Agricultura no hace público cuánto se reembolsa a cada tienda, aunque sí tiene estos datos (al igual que los estados subnacionales): solo se conocen los totales por categoría y el formato de comercialización, o por código postal.

Por otro lado, los estándares definidos, a nivel nacional, sobre qué productos se pueden, o no, comprar con los desembolsos del beneficio, presuponen cierta uniformidad que deriva en una mayor eficiencia, a la vez que limita los costos para el sector privado. Limitar los productos elegibles para SNAP a artículos específicos, a diferencia de la determinación a partir de la

---

<sup>77</sup> La traducción y el subrayado es nuestro.

definición de grandes categorías de productos, requeriría una reprogramación extensa, así como la creación y mantenimiento de una lista actualizada de productos, lo que aumentaría los costos de administración en el sistema. En palabras de la Directora de Políticas públicas del *Food Marketing Institute* (FMI), una asociación comercial que representa a minoristas y mayoristas de alimentos: “Ahora tenemos un programa nacional con productos aprobados a nivel nacional que es consistente de estado a estado. La evolución a transacciones 100% electrónicas ha hecho que el programa sea mucho más fácil para las operaciones y el cumplimiento y mucho más simple para los clientes (...) Las eficiencias y la simplicidad de la función administrativa han logrado una operación y cumplimiento más fáciles y una experiencia más simple para sus clientes debido a la coherencia de un programa nacional” (FMI, 2012)<sup>78</sup>.

Según el FMI, el SNAP funcionaba de forma eficiente con bajo nivel de fraudes, costos y errores. De hecho, según la entidad, el cambiar su estructura y -por ejemplo- trasladarlo a un programa de subvención en bloque, se corría el riesgo potencial de disminuir la capacidad de los estados subnacionales para gestionar un aumento en la participación, o bien de ayudar de manera rápida y efectiva a los damnificados por potenciales desastres climáticos como tornados, huracanes e inundaciones.

En este sentido, por ejemplo, la mayoría de los sistemas de punto de venta (POS) de los minoristas están programados para identificar artículos SNAP elegibles dentro de grandes categorías. En caso de que se impongan limitaciones adicionales a los alimentos elegibles bajo el programa SNAP, se necesitaría una reprogramación significativa de los sistemas POS de los minoristas para acomodar las categorías. Este cambio aumentaría el costo administrativo del programa. Además, se necesitarían grandes esfuerzos de capacitación no solo de los participantes de SNAP para informarles sobre qué tipos de productos están prohibidos, sino también a los cajeros de los *retailers* implicados para asegurar transacciones correctas.

Además de limitar de los costos de transacción potenciales, otro tema de preocupación para los empresarios de las cadenas de comercialización era el **calendario de acreditación de los beneficios**. Para el 2014, nueve estados acreditaban los beneficios en solo un día y otros en solo

---

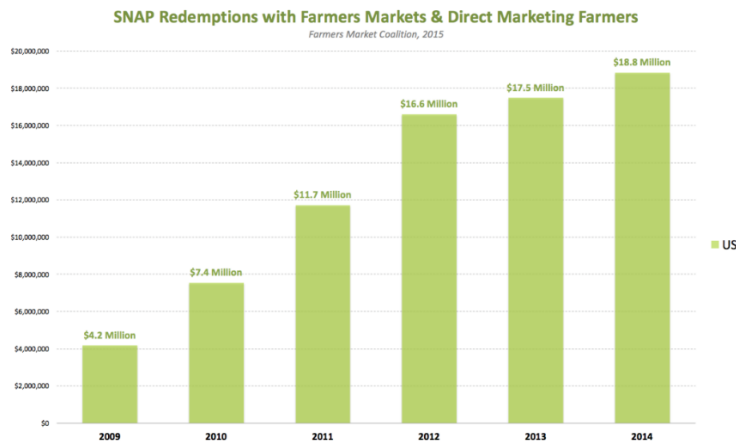
<sup>78</sup> La traducción es nuestra.

tres. Esto generaba un cuello de botella que impactaba en la operación del piso de venta y se traducían en una concentración de la demanda con filas excesivamente largas, incrementando el tiempo necesario para realizar las compras, a la vez que problemas de inventario, previsión de refuerzos de mano de obra para la atención de piso de venta y de la oferta misma. El reabastecimiento, en este sentido, podría ser difícil para un minorista cuando tenía que lidiar con el agotamiento de sus *stocks* después de solo un día de compras, así como mantener los puestos de trabajo durante todo el mes, cuando las ventas se concentraban en uno o dos días.

De esta forma, la emisión de beneficios de SNAP en un solo día o durante un número limitado de días, en lugar de la emisión escalonada en el transcurso del mes, ponía una tensión adicional en los beneficiarios y en los minoristas participantes al causar aumentos repentinos en el tráfico en las tiendas autorizadas. De hecho, en respuesta a esto, algunos estados subnacionales, como Carolina del Norte, extendieron sus días de distribución de diez a diecinueve, a partir de un trabajo con las cadenas de comercialización y los bancos de alimentos. Todos los hogares de beneficiarios activos en el estado recibieron información detallada sobre el ajuste en las fechas, dos meses antes del cambio, a la vez que se proporcionó información en distintas carteleras de las oficinas locales del Servicio Social de cada condado. Por su parte, las cadenas de comercialización desarrollaron materiales de capacitación para cajeros, así como letreros en el acceso al piso de venta con detalles sobre el cambio en las fechas de emisión (FMI, 2012). Por otra parte, el proceso de transición fue facilitado aún más por el apoyo de organizaciones sociales como los bancos de alimentos, los cuales recibieron financiación directa y en especie para garantizar que estuvieran bien abastecidos como red de contención antes de la transición inicial.

Los estados subnacionales tienen la autoridad de escalonar la emisión de beneficios de SNAP durante todo el mes, siempre y cuando ningún beneficiario pase más de cuarenta días entre la emisión y recepción de los mismos.

En cuanto a los **mercados agrícolas**, las operaciones directas se incrementaron sustancialmente a lo largo de los años bajo análisis.



**Figura 37.-** Canje de SNAP con mercados de agricultores y granjas de marketing directo  
(Fuente: Coalición de Mercados Agricultores)

El objetivo inicial era el de permitir que las personas de bajos ingresos puedan acceder a mercados de agricultores, recibiendo algún tipo de bonificación para incentivarlos a usar su beneficio SNAP con los productores de forma directa, a la vez que posibilitar que los mismos puedan comercializar sin intermediarios. En algunos mercados, por ejemplo, el beneficiario obtiene u\$d10 dólares adicionales en *vouchers* si gastaba u\$d10 a través de SNAP. Esto no solo beneficia a los pequeños agricultores, también hace que las frutas y verduras sean más baratas. Una dinámica que tiene su antecedente en los denominados “*Bonus Bucks*” en Boston y las primeras pruebas, bajo la administración Clinton, en base a la idea de “incentivos a la nutrición”. Incluso, varias organizaciones sociales a nivel local surgieron en 2014, como la *Coalición del Mercado Agrícola Sostenible del Cabo*, con miras a ayudar a otros mercados de agricultores en su región a adoptar y aceptar SNAP y otros incentivos nutricionales. Aun así, sobre el total de operaciones, como refleja la figura 37, su incidencia todavía sería baja en los años bajo estudio (menor al 0.1%).

Por fuera de las cadenas de comercialización y los productores agropecuarios, los **grandes proveedores de alimentos** son el tercer grupo empresario con intereses en juego en el programa. Intereses, por cierto, nada despreciables. En una entrevista publicada en el *Financial Times* a fines de 2012, el entonces flamante CEO de Kraft sostuvo que: “El SNAP es un programa que apoyamos

(...) Los usuarios de cupones de alimentos son una gran parte de nuestros clientes (...) una sexta parte de los ingresos de Kraft provienen de compras de cupones de alimentos” (FT, 2012)<sup>79</sup>

Más allá de estas declaraciones públicas, otro indicador del interés del sector privado en el programa, así como de su poder instrumental, radica en el registro de acciones de lobby. En este sentido, lo adelantábamos más arriba, PepsiCo informó que gastó u\$d 750.000 en acciones de este tipo a nivel del gobierno federal, solo en el tercer trimestre de 2014, mientras que Coca-Cola gastó u\$d 1.15 millones en el cuarto trimestre del mismo año (Simon, 2012). Lo interesante del diseño de política en juego, su dependencia y enmarque al interior de la Ley Agrícola, es que permite a los grupos empresarios no estar solos en sus acciones, sino que contar con el apoyo de varios de los principales grupos de lucha contra el hambre en una coalición opositora a los cambios de SNAP.

Asimismo, un tercer indicador, puede encontrarse en el interés de cadenas como Pizza Hut y Taco Bell en ingresar al programa. Ambas han luchado, con resultados mixtos, para obtener una parte de los beneficios en juego. De hecho, solo algunos estados subnacionales autorizaron el uso de los beneficios en cadenas de este tipo. En palabra de la columnista Margaret Kimberley: “Si alguien cree que el debate de SNAP es sobre la necesidad de comer de los pobres, está equivocado. Se trata de la necesidad de obtener ganancias de las grandes corporaciones: Xerox, JPMorgan Chase y eFunds Corporation han convertido con éxito la pobreza en un centro de ganancias. También Coca Cola, Kroger, Wal-Mart, Kelloggs y una gran parte del resto de las corporaciones Fortune 500” (2013)<sup>80</sup>.

Esta referencia, nos lleva al cuarto grupo empresarial con fuertes intereses en juego: aquel que **opera, emite y administra las tarjetas de transferencia electrónica de beneficios (EBT)**. En concreto, Xerox, JPMorgan Chase y eFunds Corporation.

En este sentido, todos los Estados (excepto Montana que administra su versión propia) pagan a una de estas tres corporaciones millones de dólares en honorarios. Desde 2007, Florida ha pagado

---

<sup>79</sup> La traducción y el subrayado es nuestro.

<sup>80</sup> La traducción es nuestra.



a JP Morgan u\$d 90 millones, mientras que el contrato de siete años de Pensilvania totalizó u\$d112 millones y el de siete años de Nueva York u\$d126 millones (Kimberley, 2013).

En palabras de un ejecutivo del JP Morgan: “El negocio de los cupones para alimentos es un negocio muy importante para JP Morgan. Es un negocio importante en términos de tamaño y escala. En este momento, los volúmenes se han ido por las nubes en los últimos años. La buena noticia desde la perspectiva de JP Morgan, es que la infraestructura que construimos ha sido capaz de hacer frente a ese aumento de volumen” (GAI, 2012)<sup>81</sup>.

*JP Morgan Electronic Financial Services*, una subsidiaria de JP Morgan Chase & Co., ingresó al mercado de las transferencias electrónicas de beneficios a fines de 2003 cuando adquirió *Citicorp Electronic Financial Services* (CEFS) y los contratos estatales que estaban en su propiedad. Al momento de análisis, tenía contratos con 24 estados subnacionales y 2 territorios de Estados Unidos, lo que lo convertía en el mayor proveedor de servicios de EBT del país.

En segundo lugar, Xerox Corporation adquirió Servicios de Computación Afiliados (ACS) en febrero de 2010, lo que la convertiría en el segundo mayor proveedor de EBT con un total de 15 contratos estatales.

Por último, eFunds Corporation, una subsidiaria de *Fidelity National Information Services*, controlaba 10 contratos estatales para servicios EBT y un territorio de Estados Unidos.

La mayor parte de los ingresos de cada una de estas empresas provienen del **número total de personas inscritas como beneficiarios** en cada estado. Todos los meses se paga a la compañía una tarifa por cada individuo inscrito en el programa. Este valor oscilaba entre los u\$d 0,65 y u\$d1,45, según el estado. La tarifa podía ser más alta si un Estado elige que la compañía contratante distribuya múltiples servicios de asistencia social en una sola tarjeta EBT.

Además, las **máquinas de punto de venta** (POS), los dispositivos utilizados para realizar compras y transmitir la información de las mismas, son una segunda fuente de ingresos para los

---

<sup>81</sup> La traducción es nuestra.

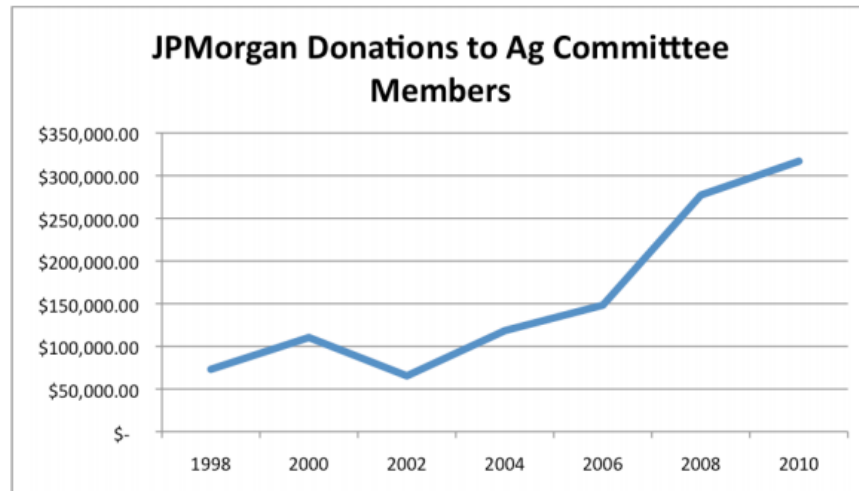
proveedores. Los estados subnacionales generalmente alquilan una máquina POS para cada punto de venta autorizado y pagan una tarifa mensual al proveedor de servicios EBT por el uso de la misma. Como ejemplo, Arizona pagaba durante el período bajo análisis, una tarifa de u\$d 14.95 por máquina, cada mes (GAI, 2012).

Una tercera fuente de ingresos, en cambio, surge de las **tarifas cobradas en los cajeros automáticos** cuando se utiliza una tarjeta EBT para retirar fondos en efectivo provistos por otros programas de asistencia o, simplemente, cuando se consulta el saldo. En Nevada, por ejemplo, a los titulares de tarjetas se les cobraba u\$d 0.85 por cada retiro que ocurra en una ubicación fuera de la red (GAI, 2012).

Las **tarifas de reemplazo de las tarjetas pérdidas** son una cuarta fuente de ingresos. Los beneficiarios de Arizona tenían permitido un reemplazo gratuito por año. Cada reemplazo después de ese le costaría al usuario u\$d 5 adicionales.

Por último, hay una **tarifa por llamadas de servicio al cliente** realizadas por usuarios de EBT. El contrato de Nueva York, por ejemplo, cobra al titular de la tarjeta u\$d 0.25 por llamada (GAI, 2012).

Por otro lado, el análisis realizado por el *Government Accountability Institute* descubrió una tendencia clara en el **aumento de contribuciones a los miembros del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes y el Senado** por parte de JP Morgan, el cual parece coincidir con su entrada en el mercado EBT. La figura siguiente (figura 38) muestra una tendencia al alza en las donaciones desde 2004 en adelante. Entre 1998 y 2002, las contribuciones totales de JP Morgan por ciclo electoral promediaron el orden de los u\$d 82.000; sin embargo, con posterioridad a su ingreso al mercado de servicios EBT, sus donaciones promedio aumentaron más del doble, hasta alcanzar los u\$d 215.000.



**Figura 38.-** Aportes electorales por parte del JP Morgan a los miembros del Comité de Agricultura del Congreso (Fuente: GAI, 2012)

De esta forma, la **articulación con actores no-estatales (de mercado) dota a las agencias de gobierno de un mayor capital para la acción, a la par que deviene en una fuente de ingresos sustancial las empresas implicadas, aumentando –incluso- los costos individuales sobre los beneficiarios.** Emerge, de esta forma, un sistema más complejo e interdependiente.

Ahora bien, este tipo de prácticas articularias no sólo permite resolver las deficiencias propias de las agencias implicadas (sobre todo, en relación a **garantizar una implementación consistente en el marco de un federalismo descentralizado**), así como ganar capilaridad en-terreno, sino también un mayor dinamismo. Permite, fundamentalmente, compensar –como veremos en el apartado siguiente- la rigidez propia de las formas burocráticas. Más aún en el marco de la dinámica institucional prevista en Estados Unidos, en donde -según Skocpol, en su clásico análisis de las políticas sociales en mencionado país (1995)- el gobierno puede ser considerado –en muchos sentidos- menos burocrático que otras naciones industriales avanzadas, pero que aun así los norteamericanos temen las regulaciones públicas. Incluso, según la autora, lo hacen porque **el servicio civil estadounidense carece de estructuras que puedan llegar directamente a las localidades**, por lo que sólo puede contentarse con una combinación de incentivos financieros y recursos legislativos para que las cosas se hagan. En sus términos, “(...) el gobierno federal en parte soborna y en parte da órdenes [*bosses*] a los estados subnacionales y locales, así como a los

grupos no-gubernamentales; posibilitando que lo ayuden a hacer lo que él no podría hacer por sí mismo” (1995:9)<sup>82</sup>.

En suma, es la red de comercialización (los actores de mercado) la que dota al programa de la infraestructura material sobre la cual puede actuar. Sobre todo, a la luz del **déficit histórico del estado federal, caracterizado por varios autores como un federalismo descentralizado, débil y fragmentado** (Skocpol,1995:138). Es hora de entrar en detalle en este punto.

### *3.3. Organización y medios para la acción*

El análisis del presente nivel supone la existencia de dos entradas clásicas que nos brindarán la oportunidad de entender y reconstruir las particularidades de forma de los arreglos institucionales en cuestión. A saber: (a) la estructura implicada por la agencia en cuestión; y (b) su financiación.

En cuanto a su **estructura**, el programa depende de la Subsecretaría para los Alimentos, Nutrición y Servicios al Consumidor; una de las siete dependencias al interior del Departamento de Agricultura. La misma se compone por dos macro-dependencias: por un lado, el Servicio de Alimentos y Nutrición y –en segundo lugar- el Centro para las Políticas Públicas de Nutrición y Promoción. Formalmente, de la primera unidad dependen tanto las Oficinas Regionales que operacionalizan los programas a lo largo de todo el país, como los programas de nutrición, entre ellos el SNAP.

A septiembre de 2014, la Subsecretaría empleaba a 1.359 trabajadores a tiempo completo, de los cuales 524 estaban basados en la Casa Central en Washington DC y 835 en el territorio (USDA, 2016). En términos de jerarquía, 13 de estas posiciones eran ejecutivas (7 en Casa Central y 6 en territorio) y el resto de los puestos se clasificaban en otras 11 escalas de calificación y pago (tabla 21) que iban desde: supervisores, especialistas técnicos de alto nivel y profesionales de alto rango con títulos avanzados (GS15), hasta posiciones de ingreso que requieren sólo título terciario o diplomatura (GS4). De hecho, el 44% de las posiciones permanentes correspondían a supervisores,

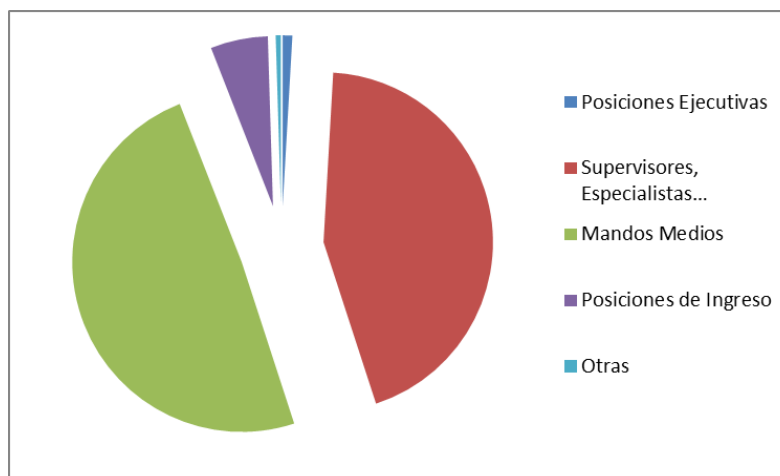
---

<sup>82</sup> La traducción es nuestra.

especialistas técnicos de alto nivel y profesionales de alto rango con títulos avanzados (USDA, 2016); mientras que 49% correspondían a mandos medios (figura 39).

	<b>Posiciones</b>	<b>Escala salarial</b>	<b>Observaciones</b>
<b>SES</b>	Posiciones de nivel senior		Requiere título de Doctorado
<b>GS15</b>	Supervisores, especialistas técnicos de alto nivel y profesionales de alto rango con títulos avanzados	\$8,639.33 - \$11,231.33	
<b>GS14</b>	Supervisores, especialistas técnicos de alto nivel y profesionales de alto rango con títulos avanzados	\$7,344.67 - \$9,548.17	Posiciones competitivas de carrera: deben ser publicadas en portales de empleo para búsquedas abiertas
<b>GS13</b>	Supervisores, especialistas técnicos de alto nivel y profesionales de alto rango con títulos avanzados	\$6,215.33 - \$8,079.83	
<b>GS12</b>	Posiciones de mandos medios	\$5,226.83 - \$6,795.08	Requiere título de Maestría o Doctorado
<b>GS11</b>	Posiciones de mandos medios	\$4,360.75 - \$5,668.75	Requiere título de Maestría
<b>GS10</b>	Posiciones de mandos medios	\$3,969.17 - \$5,160.17	Requiere título de Maestría
<b>GS09</b>	Posiciones de mandos medios	\$3,604.25 - \$4,685.75	Requiere título de licenciatura o Maestría
<b>GS08</b>	Posiciones de mandos medios	\$3,263.25 - \$4,242.00	
<b>GS07</b>	Posiciones de nivel de entrada: suele ser la posición de ingreso de profesionales una vez que salen de la universidad	\$2,946.58 - \$3,830.83	Requiere título de licenciatura
<b>GS06</b>	Posiciones de nivel de entrada	\$2,651.58 - \$3,447.33	Requiere título de licenciatura o terciario / diplomatura
<b>GS05</b>	Posiciones de nivel de entrada	\$2,378.75 - \$3,092.75	Requiere título terciario / diplomatura
<b>GS04</b>	Posiciones de nivel de entrada	\$2,126.17 - \$2,763.67	Requiere título terciario / diplomatura
<b>GS03</b>	Posiciones de nivel de entrada	\$1,893.92 - \$2,462.25	Requiere título secundario o equivalente
<b>GS02</b>	Posiciones de nivel de entrada	\$1,735.75 - \$2,184.42	
<b>GS1</b>	Posiciones de nivel de entrada	\$1,543.83 - \$1,930.92	No requiere título secundario

**Tabla 21** – Escalas de calificación y pago (Fuente: Elaboración propia a partir de datos de USDA, 2016)



**Figura 39**– Composición jerárquica de la Subsecretaría para los Alimentos, Nutrición y Servicios al Consumidor (Fuente: Elaboración propia a partir de datos de USDA, 2016)

Esta estructura, del tipo romboide (con un fuerte peso en su composición de mandos medios y supervisores), sumado a una concentración de funciones en la Casa Central que describiremos a continuación, pone de manifiesto un **fuerte esquema del tipo top-down** tanto en el proceso de definición de estrategia, como en la toma de decisiones.

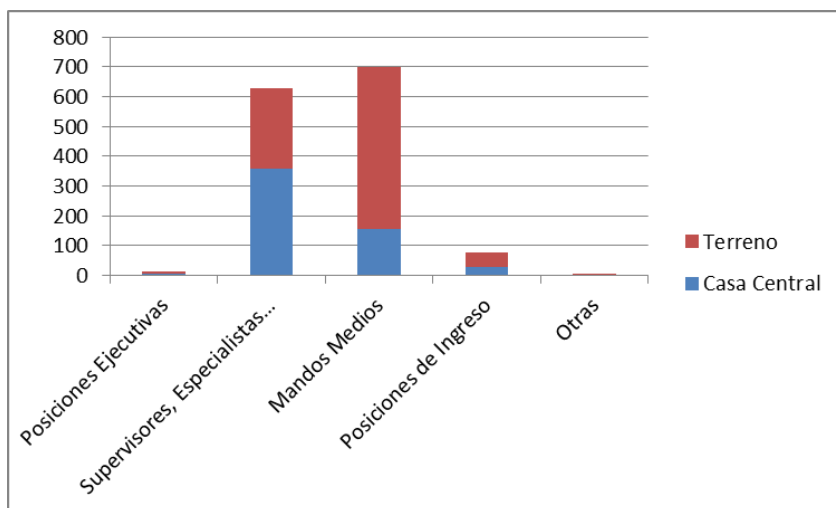
En cuanto a la **composición de perfiles profesionales**, los mismos eran muy variados durante el período analizado e iban desde analistas de políticas públicas, nutricionista, profesionales en sistemas y comunicación, hasta contadores, investigadores y evaluadores de programas. Una composición que –sumado al punto anterior y junto con las escalas de calificación y pago– presupone una alta estandarización de los procesos de trabajo, especialización y formalización del proceso de selección.

Es interesante constatar que, en lo relativo al financiamiento **del personal de la agencia**, el mismo compromete un 10% del presupuesto total (USDA, 2016). Asimismo, los niveles de empleo de la oficina representan menos del 2% del total implicado en el Departamento de Agricultura.

Ahora bien, del total de empleados mencionados, 238 correspondían a SNAP, con una proyección de incorporar 95 más en 2015 (USDA, 2016). Un punto interesante si consideramos que si bien del total de empleados de la agencia, aquellos afectados al programa sólo representan el 17,5%, la

relación se invierte al considerar las partidas presupuestaria. **De un presupuesto total, en 2014, de u\$d 104.740.007.000, el SNAP administraba u\$d 71.122.152.000: más del 67% del total.**

A su vez, en cuanto a su operación, todos los programas, SNAP incluido, se ejecutan a partir de 7 oficinas regionales y 18 oficinas locales. Estas oficinas son dirigidas por un administrador regional y mantienen contacto directo con las oficinas de los estados subnacionales, a la vez que supervisan en campo las operaciones de los mismos.



**Figura 40**– Composición jerárquica de la Subsecretaría para los Alimentos, Nutrición y Servicios al Consumidor según locación (Fuente: Elaboración propia a partir de datos de USDA, 2016)

Puede verse –ante esta reconstrucción analítica del esquema general del programa- que una estructura de este tipo **nos pone frente a un esquema híbrido** en la tipología de Mintzberg (2003). Incluso, uno que el mismo autor reconoce bajo el nombre de “burocracia de copia de carbón” (2003:268) en donde características de la Forma Divisional y la Burocracia Mecánica se cristalizan en una estructura que reconoce divisiones (en nuestro caso geográficas, materializadas en 7 oficinas regionales), pero las cuales son exactamente iguales entre sí. No se manifiestan diferencias (en sus actividades y modalidades de relacionamiento con los diversos actores en territorio) como respuesta a las particularidades de los “mercados” regionales que atiende; a la vez que el “cuartel general” (por mantener la terminología del autor) concentra para sí determinadas funciones críticas: mientras la Casa Central mantiene control sobre todo lo relativo a la legislación, la sanción de regulaciones, el desarrollo de la política a nivel nacional y la definición del contenido de todas

las comunicaciones; las oficinas regionales se encargan de implementar las regulaciones, asistir técnicamente, supervisar el programa y su ejecución, y realizar las evaluaciones.

Esto último pone en evidencia que si bien las divisiones son –efectivamente- creadas en línea con los mercados atendidos y se les brinda ciertas funciones operativas que necesitan para realizar sus tareas en esos mercados, **no asumen el atributo de autonomía propio de las divisiones bajo la Forma Divisional (pura). Por el contrario, prevalece la necesidad de control de la Burocracia Mecánica.**

La articulación entre atributos (predominantes) de la Burocracia Mecánica y otros (incipientes) de la Forma Divisional, no radica –a nuestro entender, al menos-, como sostiene Mintzberg, en un efecto de la evolución lógica de la forma Burocrática Mecánica, que –como consecuencia de la diversificación de servicios para atender distintos mercados- transita a una Forma Divisional; sino que –por el contrario- **el origen de este híbrido radicaría en necesidades netamente operativas de ganar capilaridad y control sobre la ejecución de los fondos.** Después de todo, es en los estados subnacionales en quienes recaerá la posibilidad (o no) de ejecutar e implementar las adaptaciones locales, incluso de ciertos criterios de elegibilidad.

En este sentido, algunos trabajos (Gabor et al, 2003) han señalado –como hemos indicado más arriba- que es a nivel de éstos últimos donde pueden verificarse algunas prácticas que podrían afectar la decisión de aplicar, o no, al beneficio; entre ellas: (a) la disponibilidad de información sobre el programa; (b) la disponibilidad de formularios de aplicación; (c) la accesibilidad de las oficinas, sobre todo en lo que hace a la atención en horario extendido, así como en lugares con acceso de transporte público y el pago de los costos de movilidad, a través de *vouchers* o viajes directos a la oficina; y (d) la disponibilidad de traductores para aplicantes que no hablen inglés, entre otras.

En una palabra, es recién al nivel de las Oficinas Regionales y en articulación con los estados subnacionales y las cadenas de *retail* local, en donde se presentan (tímidamente) algunos atributos propios del presunto “paradigma postburocrático” (Barzelay et al, 1999). Sobre todo, en lo relativo al foco en el “cliente” y la orientación al servicio. Sólo a este nivel –lejos de las preocupaciones



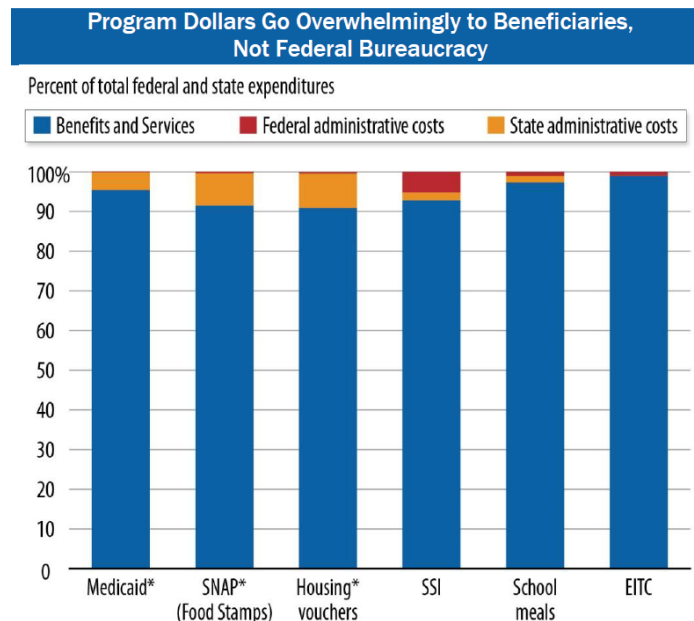
presupuestarias de los beneficios (los cuales son desembolsados de forma directa por el estado federal)- se presentan presiones por hacer a la propuesta de servicio sensible a las expectativas y demandas de sus usuarios, así como brindar un servicio dinámico y competitivo.

### *3.4. Acción Interinstitucional*

El punto anterior sobre la estructura en juego, junto al análisis de la financiación estatal y las relaciones interjurisdiccionales que nos proponemos a continuación, nos pone frente a la dimensión de la acción interinstitucional.

En este sentido, en relación a la **financiación**, existe un atributo (crítico, a nuestro entender) que ancla el devenir de este híbrido estructural aún más con las características de la Burocracia Mecánica, marcando una mayor predominancia de ésta por sobre la Forma Divisional. Se trata de la **obsesión por el control**. La “mentalidad de control” que observa Mintzberg (2003:201) se materializa –sobre todo- en lo que hace a los gastos y –consecuentemente- a los errores por pago. Veamos este punto con más detalle, sobre todo porque expone un núcleo de relaciones críticas entre agencias y niveles del aparato estatal para el caso en cuestión.

El estado federal pagaba en 2014 el 100% de los beneficios y dividía al 50% los costos administrativos con los estados subnacionales (CBPP, 2012). En este sentido, y aun cuando existen estimaciones dispares en cuanto al cálculo de los costos del programa (fundamentalmente debido a la metodología del cálculo, sobre todo si la inversión en entrenamiento debe calcularse como “costo” o bien como parte del “servicio a los beneficiados”), los costos administrativos (federales y subestatales) a enero de 2014 fueron menores al 8%, mientras que los relativos a servicios a los beneficiarios fueron del 2% (“empleo y entrenamiento” y “educación en nutrición”) (CBPP, 2012); **y el 90% restante fueron recibidos de forma directa por los beneficiarios.**



**Figura 41**– Destino del gasto público según concepto [*Azul=Beneficios y servicios; Rojo=Costos administrativos federales; Amarillo=Costos administrativos estatales*]  
(Fuente: Centro para el Presupuesto y las Prioridades en Política Pública)

Asimismo, según el mismo informe (CBPP, 2012), de descentralizar el programa y derivar su administración a los estados subnacionales no se reduciría necesariamente su costo. Por el contrario, **éstos últimos incurrirían en los mismos costos administrativos tornándose ineficientes** en vistas a que gastos de monitoreo y evaluación, por ejemplo (hoy concentrados en el gobierno federal), pasarían a replicarse estado por estado. Este punto atenta, aún más, contra el desarrollo de atributos propios de formas divisionales, en vistas a que no generaría incentivos para la descentralización, aun cuando este punto vuelva de forma recurrente en el debate público. Más aún si consideramos –como argumentan Barzelay y Armajani (1999)- que la preocupación por la reducción y control de los costos no siempre es un valor positivo, sino que depende de la asignación de valor de esos productos y servicios provistos para los usuarios (1999:972).

No obstante, la preocupación por los costos subsistiría. Incluso, el presupuesto para el año fiscal 2018 ya planteaba distintos instrumentos para compensar las erogaciones del estado federal: se proponía que los estados puedan equiparar el pago de beneficios del programa en un 10% para 2020 y un 25% para 2023, reduciendo las partidas federales en u\$d 116.000 millones. Incluso,

mencionado presupuesto proponía que los *retailers* paguen un arancel de aplicación y reautorización que posibilitaría un ahorro de u\$d 2.400 millones (USDA,2017).

Siguiendo con el análisis de la estructura de costos, los gastos pueden clasificarse en “costos administrativos” y “pagos indebidos” (Isaacs, 2008). Todas preocupaciones recurrentes del gobierno, así como focos de crítica pública.

Los **costos administrativos** podían ocurrir a nivel nacional, estatal o local, e implicaban –por lo general- el financiamiento de actividades como la determinación sobre la elegibilidad, la distribución de los beneficios, los sistemas de información, el control de fraude, el gerenciamiento del programa, el entrenamiento de los empleados, las actividades de promoción, entre otros. Por lo general, los gastos vinculados a los programas de empleo o las actividades educativas en materia de nutrición no se consideración costos administrativos (Isaacs, 2008). Según algunos estudios, los costos de certificación (la determinación inicial de elegibilidad), el cálculo de los beneficios, la recertificación de las unidades domésticas, suponían el 59% de los mismos.

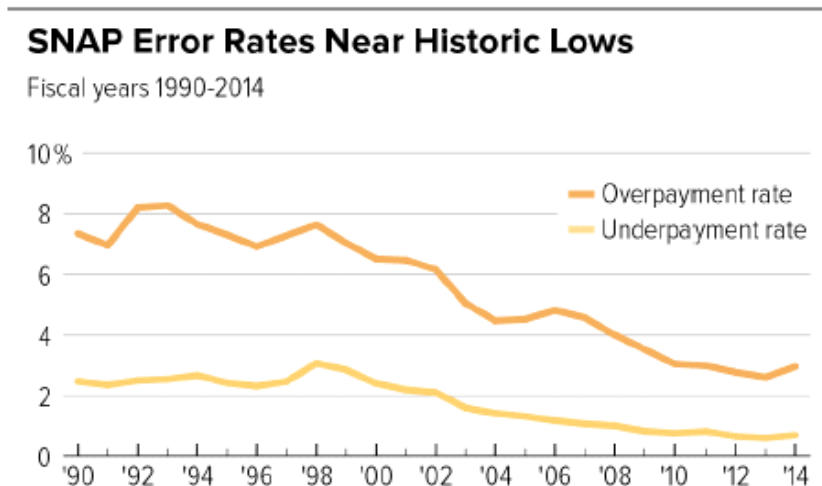
Un segundo tipo de costos estaba dado por los **pagos indebidos**, ya sean por encima o menores al monto que efectivamente les correspondiese a las familias beneficiarias. En términos estrictos, en ambos casos se trata de un costo social que operaba en detrimento de la eficiencia del programa. Aun así, según varios autores (Zedlewski et al, 2006), SNAP es uno de los programas que mayor atención ha prestado a este punto en lo que hace al monitoreo sistemático de las prácticas distorsivas, con solo un 5,8% de pagos impropios en 2015.

Por último, existe otro tipo de costos denominado “**cargas para el beneficiario**” [*Recipient burden*], el cual implica los gastos vinculados a aplicar al beneficio, mantener la elegibilidad, en términos de tiempo, los costos de transporte y documentación. Asimismo, presume –como señalamos con anterioridad- los inconvenientes con el sistema burocrático y el estigma social que supone ser catalogado de “beneficiario”. Según algunas investigaciones, el proceso promedio de aplicación al programa tomaba un estimado de cinco horas (Currie, 2004), incluyendo dos viajes a la agencia más cercana para su gestión (viajes que implicaban un costo de u\$d 10,31, **un equivalente al 6% del beneficio mensual**). Otros estudios señalan que se requerían dos o tres

visitas a las oficinas locales de gestión para completar el proceso de aplicación (Gabor et al, 2003). En otros casos, en cambio, se requería que, para poder firmar la aplicación, se haya asistido previamente a todas las reuniones previstas.

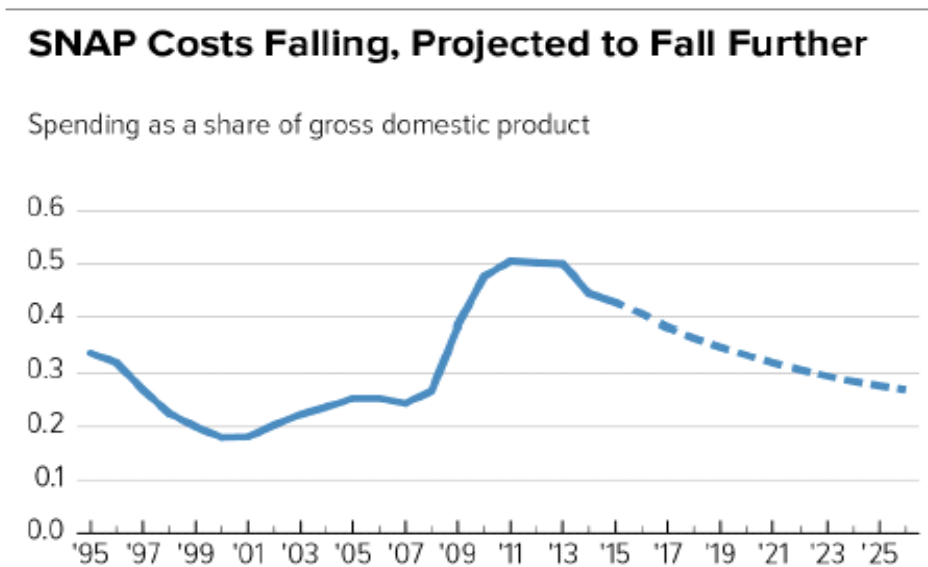
Esto último no es menor, en vistas a que mayores cargas o costos sobre el beneficiario, podían implicar una caída en la participación en el programa. Después de todo, **la decisión de participación depende tanto del tamaño del beneficio como de los costos implicados en su adquisición. Estos costos pueden implicar gastos de tiempo y monetarios que imponen una barrera de acceso**, como ya mencionamos.

Otra serie de gastos se encuentra dados -como adelantábamos más arriba- por los **errores de pago**. Según el Departamento de Agricultura, el programa alcanzó su mínimo histórico en cuanto a su tasa de error en 2011: solo el 3% de los beneficiarios supusieron o bien pagos a hogares no elegibles o bien pagos por encima del monto correcto a hogares elegibles. Esto convierte al programa en uno de los sistemas más rigurosos de control (figura 42).



**Figura 42** – Errores de Pago: Tasa de sobrepago [color oscuro] vs Tasa de subpago [color claro]  
(Fuente: CBPP)

Por otro lado, los gastos asociados al programa bajaron significativamente al declinar la cantidad de hogares beneficiarios, como fruto de la reactivación de la economía en el período analizado. Incluso, se proyectaba una caída a niveles de 1995 para el año 2020 (figura 43).



**Figura 43** – Proyección de caída en los costos del SNAP (Fuente: CBPP)

**Esta obsesión por el control sobre las estructuras, la financiación y los gastos busca reconstruir –para utilizar una frase similar a Mintzberg- una atmosfera cerrada donde (lejos de discutir los conflictos), el trabajo pueda ser realizado a pesar de ellos.** Por otro lado, la idea misma de centralización y control es opuesta a la "familia de ideas" de los enfoques del tipo postburocráticos reinantes en el servicio civil norteamericano –como desarrollan Barzelay y Armajani (1999)- donde predomina un campo semántico vinculado a ideas como la delegación, descentralización, simplificación, regulación basada en incentivos y cumplimiento voluntario. Todas formas de conseguir apego a las normas sin ejecutar sistemas de control tradicionales, como las propuestas por diseños institucionales (como los descritos para el caso de SNAP) en donde las fórmulas de identificación de beneficiarios, los cálculos de los beneficios y la tipificación de los costos, así como la centralización de las funciones en la Casa Central, constituyen **la base de una ingeniería de control preocupada por la eficiencia.** Un ideal propio, por cierto, del movimiento de Reforma del servicio civil en Estados Unidos, donde la burocracia significaba

eficacia y eficiencia. En términos de uno de sus exponentes clásicos, la preocupación se centra en lo que la administración puede hacer de forma legítima y cómo puede hacerlo con la mayor eficiencia y menor costo posible. Lejos de la política, se trataría (según Wilson) de un campo de negocios, en donde se busca activamente que el gobierno tenga aire empresario, como precondition para fortalecerlo (Wilson, 1999).

#### 4. El miedo a la administración

Resumiendo, el caso del SNAP nos expone, por lo menos, a seis variables significativas de interés al momento de querer reconstruir su particularidad de forma. En primer lugar (a diferencia del caso de Precios Cuidados), cierta **hiperinflación normativa** y una **excesiva formalización de las relaciones previstas** en su diseño. Por otro lado, se evidencia una **preocupación obsesiva en relación al gasto público**, así como un **sujeto estatal (federal) discutido en su accionar**, orientado preferencialmente al **mercado interno y el privilegio de relaciones privadas**. Un punto, este último, que pone en evidencia cierta **incidencia del régimen político** en el diseño, en vistas al desarrollo de una tecnología de control especial para limitar los grados de libertad de la burocracia en el marco de déficits históricos de un federalismo descentralizado, débil y fragmentado. Desarrollemos las implicancias de estos puntos.

	SNAP
Economía Jurídico Normativa / Hiperinflación normativa	-
Formalidad / Informalidad de relaciones	+
Mercado doméstico / Mercado internacional	+
Legitimidad / Ilegitimidad del Sujeto Estatal	-
Presión del gasto público	+
Incidencia del Régimen político (acceso + administración)	+

**Tabla 22** – Variables significativas [la notación debe leerse de forma tal que el signo “+” o “-“ supone presencia o ausencia, respectivamente, o bien la dominancia/primacía del primer aspecto del binomio (+) o del segundo (-)] (Fuente: Elaboración propia)

Es recurrente –a nivel de la bibliografía especializada- encontrar referencias en relación al impacto de los cambios tecnológicos en las estructuras y modos de gobernanza de la burocracia (Dunsire, 1993). Se supone –se argumenta, en la generalidad de los casos- que sociedades más diversas, con dinámicas sociales modificadas por la emergencia de las nuevas tecnologías, con conexiones más densas e interrelacionadas entre sus actores e instituciones, y con fronteras difusas entre las estructuras y sus entornos, **impactan y alteran las modalidades de ejercicio de poder, así como las estructuras en las que éste se cristaliza**. Alterando, fundamentalmente, los sistemas de control y el diseño mismo de las instituciones y las políticas públicas. Después de todo, soluciones lineales, como las previstas por ciertos diseños institucionales, no podrían lidiar con casos y problemas no-lineales, como la complejidad del orden social actual (Dunsire, 1993:24)<sup>83</sup>

A partir de este diagnóstico, diversos autores sostienen que en los países centrales - en donde el impacto de las nuevas tecnologías habría sido mayor- se verificaría un movimiento de organizaciones burocráticas mecánicas (Minzberg,2003) a modalidades más dinámicas, en concordancia con el desplazamiento del denominado paradigma burocrático al postburocrático, (Barzelay et al, 1999) tras la emergencia del “cliente”, el “valor” y la “calidad” como nuevo centro de las preocupaciones del servicio civil. Esta literatura ha sido particularmente influyente en los países anglosajones, pero -como el caso analizado denuncia- **su impacto habría sido desigual al interior de diversas agencias estatales**.

En este sentido, la experiencia empírica demuestra, como acabamos de ver, que existen por lo menos **ciertos dominios de las estructuras administrativas que se resisten** a esta dinámica. En esta línea, el análisis del Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP), y las estructuras que puso en juego para su implementación entre los años 2014 y 2015 en Estados Unidos, ilustran que aun cuando en los países centrales los programas sociales dirigidos a sectores de bajos ingresos logran sobrevivir a ciertos procesos de reformas (a partir de quedar protegidos en el marco de la Ley Agrícola y aglutinar en su defensa a coaliciones amplias de organizaciones agrícolas y grandes corporaciones de alimentos y *retailers* las cuales -por otro lado- aseguran la distribución consistente de los beneficios en el marco de un federalismo fragmentado), lo hacen a **un precio: una rigidez aún mayor en sus estructuras**, en oposición a las tendencias de

---

<sup>83</sup> La traducción es nuestra.

flexibilización y adaptación propuestas por los promotores del denominado *New Public Management*<sup>84</sup> y el paradigma postburocrático.

En una palabra, en las últimas décadas, asistimos a una preocupación creciente por cierta tecnología institucional tendiente a limitar al Estado (en tanto *stock* de recursos) y a la burocracia, en tanto actor (Przeworski,2007:146), entre ellas: la reducción del tamaño de la administración y el sector público, en general; el aislamiento del Estado de las presiones privadas; y la delegación de decisiones a cuerpos independientes.

Sin embargo, pese a estos desarrollos que anuncian la muerte (por aislamiento) de la burocracia tradicional y el presunto consenso sobre el desplazamiento del paradigma burocrático al postburocrático (Barzelay et al, 1999), el análisis del caso de SNAP en Estados Unidos nos ofrece un ejemplo del cual se desprende una **rigidez estructural, con divisiones geográficas escasamente diferenciadas y una concentración de funciones** en la Casa Central. Asimismo, se evidencia una obsesión por el control presupuestario, tanto directo como indirecto, a través del desarrollo de fórmulas de identificación y selección de beneficiarios, así como cálculo de beneficio y una individualización de los costos. Se trata, como señalamos, de un diseño y una dinámica que tienen consecuencias en el doble proceso de subjetivación y sujeción de las y los beneficiarios: en la construcción de sí y en el sometimiento al Estado. Incluso, las relaciones de la burocracia con el sector privados son esenciales con miras a resolver los problemas de distribución territorial de beneficios en un país fragmentado y en tensión federal-subnacional permanente.

Todo ocurre, en una palabra, como si la eficiencia de la ingeniería (Mintzberg,2003:2017) (materializada en estructuras de corte predominantemente mecánicas, centralizadas y con estrictos controles de gastos y fórmulas de cálculo de beneficios y beneficiarios) fuese la garantía última del buen uso de recursos públicos en dominios de alta sensibilidad, como las políticas sociales. El resguardo -en otros términos- contra la innovación pública, en línea con una tradición de servicio

---

<sup>84</sup> En palabras de Osborne y Gaebler: “(...) Vivimos en una época de cambio sorprendente. El entorno de hoy demanda instituciones extremadamente flexibles y adaptables... instituciones que empoderen a los ciudadanos, en lugar de simplemente servirles” (Pollit et al, 2004:160). La traducción es nuestra.



público en donde se pregonó una **estricta separación de los aspectos políticos y técnicos: del gobierno y la burocracia.**

Es el miedo al uso político de los recursos que hacen al Estado por parte de la burocracia el que subyace a la dicotomía entre control/innovación; funcionarios/emprendedores y el que -no por casualidad en el campo de las políticas sociales en Estados Unidos- se materializa en estructuras rígidas, tecnologías de control, articulación con empresas privadas e individualización de los costos. Es la cercanía de las políticas sociales a la práctica (histórico-)política de la provisión (por oposición a la técnica de servicio y las relaciones de mercado), y el temor que esto engendra, lo que obliga a mantener estándares rígidos de control propios de la mecánica burocrática tradicional, así como una infraestructura de despliegue territorial sobre la base de actores de mercado. Incluso, el hecho que para asegurar su continuidad el programa haya tenido que ser enmarcado en una Ley Agrícola, como dinamizadora del mercado interno (libre de toda “mancha” de política social), es un síntoma de esto último.

En esta línea, las expectativas sobre el rol de la burocracia **se limitan a ejecutar propósitos, directivas y presupuestos establecidos por normativas, con la mayor eficiencia y eficacia posible.** En suma, tal y como se define en la doctrina tradicional, el “mantenimiento de una misión institucionalizada” (Moore,1998:42). Sólo en el último de los niveles de análisis relevados, como complemento del déficit de las estructuras federales en vistas a garantizar unicidad y ganar capilaridad y dinamismo en la distribución (como fruto de la articulación con lógicas de gestión privada), se verifican ciertas presiones y demandas de “valor” y “servicio”. Sólo en este último nivel, a partir de prácticas articulatorias con otros actores, se rompe el aislamiento (forzado) de la burocracia.

Llegamos entonces, a la identificación de un punto central: en la reconstrucción de la historia de las formas burocráticas desplegadas para la realización de los objetivos previstos por el SNAP de cara a asegurar el acceso a una serie de alimentos básicos, en su funcionamiento al límite de la obsesión de los controles y la rigidez estructural que sanciona, nos encontramos con el miedo a la acción política en la administración de las políticas sociales, en el marco de un federalismo

descentralizado estructurado sobre una débil red de Cortes, partidos políticos (Skocpol,1995) y relaciones de mercado.

## Capítulo V

### El pan *baladi* en Egipto

#### 1. Condiciones de posibilidad y contexto de emergencia

Egipto ocupa un lugar central en la región para estudiar los sistemas de subsidios a los alimentos, sobre todo porque ha sido –como señalan varios autores- el tema principal del involucramiento de las agencias estatales en el entramado social (Nawar, 2014: 87), en el marco de una región, por cierto, donde la pobreza rural constituye la base de los problemas de seguridad alimentaria: cerca de un cuarto de la población de los países árabes vive en situación de pobreza, un 76% del cual corresponde a zonas rurales (Nawar, 2014: 87). De hecho, hay autores que inscriben el fenómeno dentro de un marco más amplio de “democracias del pan” (Sadiki, 1997): una serie de arreglos prevalecientes en el mundo árabe en donde el pan u otras mercancías básicas operarían como “monedas” mediante las cuales los gobiernos obtendrían apoyo popular.

Sin embargo, Egipto fue uno de los países de la región con mejor desempeño socioeconómico en los últimos 30 años, con un PBI creciendo 4,5% veces desde 1980; y, aun así, cerca del 22% de la población continuaría, al momento del presente estudio, por debajo de la línea de pobreza, con u\$d 2 por día (Oliver, 2015: 3). Una condición que pone de relieve la importancia relativa del sistema de subsidios a los alimentos. No en vano, la revolución de enero de 2011 tuvo como lema “pan, libertad y justicia social”, el cual ponía de manifiesto no solo la sensibilidad social del tema, sino también el lugar que ocupa al interior de la economía política del país. Después de todo, los subsidios se encuentran enraizados en la historia de Egipto: por más de setenta años el gobierno brindó algún tipo de asistencia en materia de alimentos a la población, invirtiendo –solo en 2013- más de u\$d 4.310 millones de dólares.

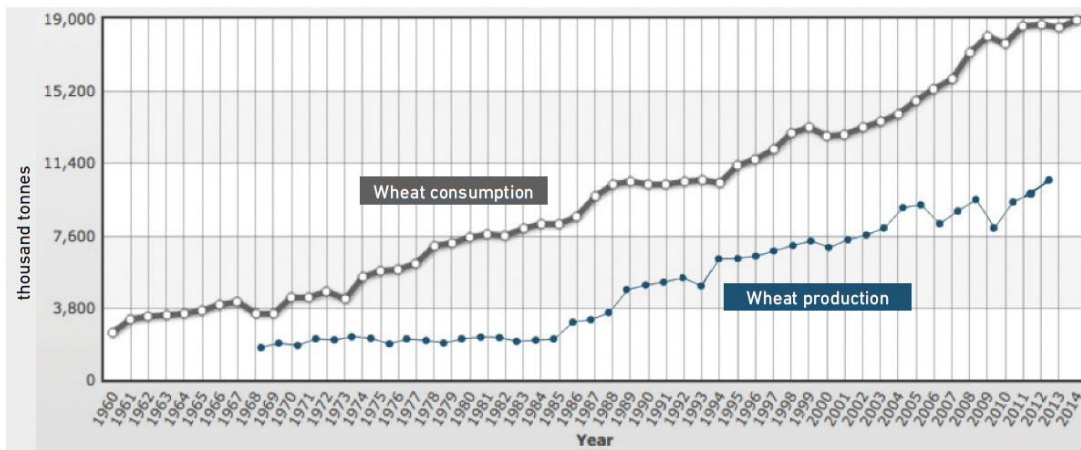
Ahora bien, el sistema de subsidios actual encuentra su origen en la primera mitad del siglo XIX, en el marco de los esfuerzos tendientes a construir capacidades estatales, en tanto que recursos para la acción, para el cual se implementó un abastecimiento obligatorio de granjeros locales al

naciente ejército egipcio. Desde entonces, señala Kamal, la intervención estatal jugó algún papel en la administración de bienes básicos (Kamal, 2015:20).

Este punto es interesante –y volveremos sobre él en lo sucesivo- dado que algo similar argumentamos en relación a Precios Cuidados en los apartados precedente y en otros trabajos (Quiroga, 2015 y 2017b), y que -poco a poco- comienza a delinear un aspecto sintomático: en el mismo acto de la provisión se desarrollan capacidades que quedan disponibles para otros usos y destinos de las agencias estatales. Se trata de un caso particular, de un fenómeno general, que ha sido denominado “*policy feedback*” (Pierson,1993) y que consiste en considerar a las políticas públicas no sólo como *outputs*, sino también *inputs* del proceso político. Algunos estudios se han realizado en esta línea, como el desarrollado por Ryan Saylor, quien planteó que el *boom* de exportación de *commodities* en Chile a finales del 1800 habría posibilitado la expansión de las capacidades del Estado, a partir de la provisión de bienes públicos y el desarrollo de instituciones que protegían los intereses creados por parte de los grupos económicos dominantes (Saylor, 2012). Retomaremos este punto en lo sucesivo.

En la posguerra de la Primera Guerra Mundial, el gobierno iniciaría un proceso de importación de trigo y lo vendería a precio subsidiado en negocios administrados por el gobierno mismo. Sin embargo, el programa recién se formalizaría en 1948, haciendo permanente el esquema de racionamiento que había existido como medida de excepción durante la Segunda Guerra, como respuesta a una **corriente de problemas** caracterizada por una inflación creciente y problemas en el abastecimiento de productos, y a la luz del Decreto Ministerial 503 el cual buscaba garantizar que toda la población recibiera productos básicos, dado el marco de desabastecimiento general de bienes como trigo y azúcar. Después de la revolución de 1952, las condiciones estarían dadas para que, a nivel de la **corriente de soluciones**, el gobierno de Nasser nacionalizara la cadena de abastecimiento de trigo. Desde entonces, proliferó una compleja trama burocrática tendiente a asegurar la producción y distribución del pan. Tras la independencia, los subsidios a los alimentos, al transporte, la vivienda, la energía, la salud y el agua serían soluciones vivas, como parte integral de un nuevo “pacto” de dominación.

Si bien todos los intentos de reformas han encontrado sistemáticamente resistencias (Rohac, 2013:2), durante los setenta años posteriores a su establecimiento formal, el sistema cambiaría tanto en estructura como en sus objetivos (Oliver, 2015: 2). Cambios motorizados por tensiones a nivel de la **corriente política**. En la década de 1960, por ejemplo, el sistema se expandiría y el gobierno debería usar reservas internacionales como mecanismo de financiamiento en vistas al crecimiento de las importaciones y la población. Ya para 1963 las importaciones de trigo superarían a las cantidades producida en el país, iniciando un **proceso de dependencia de los flujos de importación** que duraría más de 20 años (Oliver, 2015: 2): al inicio de 1983 Egipto producía menos del 20% de la demanda interna de trigo. De hecho, en lo relativo a la soberanía alimentaria (es decir, la disponibilidad de alimentos en la producción doméstica), la década de 1960 evidenciaría una tasa de suficiencia de trigo -a comienzos de la misma-, declinando en la mitad, para caer definitivamente a mediados de la década de 1970 y 1980 (Frerichs, 2016).



Sources: FAOSTAT and Agricultural Production Statistics by Country, no date.

**Figura 44** – Consumo de trigo [gris] vs producción local [azul] (Fuente: Lorenzon, 2016)

En suma, la problematización sobre el sistema de subsidios a los alimentos emerge como fruto de tensiones a nivel de la **corriente de problemas**, tanto en lo relativo al costo de vida y el abastecimiento de productos, como por deficiencias a nivel de la producción nacional y la dependencia de flujos internacionales. A esta lista le correspondería, a nivel de la **corriente política** presiones por las sucesiones de gobierno, como las restricciones de presupuesto tras la creciente dependencia en los flujos internacionales de provisión de trigo. Un juego de tensiones y

presiones que se traduciría, a nivel de la **corriente de soluciones**, en nacionalizaciones (en un primer momento), y pedidos de asistencia financiera y endeudamiento, en un segundo.

A partir de la década de 1960, el sistema evidenciaría una marcada impronta de bienestar social para los segmentos de menor ingreso. Frerichs, por su parte, señala que desde la denominada “política de puertas abiertas” de Sadat en la década de 1970, Egipto se habría beneficiado de un “dividendo de paz” en la forma de asistencia de alimentos y vínculos intensos de comercio con las potencias occidentales. Sobre todo, por su posición geopolítica (Frerichs, 2016:5): a cambio de la paz con Israel, Egipto gozaría de términos preferenciales de intercambio, asistencia, inversiones y prestigio en los círculos diplomáticos.

En esta línea, Egipto se favorecería del programa “*Food for Peace*”, a partir del cual productos agrícolas producidos en Estados Unidos eran vendidos a Egipto sobre la base de préstamos subsidiarios desde inicios de 1970 hasta los primeros años de la década del 1990, cuando su desempeño fiscal mejoró como fruto de la condonación de su deuda tras la Guerra del Golfo (Frerichs, 2016:12). Durante ese mismo período, y como parte del mismo programa de asistencia, el país recibió aportes directos de alimentos para mejorar la nutrición de la población en riesgo, así como trigo y harina en términos concesionales que serían luego perdonados. En este marco, durante 1977 y 1981, el 39% de sus importaciones de trigo era de Estados Unidos, del cual el 78% se canalizaba a través de estos acuerdos (Frerichs, 2016:13). En este marco, el país **permanecería altamente vulnerable a los precios internacionales**.

Para mediados de la década de 1970, los subsidios a los alimentos implicarían más de un 20% de los gastos del gobierno, como parte de un sistema de protección social más amplio que implicaba subsidios al transporte, a la vivienda y la energía. En este sentido, a finales de la década de 1970 llegaría uno de los puntos límites del proceso de reforma: el Fondo Monetario Internacional demandaría, como parte de las condiciones para negociación de un préstamo, la puesta en suspenso del sistema de subsidios, en el marco de otra serie de reformas económicas. Como resultado de la medida, se registraron protestas en todo el país, con 77 muertos en dos días. El FMI otorgaría, finalmente, un préstamo por u\$d 140 millones para restaurar la paz social e iniciar un período de reformas graduales a partir de la década de 1980. Un episodio que quedaría marcado en la memoria

colectiva, a la vez que constituiría un punto de referencia obligado en toda la bibliografía de consulta.

El gobierno de Mubarak, en cambio, lograría una reducción gradual sin disturbios sociales, los cuales permitieron disminuir el costo fiscal de 14% del total de gastos de gobierno en 1980 al 5,6% en 1996 (Oliver, 2015: 3). A su vez, se concederían nuevos préstamos por parte del FMI, tanto en la década del 1980, como en la de 1990, a cambio de un programa de reformas que incluiría la reducción de subsidios, la privatización de empresas estatales y la liberalización del comercio. Sin embargo, a inicio de los 1990, Egipto enfrentó a nivel de la **corriente política** un déficit creciente como consecuencia de la caída del precio internación del petróleo y de los niveles de actividad de la economía (Yitzhaki, 1990).

En lo que hace a la seguridad alimentaria<sup>85</sup>, es decir a la capacidad de pago de las importaciones de trigo vía exportaciones, se evidencia que los términos fueron favorables en las décadas de 1960 y principios 1970, en detrimento de los años posteriores, incluida la década de 1980. En los años subsiguientes, la balanza mejoraría, aun cuando los niveles empezarán a empeorar, nuevamente, a partir del 2000. De hecho, en 2004 y 2005 se tomaron nuevas medidas en vistas a la reducción de tarifas, la flexibilización del tipo de cambio, la reducción de los subsidios, la reforma del sector financiero y la reducción de impuestos.

El sistema de subsidios a los alimentos tenía, por entonces, dos componentes. Por un lado, un sistema de tarjetas de racionamiento: una **verde** (que derivaba del viejo sistema de racionamiento de la Segunda Guerra Mundial), con una fuerte penetración en los sectores de menor ingreso y mayor proporción de subsidio público; y una **roja**, iniciada en 1981, con una baja tasa de subsidio para segmentos con mayores ingresos, para la compra de azúcar, aceite y harina, los cuales se encontraban, por entonces, virtualmente disponibles para toda la población. Cerca del 11% del quintil más pobre y el 16% del segundo quintil más pobre no recibía tarjetas de racionamiento; mientras el 9% del quintil más rico tenía tarjetas rojas. Asimismo, el 61% de las unidades

---

<sup>85</sup> Se trata de uno de dos indicadores desarrollados por (Frereichs, 2016). En primer lugar, la “soberanía alimentaria” define el ratio entre el trigo producido en el país, sobre el total de la oferta de trigo disponible. El segundo, es el de “seguridad alimentaria”, en tanto que ratio del total de exportaciones (alimentos y no alimentos), por oposición al valor de la importación de trigo

domesticas que tenían tarjetas verdes pertenecían a los tres grupos de quintiles más ricos (Oliver, 2015; Ahmed et al, 2001). Esta situación ilustra parte de las distorsiones verificadas en un contexto en donde sólo el 30% de la población general se encontraba en condiciones objetivas de necesidad del sistema, pero más del 70% de la misma lo recibía.

El segundo y principal componente era el subsidio al pan *baladi*<sup>86</sup>, el cual estaba disponible formalmente para todos, a diferencia del sistema de tarjetas que preveía cuotas fijas y topes de beneficiarios. Sin embargo, aun cuando (por problemas de subdeclaración, focalización y determinación) los mismos estaban virtualmente disponibles para todos, una porción importante de los beneficios era desviados de sus beneficiarios originales, siendo usados como alimento para animales o revendidos como insumos al mercado negro para la producción de otros productos (Nawar 2014). Sobre todo, porque por su textura, el mismo era considerado un “bien inferior”.

A principios de la década del 2000, con niveles de autosuficiencia entre el 50% y el 60% y una participación de las importaciones de trigo del 10% sobre las exportaciones, Egipto se mantenía vulnerable a los *shocks* en los precios internacionales de los alimentos. El incremento de la participación de los subsidios en el gasto público total sería una respuesta al incremento de los precios internacionales. Un tema recurrente desde el pico registrado en 1973 y 1974 (donde los subsidios, en general, representaron un 17,7% y el de los alimentos un 9,7%). Asimismo, grandes donantes del sistema, como la agencia norteamericana para la cooperación (USAID) demandarían una serie de reformas mayores.

Para el año 2002, cerca de tres cuartos de la población tenía tarjetas de racionamiento que les garantizaban una cuota mensual de azúcar y aceite de cocina a precio subsidiado. Por entonces, incluso, el tenedor de tarjetas tenía que informar cambios en la composición de la familia, como fruto de decesos, nacimientos o migraciones (aun cuando, a partir de 1989, se habían dejado de registrar nacimientos como mecanismo informal para limitar los subsidios). Es decir, los tenedores de tarjetas tenían un incentivo claro para subdeclarar su ingreso y la composición de su hogar, con

---

<sup>86</sup> Existen tres variedades de pan en la dieta egipcia: el pan *baladi*, *fino* y *shami*. Los mismos se diferencian por la tasa de extracción, es decir: por la cantidad de harina producida a partir de una libra de grano. Cuanto mayor es la tasa, más “rústica” es la textura. En el caso del pan *baladi*, consumido preferencialmente por sectores de bajos ingresos, la tasa de extracción es del 82%, mientras que la del *fino* es 76% y la del *shami* 72%.



miras a poder mantener la elegibilidad. Sobre todo, porque la verificación del ingreso era muy difícil en Egipto dada la complejidad de documentar las fuentes de los mismos por los altos niveles de informalidad. La alternativa sería usar métodos indirectos a través de indicadores que correlacionen fuertemente con los ingresos o consumos (tamaño de la unidad doméstica, educación, gastos mensuales en consumo eléctrico y telefónico, baño privado, tenencia de activos como autos, entre otros)<sup>87</sup>. Ninguno de los cuales prosperó como alternativa.

Estas restricciones y limitaciones informales contrastarían, sin embargo, con el hecho que para contener las protestas generadas entre 2008 y 2010, el gobierno de Mubarak **expandiría el sistema**, a partir de incrementar el número de beneficiarios de 39.5 millones a 63 millones. Como resultado, **el 100% de la población quedó cubierta** en lo relativo al abastecimiento de pan y el 80% por el sistema de tarjetas (Oliver, 2015: 5). Asimismo, el pan pasaría a ser un símbolo de las protestas sociales del denominado “movimiento de jóvenes del 6 de abril”.

Tras la Primavera Árabe, en cambio, se evidenciarían varios intentos de reforma, los cuales no prosperarían, sino que –por el contrario- se incrementaría la inversión pública en el sistema. Incluso, algunos autores sostienen que casi semanalmente el gobierno comunicaría una reforma que luego volvía a atrás por miedo a protestas.

Por otra parte, durante el mismo período, la tasa de pobreza crecería en un 66% en áreas urbanas y un 47% en zonas rurales (Ecker, 2016). De forma agregada, la tasa de pobreza pasó de 16,7% en el año 2000 a 26,3% en 2013. Esto derivó, lógicamente, en una pérdida de la seguridad alimentaria al nivel de las unidades doméstica, como resultado de la pérdida del poder adquisitivo y las recurrentes crisis (Ecker, 2016).

En este punto, entramos al período bajo análisis con una **corriente de problemas** caracterizada por incrementos en el costo de vida, crecimiento de la pobreza y en los precios internacionales de los alimentos, así como por problemas en el abastecimiento local, protestas por su ampliación y demandas de organismos multilaterales por reformas, fruto de dificultades en la ejecución, como los mencionados problemas de subdeclaración, focalización y determinación. La **corriente**

---

<sup>87</sup> Este desarrollo fue el encarado por Ahmed et al (2001) junto a oficiales de proyectos de USAID en 2002.

**política**, en cambio, estaría marcada por incrementos del gasto público y por cierta inestabilidad fruto de los cambios abruptos de gobierno y el proceso de reforma política. Por último, a nivel de la **corriente de soluciones**, las prácticas informales de limitación/ampliación de los beneficiarios, darían lugar a un proceso de reforma que reestructuraría el programa en su conjunto. Un conjunto de relaciones que derivaría en que, a partir de 2014, tenga lugar una serie de **modificaciones al sistema de subsidios a los alimentos**.

El sistema original –vigente desde la Segunda Guerra Mundial- implicaba el subsidio a bienes de consumo de alto valor calórico y bajo valor nutricional, como pan, trigo, arroz, azúcar y aceite de cocina, pero –según varios autores- existían grandes deficiencias. De hecho, progresivamente, no sin intentos fallidos, ni violencia<sup>88</sup>, se trataría de realizar cambios en los criterios de elegibilidad, en el número total de beneficiados y de las tarjetas de racionamiento, así como en la producción y distribución del pan *baladi* (el principal componente del sistema de subsidios, disponible para todos) como intento por controlar el gasto público.

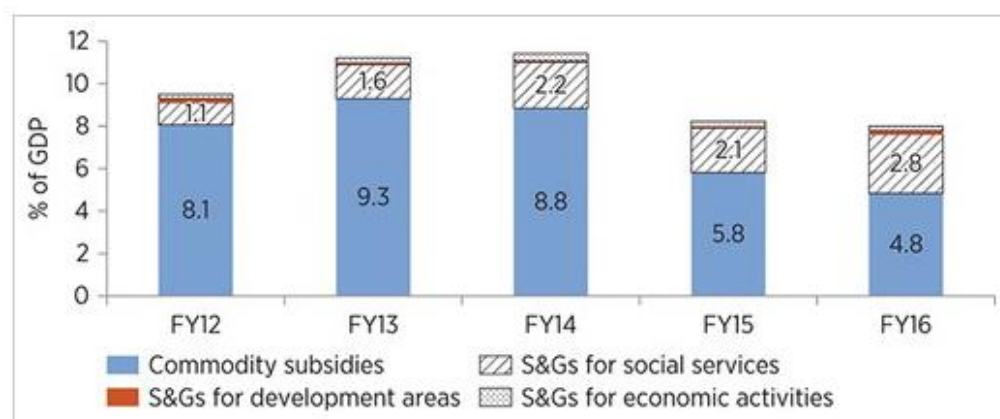
Para junio de 2013 el gobierno gastaba más del 10% del PBI en subsidios de todo tipo, sin que estos se focalizaran eficientemente en la población beneficiaria. Eran recurrentes los informes de agencias multilaterales en relación a los desvíos del beneficio de su población objetivo, siendo usados como alimento para animales o revendidos como insumos al mercado negro para la producción de otros productos. Según datos del Banco Mundial, por ejemplo, de eliminarse estas “filtraciones” se ahorraría el 73% de los costos del subsidio (Nawar,2014:91).

En este sentido, mientras en la década de 1980 y 1990 los subsidios a los alimentos decrecieron, tanto como porcentaje del PBI como del gasto de gobierno, la tendencia parecía revertirse (marginalmente) a partir de los años 2000. Sobre todo, como producto del ajuste del sistema para compensar la devaluación de la moneda y el incremento del precio internacional de los alimentos. Para el año fiscal 2011-2012, los subsidios alcanzarían un valor total de u\$ 18.000 millones de dólares, presionando aún más sobre las cuentas públicas.

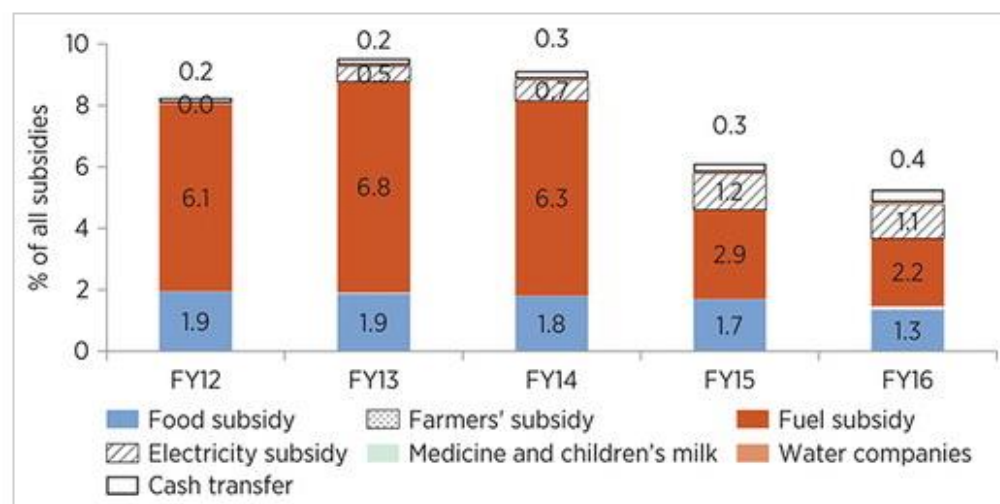
---

<sup>88</sup> En el pasado, todos los intentos por reducir su impacto en el gasto público sin eliminar los programas, dado que su desmantelamiento podía derivar en violencia (Bienen y Gersovitz, 1986 y van Wijnberger,1992) o en costos electorales para la coalición de gobierno (Agenor y Asilis, 1997), tuvieron una efectividad limitada.

En suma, la agitación política que siguió a las movilizaciones y protestas de 2011, así como la crisis económica mundial de 2008, tuvo un impacto negativo y acumulativo en los déficits presupuestarios y las reservas extranjeras. La caída de los ingresos del turismo, las débiles inversiones extranjeras directas y el bajo rendimiento del sector extractivo, debido a problemas de liquidez, constituyeron las principales razones. De esta forma, el déficit presupuestario alcanzó el 11.5% del PBI en el año fiscal 2015 (una mejora respecto del 12. 2% del PBI en el año fiscal 2014 y del 13% del PBI en el año fiscal 2013).



**Figura 45** – Estructura de subsidios y beneficios sociales expresados como porcentaje del PBI [Azul=Subsidios a los productos; Naranja=Servicios y bienes para áreas en desarrollo; Rayado= Servicios y bienes para servicios sociales; Punteado= Servicios y bienes para actividades económicas] (Fuente: Abdalla y Al-Shawarby, 2017)



**Figura 46** – Estructura de los subsidios a los commodities [Azul=Subsidios a los productos; Punteado=Subsidios agrícolas; Naranja=Subsidios al combustible; Rayado= Subsidio a la electricidad; Celeste=Medicina y leche infantil; Naranja claro=Compañías de agua; Blanco= Transferencias monetarias] (Fuente: Abdalla y Al-Shawarby, 2017)

De esta forma, al inicio del período bajo análisis, el (presunto) sistema auto-focalizado de subsidios al consumo de “bienes inferiores”, sería complementado, en febrero de 2014, con una serie de cambios que buscarían controlar, a nivel de la **corriente de soluciones**, problemas de focalización y la formación de mercados negros.

<b>Subsidios al pan <i>baladi</i></b>	
<b>Corrientes de Problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación e incremento costo de vida</li> <li>• Abastecimiento y dependencia de flujos de importación</li> <li>• Economía moral</li> <li>• Caída de reservas / endeudamiento</li> <li>• Crecimiento de la pobreza</li> <li>• Deficiencia de producción agrícola nacional</li> <li>• Alta vulnerable a precios internacionales</li> <li>• Crisis fiscal: caída en ingresos del turismo, caída de inversiones extranjeras y caída en el rendimiento del sector extractivo</li> <li>• Amplitud de los beneficios</li> <li>• Problemas de subdeclaración, determinación y focalización</li> </ul>
<b>Corriente de Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricción presupuestaria: crecimiento del gasto</li> <li>• Compleja trama burocrática</li> <li>• Tensiones de sucesión de gobierno</li> <li>• Conflictividad social</li> <li>• Dependencia de acuerdos y revisiones con el FMI y agencias de cooperación internacional</li> <li>• Reformas políticas (nueva Constitución) y propuesta de reformas del servicio civil</li> </ul>
<b>Corriente de Soluciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas de “mercantilización incipiente”: incentivos de mercado, constitución de competidores de mercado, sistema de puntos y subsidio a la demanda.</li> <li>• Prácticas informales de ampliación/restricción de beneficios y beneficiarios</li> <li>• Restricción de criterios de elegibilidad y número de beneficiados</li> <li>• Mejora de mecanismos de focalización</li> <li>• Limitación a las fugas y pérdidas, así como a la constitución de mercados negros</li> <li>• Controles electrónicos de las operaciones</li> <li>• “Dividendo de Paz”</li> </ul>

**Tabla 23** – Corrientes múltiples de emergencia del sistema de subsidios al pan *baladi*  
(Fuente: Elaboración Propia)

## 2. El programa de subsidios al pan *baladi*

El pan es central en la dieta de los egipcios. Según datos de 2009, el pan y la harina constituían el 46% y el 56% del consumo de calorías diarias en zonas rurales y urbanas, respectivamente. Además, existen tres grandes variedades de pan en la dieta egipcia: *baladi*, *fino* y *shami*. Los mismos se diferencian por la tasa de extracción, es decir: por la cantidad de harina producida a partir de una libra de grano. Cuanto mayor es la tasa, más “rústica” es la textura. En el caso del pan *baladi*, consumido preferencialmente por sectores de bajos ingresos, la tasa de extracción es del 82%, mientras que la del *fino* es 76% y la del *shami* 72% (Nawar, 2014).

Como mencionamos, el sistema de subsidios al pan ha sido parte central en la política de largo plazo de los sucesivos gobiernos. Asimismo, se trataría de uno de los principales componentes de la red de contención a los sectores más vulnerables a partir de garantizar no solo el acceso a bienes de consumo, sino también resguardarlos de los cambios en los precios internacionales de los mismos. Como resultado, los gastos en subsidios crecieron de forma sostenida hasta la década del 1980, cuando el gobierno introdujo una serie de reformas para disminuir su participación en el presupuesto nacional. Para el año fiscal 2011-2012, los subsidios a los alimentos alcanzaron un total de u\$4.338 millones.

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Food (GASC) <sup>1</sup>	2,356	3,019	2,410	4,691	4,338	3,811*
Petroleum	8,632	8,983	9,531	9,696	13,687	10,029*

Source: Ministry of Finance.

Note: The exchange rate is US\$ 1=LE 6.98 (May 16, 2013).

**Tabla 24** – Gastos en subsidios por año fiscal, expresado en millones  
(Fuente: Ministerio de Finanzas)

Ahora bien, **al interior de los bienes subsidiados, el pan alcanza la mayor participación en la estructura de subsidios a los alimentos**, sobre todo porque en tanto que “bienes inferiores” la expectativa era que funcionase como mecanismo para limitar el costo fiscal de los mismos y reducir el gasto público sin enfrentar los costos de desmantelamiento/violencia (Bienen and Gersovitz, 1986 y van Wijnberger, 1992) o costos electorales para la coalición de gobierno

(Agéndor y Asilis, 1997). En los términos de Adams: “los subsidios a los alimentos pueden ser considerados auto-focalizados [*self-targeted*] cuando el elemento subsidiado es un bien inferior; es decir, la comida se consume más en términos absolutos y relativos por los pobres que por los no-pobres” (Adams, s/f:4)<sup>89</sup>. En suma, este tipo de política pública “(...) asume que hay bienes que se consumen en mayores cantidades por los pobres que por otros segmentos de la población” (Alderman, 2002:4)<sup>90</sup>.

De esta forma, el énfasis central en el pan radicaba en constituir un **mecanismo de selección indirecta y focalización**<sup>91</sup>. Sin embargo, según un estudio del Programa Mundial de Alimentos (WFP, 2013), el cual se realizó sobre una muestra de 13.200 unidades domesticas distribuidas en 11 gobernaciones, el nivel de consumo promedio de piezas de pan *baladi* era en 2005 de 18,8 por unidad doméstica. En promedio, 3.5 por persona (WFP, 2013:41), por lo que su consumo se encontraba muy distribuido.

Como mencionábamos en el apartado anterior, al inicio del período bajo análisis, se evidenciarían una serie de reclamos recurrentes. En primer lugar, aquellos derivados de los **esfuerzos de focalización**. Sobre todo, porque el pan *baladi* se encontraba accesible para cualquiera y, aun así, no lograba penetrar (en términos de disponibilidad efectiva) a los niveles inferiores de ingresos ni a las áreas rurales.

En segundo lugar, se encontraban los **problemas de desperdicio y fugas**: las estimaciones rondaban entre el 1% y el 31% en cuanto a las fugas, y el 12% y 21% de desperdicios de harina (Kamal, 2015), las cuales tenían razones diversas. Los niveles de elevados de desperdicio, por su parte, reducían los recursos disponibles en el sistema como resultado de fallas técnicas, fundamentalmente vinculadas a la calidad de los silos, la estructura y tecnología usada en la

---

<sup>89</sup> La traducción es nuestra.

<sup>90</sup> La traducción es nuestra.

<sup>91</sup> Según la literatura especializada, este tipo de subsidios mejoraría la focalización y reduciría los costos administrativos. A su vez, saldarían la discusión sobre la determinación de los ingresos para definir beneficiarios (un problema importante en Egipto, dado el alto nivel de informalidad), a la vez que serían menos estigmatizantes que los procesos que implican determinación de usuarios por vías administrativas (como el SNAP), dado que la decisión dependería del individuo y no de mecanismos burocráticos (Alderman). Aun así, Alderman advierte que la efectividad de las políticas autofocalizantes es limitada, dado que al menos un tercio de las transferencias pueden filtrarse a no-beneficiarios (Alderman, 2002:226). Es en este sentido que el autor sostiene que este puede ser un buen mecanismo de transición entre políticas de subsidio universal, hasta el desarrollo de programas de transferencia directa.

molienda y el desperdicio en el hogar como alimento de mascotas. Las fugas, en cambio, según el Programa Mundial de Alimentos y el Banco Mundial, implicaban que el 30% de los subsidios al pan *baladi* fuera desviado de sus propósitos originales (WFP, 2013 y WB, 2005), a la vez que eran resultado de una serie de incentivos, a lo largo de toda la red de relaciones entre los actores implicados (sobre la que volveremos), como: la brecha de precio entre el mercado subsidiado y el mercado abierto; las dificultades de control territorial efectivo; el control de márgenes y costos; entre otras.

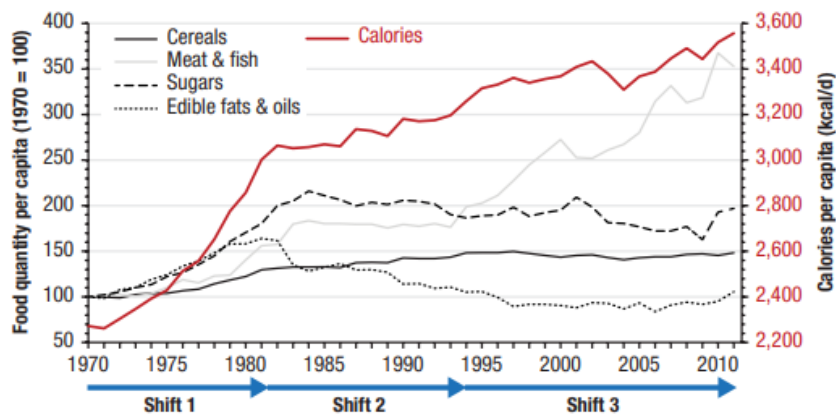
Volveremos sobre esta estructura de relaciones, pero –por el momento- contentémonos por señalar que los incentivos por generar ganancias en el mercado negro eran elevados. En 2013 se estimaba que la harina *baladi* que el gobierno vendía por tonelada métrica a las panaderías participantes del programa tenía un valor de u\$d 26,5 y podía venderse en el mercado negro entre u\$d 160 y u\$d 294 por tonelada métrica (Kamal, 2015: 22). Esto derivaba en incentivos con miras al desarrollo de articulaciones públicos-privadas para el desvío y fuga de beneficios. En 2013 Ghoneim formuló que los precios de los alimentos en el mercado interno no se encontraban afectados únicamente por la variación del precio internacional del trigo, sino que había actores políticos imbricados con mercados altamente concentrados que inhibían los comportamientos competitivos (Ghoneim, 2012). El caso de los inspectores, por ejemplo, documentado por Kamal (2015), era el más destacado en este punto.

De esta forma, asoma una complejidad mayor a la prevista: aun cuando el Gobierno parece a cargo y en control del juego de relaciones de producción y abastecimiento del pan *baladi* (al establecer precios, cuotas y licencias), **depende en realidad de una red interconectada de intereses que van más allá de su control y que pondrá en el centro -como veremos- a la burocracia como actor preferencial.**

Sin embargo, más allá de sus desvíos, los subsidios habrían sacado de la pobreza a un 5% de la población (Shaban et al 2005); mientras que el efecto registrado para el 2008/2009 había sido del 9%, donde el rol principal se le adjudicaría al subsidio al pan *baladi* (Frereichs, 2016:22). De hecho, esto da cuenta -según varios autores- que, en ausencia de sueldos más altos o transferencias de ingresos significativas, los subsidios a los alimentos podían considerarse como parte de un

sistema de protección contra las fluctuaciones internacionales en el precio de los alimentos y como mecanismos de contención de la pobreza, a la vez que promovían la estabilidad política, reducían la mortalidad infantil y la desnutrición.

No obstante, la brecha entre el precio fijo de los productos y la variabilidad de los mismos en el sistema de mercado generaba **incentivos para el cambio de dieta a una más rica en calorías y pobre en micronutrientes**. Es decir, se incrementa el poder real de compra de ciertos productos, mientras los ingresos se mantienen constantes, afectando la diversidad en la ingesta. De hecho, la prevalencia de baja nutrición crónica en niñas, niños y adolescentes, así como la sobrealimentación en niñas, niños y mujeres hacían creer que el sistema podía ser poco efectivo en reducir esas dos formas de malnutrición. Incluso, su larga existencia, puede haber llevado a internalizar dietas ricas en calorías y poco balanceadas (Ecker, 2016).



**Figura 47** – Disponibilidad de alimentos y calorías 1970-2011 [Negro=Cereales; Rojo=Calorías; Gris=Carnes y pescados; Rayas=Azúcares; Punteado=Grasas comestibles y aceites] (Fuente: Ecker 2016)

De esta forma, la meta principal de asegurar el acceso a una dieta básica para los segmentos más vulnerables de bajos ingresos, a partir de controlar el precio de su principal producto y facilitar su acceso, se cumplía al inicio del período en análisis a un **doble costo: fuertes ineficiencias en materia de focalización, fugas y desperdicios, así como un impacto a nivel de la diversidad dietaria**.



Esto derivaría en un nuevo proceso de reformas, al inicio del período en análisis, a partir del cual el pan *baladi* **pasaría a comprarse con tarjetas electrónicas y el acceso a las mismas estaría restringido**, a la vez que cada beneficiario recibía una cuota de 150 piezas al mes, con un límite de 40 por día y un mínimo de 5.

Por otro lado, **se dejaría de subsidiar la harina** que se distribuía en las panaderías, para que las mismas la obtengan a precio de mercado de los molinos y vendan el pan al precio fijado. A su vez, **se limitaría el tamaño del beneficio** a un máximo de 5 rodajas por individuo por día o 10kg de harina subsidiada por mes y se introduciría un sistema de puntos que premiaba el racionamiento. De esta forma, por cada rodaja de pan no consumida, el sistema le daba al beneficiario 10 piastras que podían usarse para la compra de otros productos dentro del sistema de racionamiento.

Por último, se establecería un **sistema electrónico de control del consumo efectivo** de los beneficiarios y las transacciones financieras de las panaderías. Así, todas las panaderías debían tener un *posnet* para la venta del pan y los tenedores de tarjetas solo tenían que poner su número de identificación en el lector para retirar su ración.

### *2.1. Recurrencia reformista: política encubierta y control de distribución*

Como mencionábamos, los subsidios se encuentran enraizados en la historia política de Egipto. Este es (quizás) su principal rasgo distintivo, aquel que le confiere su estatuto e identidad particular. Después de todo, no hay forma de analizar la última expresión del programa, en los años bajo estudio, sin desplegar el conjunto de reformas que configuran la historia social del mismo. Un punto que (aun con diferentes motivos) lo acercan, como vimos, al caso del SNAP.

Sea como fuere, lo importante es que, con un fuerte énfasis a partir del período nacionalista inaugurado en 1952 a la luz del proceso de industrialización, los subsidios a los alimentos tendrían un **papel clave como complemento de los salarios y el financiamiento de un costo de vida bajo** que mencionada estrategia de desarrollo implicaba. Los alimentos surgen, de esta forma, como el primer medio para mantener los niveles de costos en el marco de una estrategia de desarrollo. Un

punto coincidente con las formulaciones de Amsden para el caso de Korea, en donde el rol del Estado y sus agencias contemplan, en algún punto de su intervención, la distorsión de los precios relativos de mercado (Amsden,1992) con miras a favorecer una determinada estrategia de desarrollo.

No obstante, los intentos de modificación y ajuste han sido frecuentes. Concretamente, el proceso de reformas se inicia en 1974 con una serie de anuncios y cambios impulsados por el gobierno de Sadat, los cuales incluían la apertura a inversiones privadas directas, la reducción de la intervención del gobierno en la economía y la alianza con organizaciones financieras internacionales. La asistencia norteamericana, por ejemplo, creció de forma notable con posterioridad a los acuerdos de paz entre Egipto e Israel, a la vez que la caída en las rentas petroleras de Egipto implicó una mayor dependencia del apoyo externo.

En este marco, y como parte de una serie de compromisos con el FMI, en 1977 Sadat inició un proceso de reducción de subsidios. El sistema tenía, entonces, tres tipos de pan subsidiados (*baladi*, *shami* y *fino*). Los cambios anunciados comprendían al precio del pan *fino*, el azúcar, arroz, gas butano para cocinar, gasolina y cigarrillos. Una reforma amplia que despertó protestas de entre 2.000 y 4.000 personas en el Cairo y marchas de más de 20.000 personas en Alejandría (Sachs, 2012: 31). Soliman (2010) sostiene que **los empleados públicos y los universitarios que aspiraban a ingresar al mismo sistema de subsidios habrían jugado un papel clave en las protestas**: un segmento de 2 millones de personas con salarios fijos y dos empleos. Un punto (el del enfrentamiento entre gobierno y burocracia) que, habiendo sido ya mencionado, a propósito de la trama de relaciones efectivas sobre las que se sustenta el programa, prefigura una de las principales recurrencias sobre las que volveremos en el apartado siguiente.

Después de los incidentes, los cuales supondrían más de 70 muertos en dos días, los países árabes otorgarían un préstamo a Egipto por u\$1.4 mil millones, así como una moratoria para el pago de los existentes a ese momento, a la vez que el FMI y Estados Unidos brindarían asistencia por u\$140 millones y u\$190 millones, respectivamente.

En este marco, lejos de haber sido limitados, en los años inmediatos a las protestas de enero, el gobierno expandiría el apoyo financiero a los subsidios, los cuales pasaron de representar el 15.5% del total del gasto público en 1977, para llegar al 20,5% entre 1980 y 1981 (Sachs, 2012 40).

Este **proceso de expansión del sistema terminaría en la década de 1980** cuando el entonces presidente Mubarak introduciría nuevas medidas que perseguían la reducción de los mismos, a partir de: (a) introducir dos categorías de tarjetas de racionamiento, una con mayor y otras con menor proporción de subsidio; (b) eliminar los subsidios a la carne y a los pescados, entre otros; y (c) reducir la población elegible: de 99% de la población a inicio de la década, a 70% en 1998 (Rohac, 2013: 10; Ahmed et al, 2001). Como resultado, el peso real de los subsidios caería entre 1980 y 1994.

De esta forma, el gobierno de Mubarak lograría una **reducción gradual sin disturbios sociales**, la cual permitiría reducir el costo fiscal de 14% del total de gastos de gobierno en 1980 a 5,6% en 1996 (Oliver, 2015: 3). Mubarak habría logrado esta significativa reducción a través –según Sachs– de una **política encubierta y del control de la distribución** (2015:47). En los términos de Sadowski, las reformas siguieron tres estrategias: controles de distribución para limitar el acceso a los productos; compensación monetaria en la forma de salarios altos; y reformas sigilosas a partir de agregar opciones, cambio de políticas y el reajuste de precios y cantidades (Sadowski, 1991). Por otro lado, a partir del 1981 el gobierno empezaría a limitar el alcance y el acceso sin cambios explícitos en la política. En este sentido, se restringiría el número de tenedores de tarjetas de racionamiento.

Por último, el gobierno lograría contener el frente externo a partir de excluir de los acuerdos con el FMI, en 1987, el aumento en el precio del pan como condicionamiento. Incluso, en 1989, Estados Unidos bloquearía el otorgamiento de un crédito condicionado a reformas por parte del FMI, pero sería una definición que cambiaría en las vísperas de la Guerra del Golfo, donde fruto de su apoyo, a Egipto le serían perdonadas deudas militares. Una vez más, **crisis fiscal, necesidad de financiamiento, flujos internacionales de crédito y alimentos, subsidios al pan y geopolítica se entremezclarían** en una misma trama.

Sin embargo, las reformas graduales de los primeros años de gobierno de Mubarak llegarían a su límite en la década de 1990: entre 1990 y 1993 se reducirían aún más los productos alcanzados por el programa, eliminando el pescado, el té, el pan *fino*, el arroz y el pan *shami*. De esta forma, mientras que a principios de la década de 1980 los alimentos subsidiados incluían pan (en sus tres versiones: *baladi*, *shami* y *fino*), harina, azúcar, arroz, te, aceite, lentejas, fideos, aceite comestible, café, sésamo, carne congelada, pescado, huego, pollo, entre otros; para 1995, en cambio, el subsidio solo cubría el pan *baladi*, la harina de trigo, azúcar y aceite comestible.

A su vez, se realizaron una serie ajustes, en apariencia “menores”, pero con un fuerte impacto, como por ejemplo la reducción del peso estándar de las piezas, de 160gr a 135gr, y la reducción del contenido de trigo por pieza (lo que derivó en un ahorro de 1 millón de toneladas de trigo).

Por otro lado, a lo largo de la década de 1990 se verificaron tres series de acuerdos con el FMI, uno entre 1991/1993, otro en 1993/1996 y –finalmente- en 1996/1998. Todos tuvieron como precondition reformas estructurales que incluían la reducción de subsidios públicos, la privatización de empresas públicas y la liberalización del comercio. Desde entonces **el gobierno reforzaría su agenda de transformación y liberalización de la economía con una política de cooptación y de represión permisiva**, donde solo las acciones más desafiantes eran confrontadas por el gobierno; mientras que se reducirían las libertades políticas como respuesta al aumento de la violencia (sumado a una mayoría parlamentaria creciente, aumento de violencia extremista y control de los sindicatos)<sup>92</sup>.

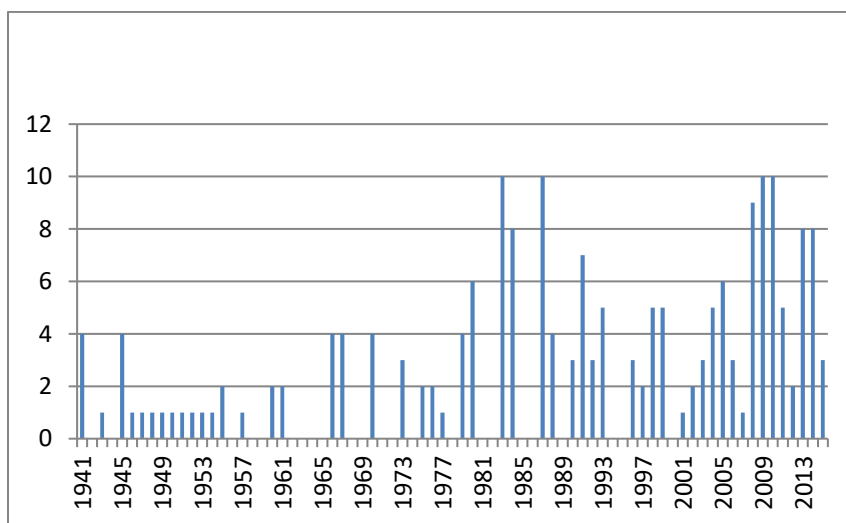
No obstante, pese a esta **estrategia de microajustes**, el sistema presentaba todavía deficiencias en cuatro áreas: (a) los costos del sistema se mantenían relativamente altos, en relación al monto final que efectivamente recibían los sectores de bajos ingresos; (b) presentaba problemas de focalización e identificación de los beneficiarios; (c) una parte significativa de los segmentos en situación de pobreza tenían un acceso limitado al sistema; y (d) existían “fugas” y “filtraciones” (como derivación del punto “a”) sistémicas de beneficios que no llegaban a sus destinatarios. Cuatro nudos críticos que permanecerían latentes a lo largo del tiempo.

---

<sup>92</sup> Véase, por ejemplo, Sachs, 2015.

Para el inicio del año 2000, el sistema original que comprendía el subsidio a más de 20 productos en 1980 se limitaba a solo 4. Una cobertura acotada que, sumada a los quiebres de abastecimiento, forzaba a los egipcios a recurrir a mercados privados o negros. Una práctica que los exponía, en gran medida, a los precios internacionales de alimentos. De hecho, para septiembre de 2007 los precios habían incrementado un 12,4%, incluyendo un 37,6% de incremento en vegetales (Sachs, 2012: 72); mientras que, para marzo de 2008, el aumento sería de 24% en áreas urbanas y 27% en rurales.

Fruto de **196 reformas sucesivas, experimentadas con fuerza y regularidad**, sobre todo a partir de la década de 1980, Egipto pasaría de ser reconocido en la historia de la humanidad como el granero del Imperio Romano, a ser el principal importador de trigo en el mundo, con un volumen equivalente a la mitad de su consumo doméstico (Frereichs, 2016).



**Figura 48** – Cantidad de reformas por año 1940 – 2015 (Fuente: Elaboración propia)

Como mencionamos, el sistema tenía fuertes ineficiencias, como distorsiones en su uso (animales que eran alimentados con los productos, por ejemplo), alto nivel de desperdicios y errores de los mecanismos de selección: solo el 9,7% de la población no tenía acceso al pan (Ecker 2016). Todos **nudos críticos latentes y regulares** desde fines de la década de 1980 en adelante. No obstante, en 2011, el sistema se ampliaría, llegando a 16,9 millones de beneficiarios nuevos. Incluso, según datos oficiales, el 12,7% de todos los hogares que no tenían acceso a las tarjetas, consumían los productos subsidiados, lo que hace proveer su compra en el mercado negro.

Poco después de la revolución de 2011 el FMI enviaría negociadores para otorgar nuevos préstamos al gobierno de Morsi, el cual continuó la línea de reformas y colaboración con el organismo. Las reformas al sistema de subsidios se encontrarían en lo más alto de la agenda de gobierno. De hecho, en julio de 2012, se encargaría un estudio para fijar el precio del pan en 10 piastras en lugar de 5, a la vez que para 2013 se articularía con redes partidarias para asegurar su distribución nacional.

En marzo de 2013, a su vez, se anunciaría que **se dejaba de subsidiar la harina vendida a panaderías oficiales**, para subsidiar directamente el producto final: las lonjas de pan. De esta forma, los panaderos recibirían 34 piastras por lonja, que luego se venderían a los consumidores al precio subsidiado de 5 piastras. El plan sobrevivió al derrocamiento del gobierno de Morsi y fue mantenido por la nueva administración.

En 2014, al finalizar la revolución, marcada por la sanción de una nueva Constitución en enero y la elección de un nuevo presidente en mayo de mencionado año, el sistema sería objeto de nuevas reformas. Entre las mismas, Ecker (2016) identifica cinco principales: en primer lugar, la **despapelización del beneficio**. Esto es, la eliminación de la libreta de racionamiento y su reemplazo por una tarjeta electrónica para poder acceder a los productos. El costo de la misma debía ser pagado por el beneficiario, por lo que nacía un primer intento de copago de beneficio.

En segundo término, el programa **migraría de un fundamento de cuotas a uno de vouchers**. El beneficiario recibiría un monto mensual en la tarjeta que puede utilizarse para la compra de cualquier cantidad de los productos subsidiados. Esto permitiría un mejor alineamiento con la demanda e intereses de los beneficiarios. A la vez que, en tercer lugar, **se ampliaría la canasta sustancialmente**, para incluir: harina, poroto, lentejas, leche, variedades de quesos, pescado, carne congelada, sumado al azúcar, aceite y arroz. Por otro lado, al momento de la compra, parte de la misma debía ser pagada por el beneficiario. Un punto que instalaba –definitivamente- la **lógica de corresponsabilidad en el acto de compra**, de forma similar a lo discutido en relación al SNAP. Esta parte no excedería el 10% del total de la misma y serviría, en tanto que mecanismo de copago, a la búsqueda por generar corresponsabilidad en las compras, a la vez que diversificar la dieta.

Por otro lado, **los subsidios al pan *baladi* dejarían de ser universales**. Cada beneficiario recibiría una cuota de 150 piezas al mes, con un límite de 40 por día y un mínimo de 5. Incluso, a partir de febrero de 2015, los “puntos de pan” en la tarjeta podían usarse para comprar pan *fino* (el cual había formado parte del programa entre los 1970 y la década de 1980).

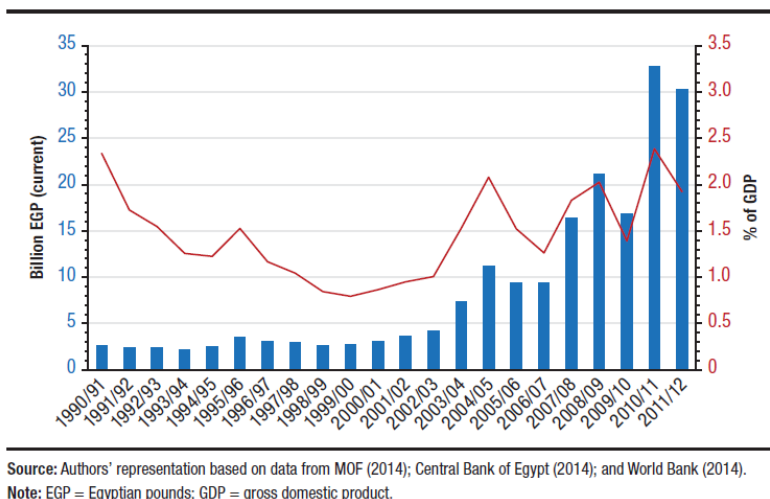
Por último, **el subsidio al pan se eliminó del punto final de la cadena de producción**, para evitar filtraciones. De esta forma, se abandonó el precio fijo por panadería y las cuotas de harina, para financiar y cubrir los costos de producción del pan *baladi* y transferir (todos los días) un precio de costo acordado más un margen de ganancia por cada pieza, a la cuenta bancaria de la panadería oficial. No obstante, las regulaciones de producción de las piezas seguirían en pie: 130gr por pieza y 1.160 piezas cada 100kg de harina.

Estos cambios supondrían el fin del sistema dual de tarjetas de racionamiento y pan, y el giro a un **sistema más flexible, unificado, con mayores medios de control por parte del gobierno y una incipiente corresponsabilidad en el gasto y en la compra por parte del consumidor**. A diciembre de 2014 había 18,2 millones de tarjetas de racionamiento activas: un 7,7% más que en noviembre de 2011; mientras que la población total de beneficiarios de los subsidios alcanzaba los 70 millones en diciembre 2014. Un valor que representaba el 80% de la población total.

## *2.2 Productos y resultados*

Hasta junio de 2014 los subsidios a los alimentos se distribuían bajo dos sistemas diferentes: el programa de pan y harina *baladi* y el de raciones de alimentos para la compra de azúcar, aceite, entre otros. El subsidio al pan *baladi* era el principal componente del sistema de subsidios, tanto en lo relativo a la extensión en su alcance, como a su participación sobre la estructura de costos de financiación: para junio de 2013 el gobierno había invertido más del 10% del PBI en subsidios sin que estos se focalizaran eficientemente en la población beneficiaria. De hecho, la asignación presupuestaria iría en crecimiento, dado que para el año fiscal 2014/2015 la misma era de LE

13.000 millones, comparado a los LE 10.000 millones de 2013/2014 (un equivalente a u\$d617.619.440).



**Figura 49** – Costo del sistema de subsidios (Fuente: Ecker 2016)

A diferencia del sistema de tarjetas de racionamiento, donde cada hogar recibía cuotas fijas de productos subsidiados, el subsidio al pan y harina *baladi* era –en principio- de corte universal: sus beneficios estaban disponibles para todos, en cantidades no restringidas, en comercios específicos y distribuidos sobre la base orden de llegada, hasta agotar *stock*, sin restricciones sobre la cantidad por persona. Se confiaba, no obstante, en que -por el tipo de producto- funcione como un “bien inferior”, en vistas a que **las colas para obtenerlo, el gusto y la textura debían desincentivar a muchos beneficiarios potenciales**. Sin embargo, esto último no parecía verificarse en los años previos a la reforma del sistema, a la luz del crecimiento de la pobreza y el aumento de los precios internacionales. De hecho, el 61% de los beneficiarios no sería parte de la definición de la población objetivo, siendo solo un tercio del total de los subsidios el que lograría llegar a manos de los destinatarios objetivo (Oliver, 2015: 5).

Por otro lado, los mismos **no se distribuirían proporcionalmente, existiendo un sesgo geográfico** en donde las áreas urbanas y metropolitanas recibirían una mayor participación en los beneficios que las áreas rurales (Oliver, 2015: 6, Nawar, 2014: 90, Yitzhaki, 1990: 773). Un sesgo que, según las distintas fuentes relevadas, se explicaría por tres razones: en primer lugar, una mayor



cantidad estaba disponible en áreas urbanas; en segundo, muchas unidades domesticas rurales producían su propio pan; y, por último, el criterio guardaba relación con razones de estabilidad política: la mayor capacidad de movilización de las organizaciones sociales se encontraba en zonas urbanas. Aun así, según un estudio del Programa Mundial de Alimentos (WFP, 2013), el cual se realizó sobre una muestra de 13.200 unidades domesticas distribuidas en 11 gobernaciones, así como una serie de encuestas cualitativas, todas las comunidades reportaron que **los alimentos en general se encontraban fácilmente pero el problema de acceso era la falta de ingresos.**

Como adelantábamos, por otra parte, debido al precio fijo de los productos dentro del programa y la variabilidad de los mismos en el sistema de mercado, se generaban incentivos para el cambio de dieta a una más rica en calorías y pobre en micronutrientes, como la prevista por el programa hasta 2014. Una transición y creciente dependencia en la ingesta calórica que sería correlativa al crecimiento de la pobreza. De forma sostenida, la tasa de pobreza crecería entre 2000 y 2011 (Ecker 2016) en un 66% en áreas urbanas y 47% en rurales, pasando (de forma agregada) de 16,7% en el año 2000 a 26,3% en 2013. Esto derivaría, lógicamente, en una **pérdida de la seguridad alimentaria al nivel de las unidades doméstica**, como resultado de la pérdida del poder adquisitivo y las recurrentes crisis (Ecker, 2016). Según la mencionada encuesta *de World Food Program* (WFP) en 2013, los encuestados sostenían que el principal *shock* de la crisis de 2011 fue el aumento de precios de los alimentos, que había registrado incrementos del 77% en áreas rurales y 72,1% en zonas urbanas. Asimismo, a nivel de las unidades domésticas se verificarían **diversas estrategias tendientes a poder lidiar con las crisis**, las cuales iban desde una mayor dependencia en los alimentos subsidiados, a la reducción de carne y pescado, pasando por la reducción de las porciones de carne. En suma, una reducción de la diversidad dietaria, reducción en la participación de carne y pescado, así como vegetales y frutas, e incremento del consumo de azúcares.

Según un estudio a inicios de 1990, Egipto tenía los niveles más bajos de malnutrición entre los países con ingresos per cápita comparables. Esto como efecto de su vasto programa de asistencia y subsidio de alimentos. Sin embargo, el contexto descrito de aumento de costo de vida, así como los ajustes y reducción de alimentos cubiertos, y la prevalencia de baja nutrición crónica en niñas, niños y adolescentes, hacen creer que **el sistema pudo ser poco efectivo en reducción de la malnutrición** (Ecker 2016).

Mientras que, como mencionábamos en los párrafos precedentes, en la década de 1980 y 1990, los subsidios a los alimentos decrecieron, tanto como porcentaje del PBI, como del gasto de gobierno, la tendencia parece revertirse a partir de los años 2000. Sobre todo, como producto del ajuste del sistema para compensar la devaluación de la moneda y el incremento del precio internacional de los alimentos, así como la creciente conflictividad social.

Ahora bien, durante el período bajo análisis, se establecería un plan de reforma para mejorar las medidas de control y monitoreo de la cadena de abastecimiento, eliminando intermediarios, a la vez que administrar el consumo del pan *baladi* a través de un sistema de tarjetas electrónicas. En este sentido, el gobierno avanzó en un acercamiento por etapas, con miras a mejorar –en primer lugar- la focalización y la eficiencia, previo a la expansión.

De hecho, en febrero de 2014 se introducirían una serie de cambios radicales, basados en una prueba piloto que funcionó desde 2013 en la ciudad de Port Said, los cuales ya hemos descrito en el apartado anterior. Sin embargo, es importante resaltar que -como consecuencia del mismo- **el sistema ahora permitiría a los beneficiarios elegir entre un conjunto más amplio de productos** que inicialmente rondaba los 20 ítems y luego subiría a más 100, cubriendo alimentos (pollo, carne, pescado) y no alimenticios, como detergente. Asimismo, esto posibilitaría opciones más nutritivas: en palabras de Abdalla y Al-Shawarby (2017:127) la calidad de la canasta era igual a la calidad disponible en el almacén porque no se subsidiaba ningún producto particular, fomentando una dieta más diversa, reduciendo los incentivos para el consumo de productos densos en calorías.

Por otro lado, **el sistema se complementarían con el desarrollo de canales propios para potenciar la competencia de mercado**, permitiendo que los almacenes que solo vendían los productos subsidiados tengan un surtido más amplio, a la vez que **se presentaría una franquicia de una nueva cadena: Mi Cooperativa**. La misma tenía por objetivo llegar a 14.000 tiendas en 2018 y permitir a los pequeños dueños de almacenes recibir préstamos concesionales para equipar y almacenar con productos conforme a las especificaciones del Ministerio. Esta política llevó a un aumento de las ventas en las cadenas estatales de 1.5 miles de millones de libras egipcias (ventas

anuales en 2015, vs 0,8 miles de millones en 2014 y 0,7 en 2013) (Abdalla y Al Shawarby, 2017), a la vez que **cristalizaría la trama híbrida, y de implicaciones mutuas, entre actores de mercado y estatales**. Avancemos sobre este punto.

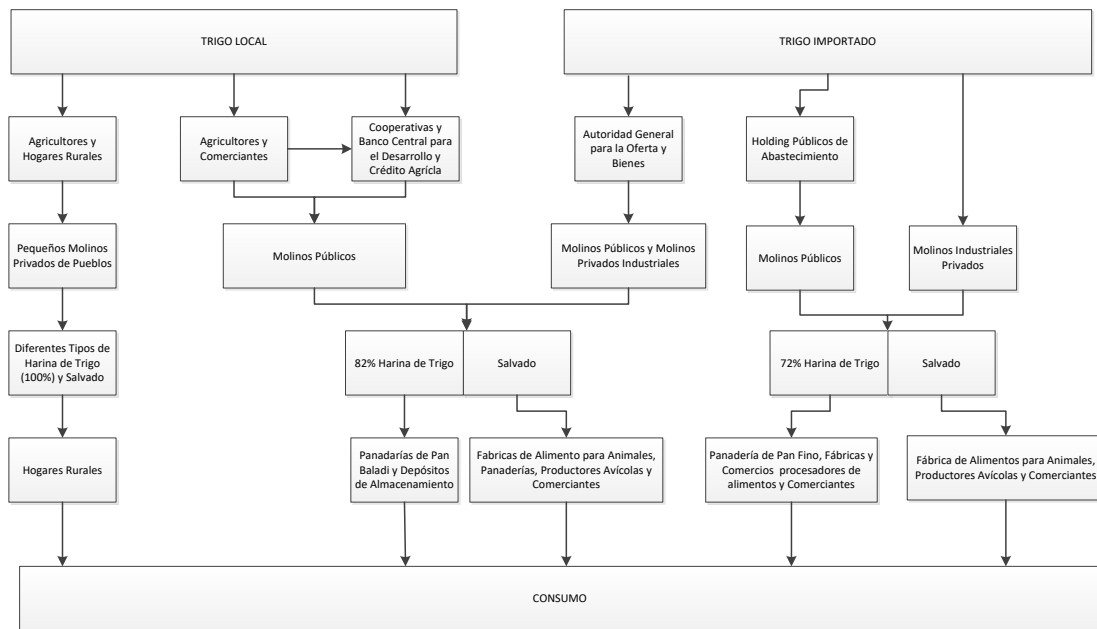
### *2.3 Actores: redes, preferencias y recursos*

Los subsidios a los alimentos (en particular el pan) se convirtieron en símbolos de un contrato social más amplio, así como en una red de contención para los segmentos de más bajos ingresos que podían confiar en los mismos para su ingesta calórica diaria (Kamal,2015:16).

Ahora bien, el entramado de relaciones en la cual se cristaliza la política pública es en extremo complejo. El trigo se compra, año a año, en el mercado doméstico o internacional, donde a inicios de la temporada de siembra, entre septiembre y noviembre, el Ministerio de Oferta y Comercio anuncia el precio de compra en el mercado interno. Para ello, ofrece un anticipo de hasta un 15% o 25% del valor del mercado internacional, de forma de incentivar la venta a través de sus canales y no vía corredores privados (*traders*).

La temporada de cosecha ocurre entre abril y agosto. En ese periodo, cada dos semanas se juntan representantes del Ministerio de Oferta y Comercio, del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Finanzas para resolver los problemas que pudieran registrarse relativos al transporte. Por otro lado, los corredores privados (*traders*) muchas veces se ofrecen a retirar ellos la producción, reembolsar los costos de semillas y fertilizantes a los productores individuales, por lo que el gobierno se ve obligado a mejorar su posición de negociación a partir de subsidios al diésel para la irrigación de campos, de manera de evitar intermediarios.

Las importaciones de trigo, por su parte, representan entre el 40% y el 60% de la demanda del mercado interno. El volumen a comprar se determina en función de la estimación de la producción interna y la disponibilidad de fondos para la compra en el exterior. Egipto es el principal importador de trigo del mundo, con un 80% del total de importación a cargo de la Autoridad General y un 20% por parte de corredores privados.



**Figura 50** – Actores implicados en función del origen del trigo  
 (Fuente: Elaboración propia en base a Kamal, 2015)

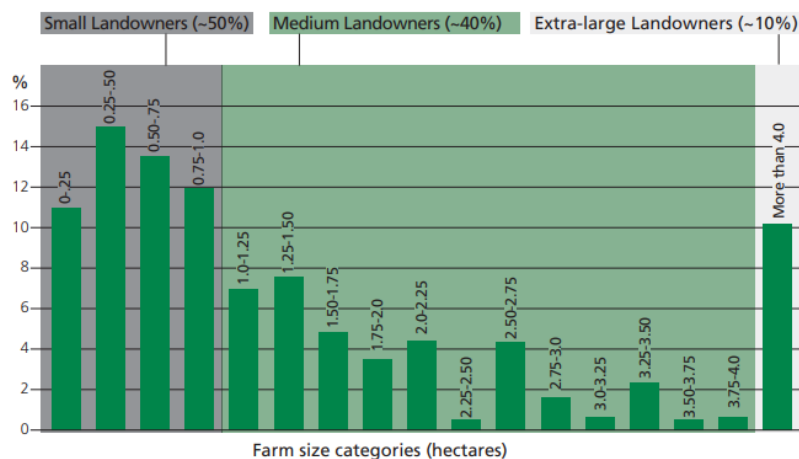
Desde 2009, la Autoridad General realiza controles e inspecciones de trigo de manera de asegurar la calidad de las importaciones. Las mismas se hacen a través de los requerimientos de licitación, en donde consta entre sus condicionamientos la obligación de inspecciones. Un total de seis inspectores viajan al país de origen para controlar el embarque, para luego volver a inspeccionarlo en destino, en el puerto mismo. Es interesante notar que, por su posición como principal importador, esos inspectores devienen en tenedores de un poder considerable como jugadores de veto (Tsebelis, 2002). De hecho, algunos son capaces de obstruir o derivar las distribuciones de recursos estatales. Estas acciones pueden configurar un tipo de conducta rentista, donde un pequeño grupo ejerce cierto poder preferencial para asegurarse ventajas económicas. Como desarrollamos, a propósito de otras instancias de control para el caso bajo análisis, Egipto supone un **sistema limitado de jugadores de veto (por la alta concentración y jerarquía en el proceso de tomas de decisiones, así como el acceso restringido a participar de las mismas)**, en donde se configuran condiciones de posibilidad para prácticas rentistas (de ingresos no-ganados por encima del valor de mercado) fruto del acceso restringido a beneficios y recursos (North et al,

2009) y la oportunidad que se le presenta a los funcionarios de beneficiarse por su posición y rol en la asignación de recursos escasos (Geddes, 1994).

Lo mismo, incluso, puede decirse en relación a las prácticas de los *traders* que mencionábamos más arriba. En el mercado local, los productores medianos y grandes disponen de medios propios para el traslado de la producción y producen casi el 40% del total; mientras que los pequeños productores, responsables por el 50% del total, tienen que contratar el traslado. Por lo general, estos últimos les venden la producción en su campo a corredores privados, quienes la trasladan y la transfieren a las agencias de gobierno a un precio más caro. Incluso, se han registrado denuncias recurrentes de corredores que mezclarían la producción local con parte comprada en el exterior, a precios más bajos, y la venden a las agencias de gobierno a un valor superior (GASC, 2016).

Asimismo, el abastecimiento doméstico e internacional del trigo se hace a través de subsidiarias del Ministerio de Oferta y Comercio. Se trata de una red de relaciones que implica –por lo menos– 30 actores. En primer lugar, encontramos a los **productores de alimentos**, quienes en 2014 produjeron 8.5 mmt, de las cuales 3,2 mmt fueron adquiridas por el gobierno para la producción de pan *baladi*. Esto representaba, solamente, el 40% del total requerido.

Ellos serían responsables por el transporte de la producción a los molinos públicos y los centros de aprovisionamiento local. Los productores no tienen incentivos para producir a gran escala, en parte por las reformas agrarias de Nasser en 1950. De hecho, la mayoría de las granjas productoras en Egipto tienen menos de una hectárea y son de explotación intensiva. Como resultado, los ingresos por cosecha solo dan cuenta del 30% de los ingresos de los hogares. Aun así, los precios altos que paga el gobierno sirven como incentivo para cubrir los altos costos de producción en insumos, como fertilizante y diésel.



**Figura 51** – Distribución de la producción de trigo en base a su tamaño  
(Fuente: Kamal, 2015, en base a datos del *International Food Policy Research Institute*)

Por su parte, el **Ministerio de Oferta y Comercio** supervisa la compra, la distribución y la producción del trigo, harina y pan a lo largo de toda la cadena productiva, a la vez que coordina los esfuerzos de dos de sus agencias en todo el proceso. En primer lugar, la **Autoridad General para la Oferta y Bienes**, la cual emite las licitaciones para las compras de trigo en el exterior desde 2009 y audita las entregas de los que ganaron las mismas, una vez que las transportan a una de las terminales de granos en Alejandría o Suez, entre otras. Adicionalmente, otorga créditos a los productores de los cuales recibe sus cuotas de producción en la temporada de cosecha y le reembolsa al precio fijado por la Autoridad General durante la temporada de siembra.

La segunda agencia, en cambio, es el **Banco Central para el Desarrollo y Crédito Agrícola**, el cual compra el trigo en el mercado doméstico a partir de los fondos que le gira la Autoridad General, en función de las estimaciones de cosecha del Ministerio de Agricultura y el Banco Central de Egipto.

Otro punto clave del proceso está dado por las **empresas de acopio**. La Autoridad General tiene por objetivo asegurar una reserva de cinco meses de producción para evitar reducciones abruptas en la provisión, pero la capacidad de almacenamiento se encuentra muy por debajo de los valores consumidos: la capacidad de almacenamiento promedio de pan *baladi* en Egipto era, para los años en estudio, de entre 1.0 y 1.5 mmt, mientras el consumo rondaba los 6.8 mmt por año.

Por otro lado, **a esta brecha de capacidad se le sobreimprime una segunda vinculada a la calidad**: los silos modernos conviven con estructuras viejas, a cielo abierto, que derivan en pérdidas, mermas y fugas a lo largo del proceso: más del 82% de los silos del Banco Central para el Desarrollo y Crédito Agrícola, por ejemplo, eran a cielo abierto, por lo que cerca del 20% de lo almacenado en los mismos (EHCSS, 2016) termina siendo desperdiciado por la baja calidad de almacenamiento.

A su vez, en la órbita pública, existen dos *holdings* (EHCSS y GCSS) que administran silos, a la vez que el Banco Central para el Desarrollo y Crédito Agrícola tiene facilidades a cielo abierto donde se almacena el grueso de la producción doméstica. Mientras el primero se concentra, casi exclusivamente, en la producción de origen interno; el segundo hace lo propio con aquella de origen externo.

El **EHCSS** se creó en 2006 para mejorar la capacidad de almacenamiento. Para 2013, ya se habían construido 25 silos sobre 50 proyectados, ampliando la capacidad a 750.000mt. Por su parte, el **GCSS** controla la gran parte del transporte y molienda, a partir de operar y ser dueña de cinco terminales de granos en Alejandría y Suez, con una capacidad total de 350.000mt en los puertos y 450.000mt en silos en tierra.

En cuanto al Banco Central para el Desarrollo y Crédito Agrícola, el mismo tiene 362 silos, de los cuales 298 son a cielo abierto. Se estima que entre el 20% y el 30% de lo almacenado en los mismos (EHCSS, 2016) termina siendo desperdiciado por la baja calidad de las instalaciones. La Autoridad General, por último, también contrata silos al sector privado para compensar estos déficits.

Las **empresas de transporte** suponen otro actor de relevancia. Las mismas son responsables por la logística y distribución del trigo de los puertos y las granjas, a los silos y molinos; así como –en el caso de la harina *baladi*- de los molinos a las panaderías. Cerca del 90% se transporta por tierra, en camiones y vehículos, mientras que el resto lo hace a través de un sistema de trenes de poco mantenimiento. En el caso del trigo de origen doméstico, en cambio, los granjeros son responsables

por su traslado a los centros de acopio y almacenamiento. En cuanto al trigo importando, las dos compañías de almacenamiento disponen de camiones y todo el transporte es financiado por la Autoridad General para la Oferta y Bienes. Los molinos contratados por la Autoridad General corren por su cuenta con los gastos de transporte (los cuales representan cerca del 11% de los costos operativos) para su envío a las panaderías o depósitos.

En cuanto a las **empresas molineras**, las mismas contemplan tanto establecimientos públicos, como privados, contratados por la Autoridad General. Los primeros son parte de una empresa estatal denominada *Food Industries Holding Company* (FIHC, por sus siglas en inglés): un conglomerado que produce entre el 70% y el 86% del total de pan *baladi*. Es interesante notar que después de la serie de reformas de 1992, todas las organizaciones públicas se transformaron en *holdings*. La Autoridad General controla al menos el 51% de esos conglomerados, mientras que el resto recae en manos de bancos públicos, sindicatos, e inversionistas privados.

Para el inicio del año 2013, existían 126 molinos públicos, divididos en siete empresas controladas por FIHC, el resto (cerca de 104) estaban en manos privadas. Mientras, según las fuentes reseñadas, la tecnología de procesamiento de los primeros sería deficiente, sin industrialización alguna, sino a base de una piedra de molienda; los segundos recibían el trigo directamente de la Autoridad General y disponían de técnicas más industriales y eficientes, con cierto nivel automatización. De hecho, sus costos eran menores a los públicos (GASC, 2016).

El siguiente eslabón estaría dado por las **panaderías**, las cuales operan –por lo menos en lo que hace a la comercialización del pan *baladi*- bajo licencias oficiales. El proceso suponía que recibirían una cuota de pan de la Autoridad General, en función de la densidad poblacional del área. Según datos oficiales, las panaderías con licencia abastecían, en el período bajo análisis, el 60% de la demanda, mientras que el 40% restante se cubría con panaderías estatales (Kamal, 2015).

Como el acceso al pan, previo a las reformas ya señaladas, no tenía restricción en cuanto a cupos o cuotas, los beneficiarios debían lidiar con largas filas y faltantes de *stocks* frecuentes. Por regla general, más informal que formal, a inicios del 2013, solo se dejaba que cada individuo se lleve 20 o 30 piezas por vez.



Por otro lado, ininterrumpidamente desde 1989, la pieza de pan *baladi* se vendía 5 piasstras, donde el gobierno cubría la diferencia entre los costos de producción y el precio de venta al público. No obstante, las panaderías eran responsables por la mezcla, la fermentación y la cocina, por lo que, en vistas a los pocos grados de libertad para manejar tanto los márgenes como las cuotas a entregar, se veían en la obligación recurrente de minimizar los costos operativos. Muchas veces **recurrían, en este sentido, a microestrategias** como, por ejemplo, separar parte de la harina *baladi* (conseguida a precio subsidiado) para producir para el mercado negro, donde se les pagaba hacia cinco veces más por el mismo producto (Kamal, 2015). De hecho, el pan *baladi* podía encontrarse en panaderías sin licencia, a un valor dos o cinco veces mayor a su precio oficial.

Por otro lado, los egipcios podrían comprar cantidades ilimitadas, pero los panaderos enfrentaban la entrega de cuotas fijas de harina, por lo que transferían el límite a los consumidores. Esto último se traducía en largas colas, quiebres y peleas en el punto de venta.

Según estimaciones públicas, a fines de 2012 se calculaban 19.174 panaderías totales, de las cuales el 88% eran de origen privado y abastecían al 60% de la demanda. Ahora bien, las mismas peleaban localmente por obtener las licencias oficiales, a partir de una red de influencias y contactos con **intendentes y líderes parlamentarios**. De hecho, las licencias se encontraban desigualmente distribuidas, a lo largo del país, sin que se correspondan con la densidad geográfica. No obstante, fruto de las reformas del 2014, la cantidad de panaderías con licencia crecería hasta alcanzar las 25.684 (Abdalla y Al-Shawarby, 2017). Asimismo, esta red de influencias tenía su origen mismo en el Ministerio de Oferta y Comercio, el cual distribuía entre los miembros del parlamento un número de licencias por año, en función del crecimiento demográfico o la disponibilidad del pan en sus distritos. Los legisladores, por su parte, consultaban con los intendentes locales para su entrega.

Además, las panaderías concentraban su influencia en las **Federaciones de Cámaras de Comercio**, las cuales coordinaban el accionar y la agenda de demandas de las más de 19.000 panaderías con licencia, sobre todo en la negociación por los acuerdos de precios y cuotas de la harina de pan *baladi*. Las mismas mantenían una reunión trimestral entre su cúpula directiva y el

Ministerio de Oferta y Comercio, así como con las autoridades de la Autoridad General para determinar precios e incentivos para las panaderías. Según las actas, los temas críticos y recurrentes solían estar dados por el costo de la harina, los costos operativos de las panaderías y los márgenes de ganancia permitidos, entre otros.

A su vez, las panaderías suelen ser recurrentemente auditadas por **inspectores** nombrados por el Ministerio de Oferta y Comercio, a nivel de las gobernaciones, para supervisar las operaciones dentro de una comunidad determinada. Las inspecciones se estructuran sobre la base de visitas recurrentes al punto de venta para chequear si se cumple, o no, con las regulaciones sobre horas de operación, cuotas, precios y peso del pan. A su vez, suelen auditar, al azar, si una rodaja de una muestra pesa 130gr (con un 10% margen de tolerancia) y se envían reportes con resultados al Ministerio. Según informes de campo (Kaplan, 2015), los controles serían bastante “laxos”, sobre todo porque serían llevados a cabo por funcionarios de baja escala que cobrarían salarios muy bajos. Incluso, sería su salario mismo el que genera **fuertes incentivos para distorsionar el sistema**, dado que pueden reclamar un bono del 25% sobre el valor de cada multa impuesta. Asimismo, dada la brecha de precio entre el mercado negro y el oficial que mencionábamos, y el bajo salario de los inspectores, los dueños de las panaderías podían pagar sobornos por encima del bono presunto que el inspector hubiese recibido por una multa.

Por último, en los años bajo análisis, se registra un actor de último recurso: **los militares**. Los mismos son recurrentemente convocados por el Ministerio, en tiempos de crisis económica, para producir y distribuir el pan. De esta forma, colaboran en reducir los faltantes, aun cuando su capacidad de producción es marginal sobre el total, con solo 6 establecimientos de producción industrial en El Cairo.

Recapitulando, asistimos a un cuadro de actores e intereses que bien puede resumirse de la siguiente forma:

Actores	Funciones
<b>Productores Agropecuarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsables por la producción</li> <li>• Responsables por el transporte de la producción</li> </ul>
<b>Ministerio de Oferta y Comercio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisa la compra, la distribución y la producción del trigo, harina y pan a lo largo de la cadena</li> </ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordina a sus agencias dos agencias centrales en el proceso: la Autoridad General para la oferta y bienes y el Banco central para el desarrollo y crédito agrícola.</li> </ul>
<b>Autoridad General para la Oferta y Bienes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emite las licitaciones para las compras de trigo en el exterior desde 2009</li> <li>• Audita las entregas</li> <li>• Transporta a una de las terminales de granos en Alejandría o Suez entre otras</li> <li>• Otorga créditos a los productores e los cuales recibe sus cuotas de producción en la temporada de cosecha</li> <li>• Reembolsa al precio fijo fijado por la Autoridad General durante la emporada de siembra</li> <li>• Contrata silos al sector privado</li> <li>• Controla al menos el 51% de los holdings públicos implicados en el sistema</li> <li>• Gira fondos al Banco Central para el Desarrollo</li> </ul>
<b>Banco Central para el Desarrollo y Crédito Agrícola</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra el trigo en el mercado doméstico a partir de los fondos que le gira la Autoridad General, en función de las estimaciones de cosecha del Ministerio de Agricultura y el Banco Central d Egipto</li> </ul>
<b>Ministerio de Agricultura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estima cosechas</li> </ul>
<b>Banco Central de Egipto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estima cosechas</li> </ul>
<b>Empresas de Almacenamiento EHCSS y GCSS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Almacena y asegura una reserva de 5 meses</li> <li>• <i>Holdings</i> públicos de almacenamiento</li> </ul>
<b>Banco Principal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Almacena el grueso de la producción doméstica a cielo abierto</li> </ul>
<b>Empresas de Transporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transportan el trigo de los puertos y las granjas a los silos y molinos</li> <li>• Transportan la harina <i>baladi</i> de los molinos a las panaderías</li> <li>• Transportan el recién producido pan <i>baladi</i> al consumidor, desde las panaderías a gran escala e industriales.</li> </ul>
<b>Empresas molineras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producen la harina</li> </ul>
<b>FIHC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa estatal que produce entre el 70% y el 86% del total el pan</li> </ul>
<b>Panaderías</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtienen licencias oficiales para operar.</li> <li>• Reciben la cuota de pan <i>baladi</i> de la Autoridad General, en función de la densidad poblacional del área.</li> <li>• Abastecen el 60% de la demanda, el resto se cubre con panaderías estatales</li> </ul>
<b>Parlamentarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reciben un número de licencia por año, en función del crecimiento demográfico y ola disponibilidad del pan en sus distritos.</li> <li>• Validan la decisión con los Intendentes.</li> </ul>
<b>Intendentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postulan y ayudan a identificar beneficiarios en sus distritos.</li> </ul>
<b>Federaciones de Cámaras de Comercio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentra la relación con las más de 19.000 panaderías con licencia.</li> </ul>

---

<b>Militares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producen y distribuyen pan <i>baladi</i> en situaciones críticas.</li> <li>• Colaboran para reducir los faltantes.</li> </ul>
<b>Inspectores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlan si se cumple, o no, con las regulaciones sobre horas de operación, cuotas, precios y peso del pan.</li> <li>• Verifican, al azar, si una rodaja pesa 130gr con un 10% de margen de error.</li> <li>• Envían reportes al Ministerio sobre quejas o problemas con las panaderías</li> </ul>

**Tabla 25** – Actores y funciones en el marco del programa de subsidio al pan *baladi*  
(Fuente: elaboración propia)

Ahora bien, cuando el conjunto de relaciones de estos actores se despliega en sincronía (como lo muestra la figura 52), lo primero que se pone en evidencia es la **gran dispersión de los mismos y la concentración del conjunto de relaciones en dos niveles**: el Ministerio de Oferta y Comercio y sus agencias derivadas; y la red de distribución, acopio y molienda.

Una segunda característica que emerge con fuerza es que **estos dos nudos de relaciones afectan preferencialmente a la parte de la red vinculada a la producción, transporte, molienda, elaboración y venta del pan *baladi***. En cambio, en el perfil y borde mismo del cuadro se evidencia una producción rural de baja escala, casi exclusivamente destinada al consumo doméstico, que permanece por fuera del entramado de agencias y controles estatales. A su vez, la compra de producción doméstica o internacional, a través de *traders* para la producción de pan *fino* y *shami* permanece también por fuera del objeto preferencial de control y regulación de las agencias estatales.

Por último, algo sobre lo que volveremos en lo sucesivo, este entramado de relaciones previsto por el diseño de la política pública asociada al pan y harina *baladi*, pone en evidencia **cuatro principios de clasificación o división de los actores** implicados, en función de su **orientación** (al mercado interno/externo), del **orden en el que se inscribe** (público/privado), su **escala** (pequeña/grande o artesanal/industrial) y **calidad**. Volveremos sobre este punto.

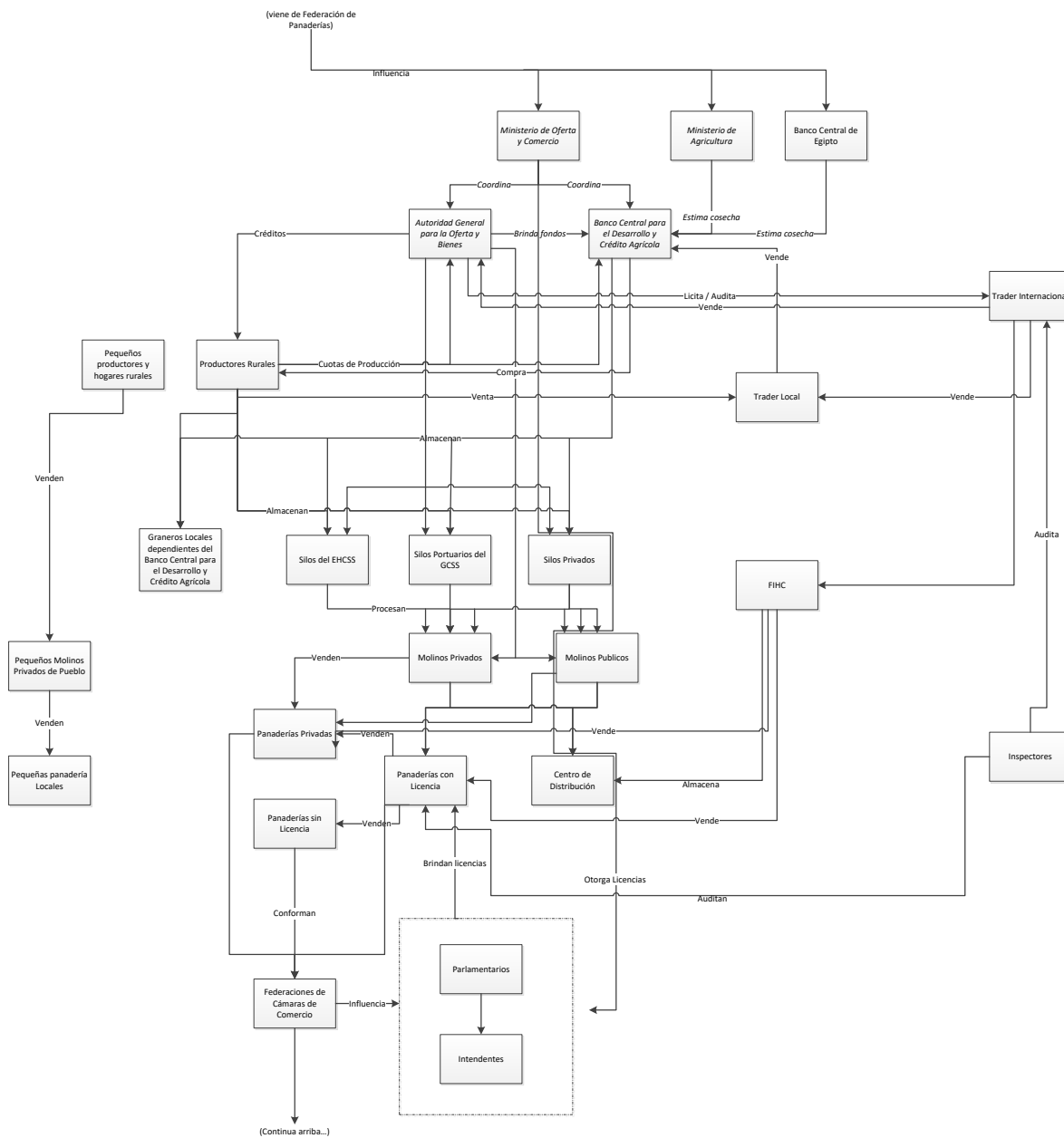


Figura 52 – Red de relaciones previstas por el programa (Fuente: Elaboración propia)

### 3. El subsidio al pan *baladi* y los componentes de la capacidad estatal

#### 3.1 Legitimidad del sujeto estatal

En lo referido a la legitimidad del accionar de las agencias de gobierno, en particular en lo relativo a las **autorizaciones legales** que sustentan su despliegue, se destaca no solo una serie de regulaciones nuevas (emergentes al inicio del período de análisis) que buscan –como mencionábamos- generar cambios en el conjunto de relaciones prescriptas de producción, distribución y entrega del pan *baladi* (con el objetivo de despapelizar el beneficio, mejorar su focalización, reducir la base de beneficiarios potenciales, reemplazar el sistema de cuotas por uno de *vouchers*, así como complementar el subsidio al pan con una canasta más amplia, entre otros), sino también un **fuerte consenso deontológico sobre aquello que debería seguir siendo una provisión pública**, más o menos generalizada. Es decir, en última instancia, el accionar del gobierno se encontraba legitimado a partir de ocupar un lugar efectivo en el marco de una economía moral en los segmentos más postergados. Una economía moral del pan, sustentada en más de setenta años de vigencia del programa, la cual tenía como premisa el derecho a la comida y condiciones justas y sustentables para su producción y consumo.

De hecho, el caso de Egipto nos expone a una situación diferente a los otros dos bajo estudio: mientras el accionar del gobierno, a lo largo de todos los eslabones de la cadena de provisión, se encuentra legitimado en una economía moral fuertemente arraigada, las reformas tendientes a mercantilizar el sistema y dotar de legitimidad a la intervención de actores del mercado no necesariamente lo estaban. Puntualmente, el Decreto 312 de 2014, el cual fijaba los cambios en las cuotas mensuales, el desembolso de una asignación para la compra de un *set* de productos más amplios, el sistema de puntos de recompensa para quienes usen las *smartcards* y la consolidación de los viejos sistemas de subsidio al pan y de racionamiento en uno nuevo, integrado.

Sin embargo, aún con dudas a nivel de opinión pública, en mayo de 2016 se realizó una encuesta (sobre una muestra al azar de beneficiarios) en donde se constataba una **fuerte adhesión al mismo**, con niveles de apoyo del orden del 59% (Abdala y Al-Shawarby, 2017). A su vez, el 72% de los encuestados había señalado que no tenía dificultades en obtener la tarjeta *Smart*, así como el 91% sostenía que la calidad del pan era mejor, mientras que el 96,4% manifestaba que tanto la cantidad recibida como el peso por unidad de producto era superior al esquema anterior.

En lo que hace a la disponibilidad, el 99% sostenía que encontraba el producto sin dificultades, mientras que el 84% indicaba que solo había tenido que esperar menos de 15 minutos en fila por el mismo. Un dato sustancialmente mejor al reportado por el estudio del Programa Mundial de Alimentos en 2005, sobre la base de una muestra de 13.200 unidades domesticas distribuidas en 11 gobernaciones, donde el 20% de los hogares más pobres señalaban que la distancia de viaje para poder comprarlo era uno de los principales problemas. Un punto que se incrementaba, en su gravedad, para el caso de los hogares rurales.

En suma, el accionar de las agencias estatales, en particular del Ministerio de Oferta y Comercio, la Autoridad General para la Oferta y Bienes y el Banco Central para el Desarrollo y Crédito Agrícola evidencia un **fuerte respaldo** en lo relativo a las reformas del sistema de pan *baladi* en lo que hace a calidad, adecuación, disponibilidad y horas de espera, así como en la consecuente emergencia de mecanismos mercado.

No obstante, por fuera de la adhesión global, se registran algunos reclamos y resistencias. Sobre todo, en los quintiles inferiores. En este sentido, **los consultados de niveles socioeconómicos más bajos, tendían a valorar positivamente el sistema anterior** (52,2%) aun cuando apreciaban la nueva diversidad de productos (54,9%). Esto último, pese a que, en la ya citada investigación del Programa Mundial de Alimentos en 2005, los encuestados habían mencionado que el viejo programa podría mejorar la cantidad de alimentos y calidad de los mismos, a la vez que ampliar la base de beneficiarios. Incluso, las comunidades mencionaban, por entonces, que no existían controles adecuados para el monitoreo de la oferta, precios y distribución, llegando a señalar, incluso, casos recurrentes de corrupción donde los inspectores y comerciantes vendían mercaderías en el mercado negro a un precio superior.

Por otro lado, volviendo a las evaluaciones postreforma, existían marcadas diferencias geográficas. En el Bajo Egipto se presentaba la mayor adhesión con 67%, mientras que, en el Alto Egipto, la misma era del 55%. Asimismo, cuando se preguntaba por el tamaño del subsidio, el 53% sostenía que era menos adecuado que el ofrecido por el viejo sistema (este porcentaje ascendía al 61,1% en el quintil más pobre), mientras que solo el 40% creía que era lo mismo.

Por lo demás, por fuera de las valoraciones y percepciones, **los niveles de adhesión de hecho se incrementaron**. Previo a las reformas, en 2013, se registraban 18,5 millones de unidades familiares beneficiarias, equivalentes a 66,7 millones de individuos, así como 24.003 panaderías participando; para el 2015 (un año más tarde de la implementación de las reformas), los hogares en goce efectivo del beneficio ascenderían a 20,6 millones, equivalentes a 68,9 millones de personas, y las panaderías a 25.684.

En suma, fruto de las reformas, y más allá de las opiniones y percepciones, lo cierto es que los beneficiarios pasaron de representar el 73,47% de la población total en 2013, al 74,27% en 2015. Sin embargo, esta ampliación de los beneficiarios en un punto porcentual se mantiene por abajo del ritmo del crecimiento demográfico: mientras en el período en cuestión la base de beneficiarios se amplía en 3,2 puntos porcentuales, la población crece 4,42 puntos porcentuales.

	<b>Unidades Domésticas</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Panaderías</b>	<b>Población</b>
<b>2007</b>	11500000	38300000	-	79540000
<b>2009</b>	11800000	63100000	25129	82470000
<b>2011</b>	15800000	64700000	-	85900000
<b>2013</b>	18500000	66700000	24003	89810000
<b>2015</b>	20600000	68900000	25684	93780000

**Tabla 26** – Relación entre unidades domésticas beneficiarias, beneficiarios individuales, panaderías y población total - (Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial, Eurostat y Abdalla et al 2017)

Lo interesante de este punto es que, con un porcentaje de 27,8% de la población viviendo en situación de pobreza en 2015, según datos del Banco Mundial<sup>93</sup>, el beneficio seguía siendo recibido por el 74,27% de la población.

### 3.2. El vínculo con actores no estatales

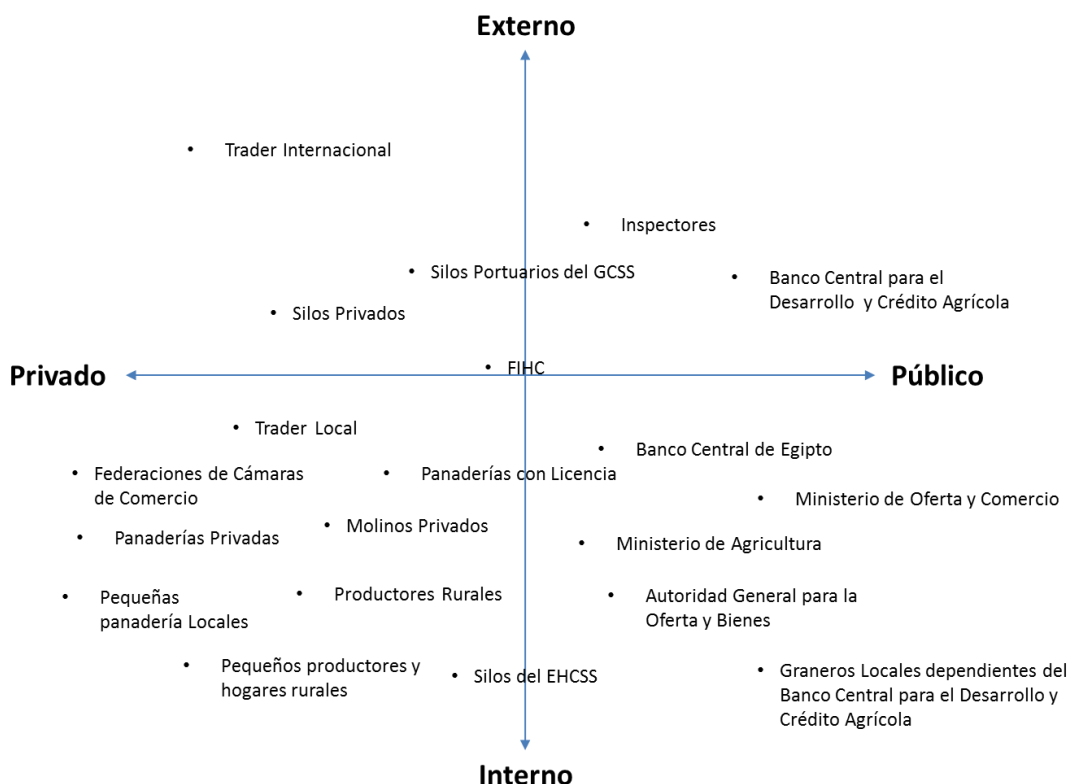
Como mencionábamos anteriormente, el entramado de relaciones previsto por el diseño de la política pública asociada al pan y harina *baladi* pone en evidencia **cuatro principios de**

<sup>93</sup> Más información en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?display=default&locations=EG>



**clasificación o división de los actores implicados**, sobre todo en función de su **orientación** (al mercado interno / externo) y del orden en el que se **inscribe** (público/privado).

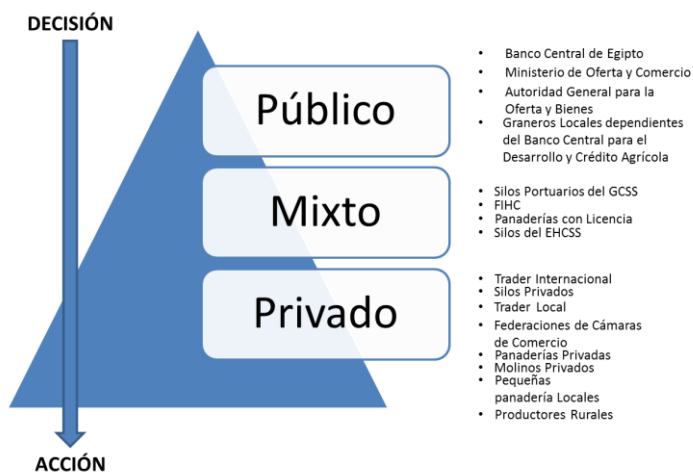
El gráfico siguiente revela algunas características interesantes, como primer acercamiento. En primer lugar, los dos cuadrantes que definen la órbita privada son bastante más robustos (en términos absolutos) de impresión que se podría tener *a priori*.



**Figura 53** – Clasificación de actores implicados (Fuente: Elaboración propia)

En segundo lugar, a medida que uno se aleja de la órbita que define a las agencias estatales, y nos adentramos a los dominios de producción, molienda y distribución, crece la participación del sector privado. Una participación que tiende a centralizarse en el mercado interno y que, incluso, participa en *holdings* de titularidad mixta que ocupan un lugar intermedio en el eje público/privado. Esto devela otro punto: al eje público/privado se le sobrepone otro principio de división relativo al par decisión/ejecución: mientras las decisiones se concentran a nivel público, es en el orden de la

ejecución en donde emergen los actores privados. **El sector privado deviene en una prótesis para la acción del aparato burocrático.**



**Figura 54** – Clasificación de actores públicos/privados en función del par decisión/acción  
(Fuente: Elaboración propia)

En una palabra, el Gobierno se reserva como facultad y recurso de Estado el monopolio de las decisiones, así como un grado importante de libertad en los niveles intermedios de acción (importación, distribución, molienda e incentivo a la producción), mientras que relega a un esquema híbrido de incentivos y controles los niveles más operativos de ejecución. Volveremos sobre este punto.

Por último, los actores privados pueden –a su vez- clasificarse sobre la base de sus **niveles de tecnificación**, en un continuo de dos polos: artesanal/industrial. Sobre todo, en lo que hace a la molienda, el acopio y el transporte, dado que, como mencionábamos, la tecnología de procesamiento oscila entre sectores que operan en base a piedra de molienda, mientras otros disponen de cierto nivel automatización. A su vez, los silos modernos conviven con estructuras viejas, a cielo abierto, que derivan en pérdidas, mermas y fugas a lo largo del proceso. Es, principalmente, este eje (sobre el que se estructuran los atributos de tecnificación, capacidad y calidad) el que **sustenta la convocatoria pública a esfuerzos privados como complemento del accionar de la burocracia.**

Una convocatoria que, como adelantábamos, se estructura sobre **un esquema híbrido de incentivos y controles** que se vienen gestando de forma progresiva, al ritmo de la conflictividad social, desde el gobierno de Sadat. Abdel-Latif y Schmitz (2010 y 2009) trazan la trayectoria de las políticas para atraer inversiones privadas desde: (a) mediados de la década de 1970, con la incorporación de leyes que ponían fin a la expropiación (nacionalización); (b) la inauguración de disposiciones legales para la igualdad de trato de las empresas locales y extranjeras en la década de 1980; (c) las políticas de ajuste estructural en la década de 1990; y (d) la propiedad intelectual y las leyes laborales a principios de la década de 2000. Asimismo, según Omran (2007) las 314 empresas estatales de Egipto se agruparon en 27 sociedades (los ya mencionados *holdings*), para luego reducirse a 14 en 2001. Sin embargo, en un trabajo posterior (Omran, 2009) haría un seguimiento con una muestra de 52 de estas empresas privatizadas durante el período de 1995 a 2005 y señalaría que el gobierno habría retenido el control de más del 35% de las mismas.

Por otro lado, durante el período bajo análisis se promulgaría una ley (Ley 17 de 2015) para eliminar los obstáculos legislativos a la inversión privada y ofrecer incentivos y garantías a los inversores. La ley autorizó a la Autoridad General a actuar como una ventanilla única para los inversores de manera que puedan obtener las licencias y aprobaciones necesarias para iniciar un negocio. Volveremos sobre este punto.

Ahora bien, el sistema en su conjunto depende de la producción agrícola local. Sobre todo, porque es a la luz del remanente no-producido que se determina el cupo a importar, con el consecuente impacto en el gasto público.

En este sentido, es importante resaltar que la agricultura en Egipto absorbe cerca del 30% de la fuerza de trabajo y da cuenta del 15% del PBI (Frereichs, 2016: 14). Sin embargo, **solo un tercio de las áreas cultivadas son destinadas al trigo**, aun cuando reciben un pago de un precio subsidiado significativamente más alto que el precio internacional para crear incentivos para mantener o incrementar la producción doméstica (Frereichs, 2016: 14). Según varios autores existen dos centros de producción agrícola en Egipto (Frereichs, 2016; Ayeb 2012): las “tierras viejas”, las cuales se encuentran en el valle y delta del Nilo y dan cuenta del centro histórico de

producción y una de las zonas más productivas e intensivas del mundo, en las cuales prevalecen patrones de subsistencia y pequeños tenedores de terrenos; y las “nuevas tierras”, fruto de las reformas de Sadat y Mubarak, en donde grandes unidades producen productos para el mercado exportador.

Esta situación es heredera, en parte, del régimen de titulación e incentivos que generó este esquema de reformas que tuvo, en su origen, el objetivo de desarrollar una agricultura de corte exportador e intensiva que mejore la posición de Egipto en el mundo en un doble movimiento: de un pequeño campesinado a inversores de escala; y de cultivos domésticos tradicionales a unos no-tradicionales y exportables (Ayeb, 2012). Esto habría dañado de forma sustancial el sistema de derechos del campesinado tradicional.

Nasser había realizado una reforma agraria que limitaba el tamaño de las haciendas, destinando el 16% de las tierras cultivables a alquileres a una tasa baja y fija a pequeños granjeros. En los hechos, prácticamente se les había otorgado derechos permanentes, lo que derivó en cierto sentido de propiedad y relativa seguridad social y legal (Bush, 2000).

Una primera reforma fue realizada por Sadat, en la década de 1970, permitiendo el incremento de la renta (congelada desde 1952), facilitando los desalojos, la cual sería profundizada a partir de 1986, cuando Mubarak inició un proceso de liberalización de la agricultura que entró en efecto en 1992, con el objetivo de activar los mecanismos de mercados de renta y valor con miras a mejorar la eficiencia del sector.

En los hechos, esta situación derivó en una **pérdida de derechos de quienes alquilaban y una reconfiguración de las relaciones entre dueños e inquilinos**. De hecho, a partir de 1997 los propietarios estaban en condiciones de libertad para reocupar su tierra o alquilarla con nuevos contratos. Gran parte de la pobreza rural puede explicarse en este sentido: una reforma que afectó a 904.000 productores (cerca del 25%), muchos de los cuales se convirtieron para 2012 en campesinos sin tierra (Ayeb, 2012). En suma, el grueso de la producción recibida por el Banco Central para el Desarrollo y Crédito Agrícola para su acopio es (a pesar de los incentivos a la

producción) en su mayoría vendida por productores medianos, así como corredores privados y grandes con capacidad de transporte propio y a escala.

Con respecto al último eslabón, las panaderías, son recurrentes los autores que señalan la existencia de prácticas de corrupción en las panaderías patrocinadas por el gobierno (aquellas que cuentan con licencia), en donde en lugar de usar la harina para la producción de pan, la misma sería revendida en el mercado negro a un 100% de valor subsidiado (Oliver, 2015: 4), con la consecuencia lógica de generar desabastecimiento, largas filas y protestas sociales. Incluso, los panaderos desviarían harina para la producción de tipos de pan más caros que se vendían en el mercado abierto: compraban un saco de harina subsidiada por LE 8 para luego poder venderlo en el mercado negro con un margen adicional del 50% (Sachs, 2012:73).

Previo a las reformas que buscaron introducir mayores incentivos para la actividad privada, así como limitar el consumo del pan *baladi* fomentando otros productos complementarios, **el gobierno recurrió a diversos mecanismos con el objetivo de controlar la distribución y reabastecer el mercado**. Uno de ellos fue el de estructurar la distribución del pan sobre una red clientelar (Halawa, 2013): activando, así, a nivel nacional un sistema de distribución de pan a través de locales partidarios y asociaciones civiles. Se trató de una serie de redes informales, tanto en la distribución como en el acceso al pan y la harina *baladi*, puestas en marcha en enero de 2013, cuando Bassem Ouda asumió la conducción del Ministerio de Oferta y Comercio. Las mismas implicaban un sistema de distribución de alcance nacional a través de unidades locales y locales partidarios (usando estructuras partidarias del Partido de la Libertad de la Hermandad Musulmana).

Es interesante indicar, en este punto, que Egipto tiene una larga historia, con un rol muy activo por parte de las organizaciones sociales en el tratamiento de los problemas de pobreza y acceso a los servicios (Kandil, 2004). Históricamente, las organizaciones de base confesional han desempeñado un papel clave en este sentido (Kandil, 2004). De hecho, Egipto tiene el mayor número de organizaciones en la región árabe, llegando a 46.700 entidades registradas en 2015. El número, según señala Kandil, habría aumentado después de las manifestaciones masivas de enero de 2011. No obstante, el mismo debe manejarse con cautela: algunas actividades cuasi

comerciales, como la provisión de guarderías, se brindan dentro del marco legal de una organización social, considerada por algunos como una estrategia de “refugio fiscal”.

Por otro lado, se buscó mejorar los incentivos para la identificación y reporte de infracciones de los inspectores. En este sentido, estos no solo recibían un incremento de su salario de hasta el 25% por reportar incumplimientos, sino que los panaderos certificados como “fieles” obtenían un 10% adicional de ganancia después de tres meses. No obstante, dadas las diferencias de precio entre el mercado negro y el oficial, así como los bajos salarios de los inspectores (sobre los que volveremos), era recurrente la complicidad entre ambos para volcar parte de la producción o los insumos al mercado negro.

En suma, aun cuando las agencias de gobierno establecen incentivos y controles como estrategias de vinculación y articulación con actores no estatales, las mismas no logran revertir los incentivos para filtrar recursos del sistema de subsidios, los cuales dejan de estar disponibles para sus beneficiarios originales. Una serie de presiones que logran, como adelantamos, **enfrentar incluso a la burocracia, como actor, con el gobierno**. Desarrollemos este punto.

### *3.3. Organización y medios para la acción*

A grandes rasgos, se pueden identificar **cuatro etapas en el rol y la modalidad de intervención** del orden estatal, sus actores, recursos y lógicas, en las esferas del mercado y las redes de reproducción social en Egipto. En un primer momento, las responsabilidades y acciones, así como la legitimidad de acción de sus agencias de cara a su intervención, se ampliaron como fruto de la revolución de 1952 y el **nuevo rol de intervención directa en la economía**, así como el ofrecimiento de servicios de salud, educación, transporte y vivienda. Por su parte, el sector privado vería limitado su accionar a actividades comerciales y pequeños negocios, sin ningún rol a gran escala, con relaciones semi-feudales en áreas rurales (Alissa; 2007).

En una segunda instancia, sobre el final de la de década de 1960, y como consecuencia de la ampliación del rol del gobierno, **emergería una elite de las capas educadas de las clases medias**

**y altas**, con la misión de hacer cumplir determinados objetivos de desarrollo. El crecimiento del aparato burocrático acompañaría el proceso de desplazamiento de una “militocracia” a una tecnocracia, en vistas a dar respuesta a proyectos de desarrollo y obra pública a gran escala, de la mano de ingenieros y economistas (Ayubi, 1991). En palabras de Badran (2013), la burocracia verificó una tensión en términos de las posibilidades que suponía la expansión de los roles del Estado y la resistencia a realizar cambios estructurales para mejorar su desempeño.

Asimismo, el sector privado empezaría a tomar un nuevo vigor al pulso de exfuncionarios. En términos de Ayubi (1991), poco a poco ex oficiales de las fuerzas armadas que habían asumido roles de liderazgo público pasarían a integrar los principales grupos económicos. De hecho, entre los más importantes hombres de negocio a medianos de la década de 1970, el autor registraba 2 ex premier, 22 ex ministros, 12 expresidentes de empresas públicas, subsecretarios de gobierno y gobernadores.

En un tercer momento, marcado por el gobierno de Mubarak, se asistiría a una **profundización del rol regulatorio con una creciente participación del sector privado** (Badran, 2013). Incluso, con un mayor involucramiento del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la definición de la agenda de gobierno, como mencionamos. De esta forma, asistimos a la paradoja en donde **la emergencia de un creciente rol regulatorio del gobierno sería la consecuencia lógica de la desregulación de la economía y la emergencia de agencias de regulación de los sectores públicos**. Un proceso, siguiendo los desarrollos de Vogel (2018), que debe ser entendidos no en términos de una “desregulación”, sino de “reregulación”<sup>94</sup>, del desarrollo de nuevas instituciones estatales para la “creación” de un mercado: “(...) los modernos sistemas de mercado no son un fenómeno natural que emergen espontáneamente, sino un complejo de instituciones que tienen que ser creadas y mantenidas por la mano visible del Estado (...) Sin embargo, si los mercados son instituciones, entonces las reformas de mercado deben ser entendidas más como un proceso de construcción de instituciones que uno de remoción de restricciones”<sup>95</sup>. Es por esto, que

---

<sup>94</sup> “Los intelectuales han señalado que las reformas de mercado suponen “reregulaciones”: la expansión de la capacidad regulatoria y la proliferación de reglas” (Voguel, 2018:128)

<sup>95</sup> La traducción es nuestra.

lejos de ser una actividad primariamente destructiva, el proceso de reformas, en los términos de Vogel, es constructivo.

En un cuarto momento, inaugurado a partir de la Revolución de 2011, así como por el gobierno interino que asumió en julio de 2013 tras la destitución de Morsi y la elección del primer presidente civil desde 1952, se buscaría una **redefinición general del rol del gobierno y las agencias del Estado**, cristalizado en una nueva Constitución.

En esta última etapa, coincidente con el período bajo análisis, asistimos a una estructura burocrática centralizada y mecánica (Sayed, 2004) con jerárquicas rígidas entre diferentes niveles y un esquema estricto de toma de decisiones con canales de comunicación unidireccionales, del tipo *top-down*, con procedimientos estandarizados. Estos altos niveles de formalización evidencian fuertes dependencias en reglas, procedimientos y políticas, en el marco de procesos de toma de decisiones centralizados con esquemas de definición de tareas restrictivas y excluyentes. En términos de Mintzberg (2003), se trataría de una estructura asimilable al tipo de la Burocracia Mecánica, en donde no se registran modalidades de intervención según las particularidades locales (de las gobernaciones, en este caso), sino que el gobierno central mantiene el control sobre la legislación, el desarrollo de la política a nivel nacional y la definición del contenido de todas las comunicaciones bajo una “mentalidad de control” (2003:201).

La estructura de gobierno administrativo egipcio es compleja y grande, con muchas capas superpuestas (Al-Araby, 2014). Se componía para los años bajo estudio de 34 ministerios, dos de ellos ministerios estatales y el resto ministerios del gabinete (Al-Araby, 2014). También incluía 234 agencias independientes de fin público, 23 entidades gubernamentales y una gran cantidad de unidades locales (Al-Araby, 2014). Las unidades locales se dividían en 27 provincias y 323 direcciones de servicio. Esta estructura compleja es el resultado de una serie de leyes vigentes, como la Ley de Servicio Público (Ley 47 de 1978, con sus 17 enmiendas), que ha sido modificada recientemente; el derecho administrativo local (Ley 43 de 1979); y Ley de Organización Pública (Ley 61 de 1963) (Al-Araby, 2014). La complejidad del marco legal que rige la estructura de la organización es clave para comprender el sistema actual y sus capas superpuestas. Sobre todo, a la luz del hecho que la gran cantidad de entidades ha sido identificada como una de las causas



principales de **distorsión, conflicto organizacional y falta de coordinación en la burocracia (Al-Araby, 2014), así como desincentivo para la inversión privada.**

Por otro lado, a pesar de décadas de esfuerzos de descentralización, la burocracia egipcia seguía siendo altamente centralizada. En 2004, la descentralización administrativa se describió como "una ventana de oportunidad para implementar una reforma integral del servicio civil en Egipto" (Handoussa, Hay, Osman y Kandil, 2004: 9). Sin embargo, la *praxis* presupuestaria seguiría siendo centralizada y concentrada.

Por otra parte, el tamaño de la burocracia ha sido desproporcionado en Egipto, con 6,37 millones de empleados en 2014 (Al-Araby, 2014). Esto constituye una carga de peso para el presupuesto estatal: en los términos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el servicio civil en Egipto **consta de grandes cuerpos de personal, fijos, permanentes y cuyo costo constituyen el 12% del PBI** (PNUD, 2015). El principal déficit en la administración pública sería su baja productividad, una moral deficiente y un **estilo tradicional, centralizado y jerárquico**. Siempre en el marco de mencionado informe, aun cuando se habrían dado pequeños pasos para integrar las capacidades digitales en la producción de servicios públicos, el sistema estaría **dominado por una cultura de deferencia**. Asimismo, se trataría de un sistema jerárquico y complejo que ha resultado en un sistema caracterizado por "**estancamiento procesal, burocracia interminable, cuellos de botella institucionalizados, falta de compromiso y falta de responsabilidad administrativa**" (PNUD, 2015).

Además, este tipo de estructura tendría como correlato una **falta de mecanismos de control, rendición de cuentas y monitoreo**, que repetidamente han sido señalados como brechas a subsanar en el marco de recurrentes e inconclusos procesos de modernización del aparato burocrático. Asimismo, se registrarían **problemas de coordinación** en vistas al trabajo de las diversas agencias en compartimentos estancos, con solapamientos entre diferentes unidades y redundancia en ciertas funciones de regulación. Un punto que pone de relieve la **necesidad de articulación, con el sector privado, las organizaciones civiles y el ejército como prótesis técnica de ejecución**, como abordamos en el apartado anterior.

Por otro lado, se verificaría una **pérdida de estatus de los empleados públicos, así como un bajo esquema de salarios y recompensas**; aspectos que derivarían a una baja productividad en la administración pública. Además, no se registrarían incentivos ni recompensas por desempeño o iniciativas sobresalientes (PNUD, 2015). En este contexto, los empleados públicos registraban, en el período bajo análisis, **un salario promedio mensual** que oscilaba entre los u\$d 35 y u\$d 70, con la posibilidad de pagos suplementarios, bajo definición discrecional de sus superiores. De hecho, según el informe de CIPE (2010), los empleados públicos sufrirían de salarios relativamente bajos, en comparación con el crecimiento constante de los precios de los productos y servicios. La banda inferior, nivel 6, con la que se ingresaba en el servicio público era de LE 35 por mes en 2008 (un equivalente a u\$d 25, aproximadamente). Esto evidencia, por otro lado, que para el año 2014, en donde el Gobierno Interino enfrentaba un déficit fiscal mensual de u\$d3.200 millones (Massey y Miller, 2015:170) y el Estado egipcio, según datos del Centro de Estadísticas Oficiales, constituía el principal empleador del país con 5.1 millones de empleados, **un aumento marginal de salario impactaba de forma desproporcionada en las cuentas públicas**.

Según el Ministerio de Planificación, Monitoreo y Reforma Administrativa, el costo de la administración pública en Egipto, según lo informado en el presupuesto 2013/2014, era de casi LE 147 mil millones (u\$d 21 mil millones), excluyendo intereses y subsidios. Los salarios constituían el 44% (u\$d 9.3 mil millones) del mismo. Un costo que también se combinaba con una baja productividad y una insatisfacción del público en general sobre el desempeño de la burocracia (Al-Araby, 2014).

Asimismo, a los bajos salarios, se le sumaban los problemas de **infraestructura**. En los años bajo estudio, se evidenciaba una generalización en las condiciones precarias de empleo con una infraestructura deficiente. Según registros etnográficos (Barsoum, 2018), visitas a varias oficinas públicas en zonas rurales, por fuera de El Cairo y Alejandría mostraban mobiliarios viejos, computadoras viejas (si había alguna) y oficinas hacinadas de empleados. Esta situación no sería nueva y se proyecta sobre la historia reciente de Egipto, en vistas a que, según datos de 2004 (Sayed, 2004), en el Ato Egipto, el 16% de las oficinas públicas se consideran peligrosas, el 18% no tenía conexión telefónica, mientras que el 6% no tenía acceso al agua, sanitización o energía eléctrica.

La **contratación**, por otro lado, se basaba en un sistema de vacantes abiertas anunciadas con descripciones de trabajo (OCDE et al., 2010). Debido a que los trabajos de servicio público eran muy apreciados, los casos de nepotismo fueron recurrentemente denunciados (Barsoum, 2016).

En cuanto a los aspectos técnicos, la **capacitación** no se realizaba con base en una evaluación precisa de las necesidades o la asignación de roles. Por el contrario, la misma se utilizaba como un instrumento de promoción (por lo que los funcionarios públicos debían asistir a un programa de capacitación para recibir una promoción). Los funcionarios de nivel medio y *junior* exhibían indiferencia y resistencia a las reformas, ya que no estaban incluidos en el desarrollo de políticas, las cuales eran establecidas por altos funcionarios y no se percibía que condujeran a un "cambio positivo". Además, se esperaba que asuman los altos costos económicos y sociales de la misma (PNUD, 2015). También se observó en la evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que **la élite política y administrativa carecía de la habilidad y experiencia para sortear estas barreras para la reforma**. De hecho, a pesar de las prioridades para su ejecución promovida por altos funcionarios públicos desde mediados de la década de 1980, el progreso ha sido modesto debido a la capacidad limitada para lidiar con las altas barreras económicas y políticas para su realización (Sayed, 2004).

Respecto de **sistema de evaluación**, en una serie de entrevistas, Maher (2011) señala que para el 2011 el mismo era altamente subjetivo, dado que el 99% habría recibido un "excelente" como calificación, más allá de su desempeño efectivo. Según el autor, el evaluador carecía, incluso, de las habilidades necesarias para llevar a cabo la evaluación en cuestión. En este punto, Sayed (2004) estimaba que es la falta de incentivos financieros la que empuja a sobreestimar la contribución y desempeño de los empleados, de manera que puedan calificar a promociones y ascensos como compensación de la falta de ingresos. Volveremos sobre este punto en lo sucesivo.

A su vez, los **sistemas de promoción** se basarían en la superioridad de categoría y experiencia, y no en el desempeño, en el marco de una cultura organizacional que tiene, entre sus condiciones de producción, una matriz militar en donde los empleados de menor rango buscan cumplir con sus

superiores. Un esquema en donde el respeto es para con los superiores, quienes definen no solo su remuneración, sino que les pueden quitar sus privilegios (Massey y Miller, 2015).

Estas condiciones de empleo y funcionamiento del aparato burocrático, más el bajo sueldo, derivarían en una **pérdida progresiva del estatus del empleado público** (Barsoum, 2018). Del *ethos* del servicio público, con el consecuente riesgo (como mencionábamos en capítulos precedentes) de captura y balcanización de sus intereses<sup>96</sup>, algo que adelantábamos a propósito del proceso de inspección en las panaderías y las prácticas rentistas de los inspectores, reportadas por varios autores. De hecho, aun cuando estaba prohibido por ley que el empleado público tuviese otro trabajo, muchos declaran trabajar en restaurantes y taxis como complemento de su salario (Massey y Miller, 2015). A su vez, según una serie de entrevistas a 100 empleados públicos en 2010, el 82% respondió que no estaban conformes con su sueldo; y el 97% que el mismo no estaba en línea con los valores de mercado.

A raíz de la revolución, los funcionarios y otros empleados del sector público se habían vuelto más activos en la organización de protestas, exigiendo mejoras en sus condiciones de trabajo. **Un punto de tensión histórica entre el gobierno y la burocracia que adelantábamos**, donde -por ejemplo- los trabajadores del sector público organizarían 1.355 protestas sólo en 2012 (Centro Egipcio de Derechos Económicos y Políticos, 2012). La protesta sostenida ha llevado a un aumento en el salario mínimo a LE 1.200 y la conversión de 250.000 puestos a tiempo parcial en puestos permanentes.

Todos estos factores confluirían en una **desmoralización de los empleados públicos y una pérdida de espíritu de cuerpo, así como una potencial captura de sus intereses cristalizada en prácticas rentistas en el marco de un enfrentamiento con el gobierno**. Es más, existen registros que documentan la falta de confianza entre los distintos niveles organizacionales (Sayed,

---

<sup>96</sup> Este (potencial) proceso de “balcanización” de las agencias del Estado (Evans y Rueschemeyer, 1985:47), sólo puede compensarse a través de dos mecanismos. En primer lugar, la producción y reproducción de un espíritu de cuerpo, la “fè ideológica” en términos de Gerschenkron (1962) o los “fundamentos no burocráticos del funcionamiento burocrático” (Evans y Rueschemeyer, 1985:59); y en segundo lugar, a costa esfuerzos en materia de coordinación, en tanto que mecanismo de gestión pública que busca reducir las contradicciones o redundancias de las agencias de gobierno. En palabras de Repetto: “(...) es una función estatal que, como condición necesaria más no suficiente, requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad, más allá del tipo de diseño institucional que a través del cual se instrumentalice la política social y el conjunto de actores que lo lideren” (Repetto, 2014:3).

2004): los niveles medios y bajos no confiaban en los superiores, al considerar que los tratan como “chivos expiatorios” de sus propias falencias.

De todas formas, es importante remarcar que, aun con un bajo salario y una pérdida de status progresiva, **en términos relativos el servicio civil ofrecía condiciones de empleo favorables** en comparación con el sector privado, predominantemente informal. Los empleos públicos brindaban trabajo permanente de por vida, acceso a seguro social y de salud, así como salarios y horas de trabajo relativamente favorables. En este sentido, el servicio público seguía siendo el empleador preferido de los egipcios, especialmente los jóvenes con estudios terciarios y universitarios (Barsoum, 2016). Incluso, ofrecía permisos de maternidad y jornadas laborales más cortas (Barsoum, 2016).

Por otro lado, esta **cultura organizacional**, junto con la falta de mecanismos de rendición de cuentas, control, monitoreo y sanción, derivaría en la generación de incentivos para prácticas ilegales y falta de transparencia. De hecho, según los informes de *Transparency International*, los niveles de corrupción, soborno y abuso de poder en Egipto, a inicios del 2014, se mantiene entre los más altos del mundo, posicionándose en el lugar número 118, entre 176 países relevados. Según un reporte del año 2013, **la mayoría de las prácticas de corrupción se registrarían en los niveles inferiores del aparato burocrático**, con un declive en los niveles altos (Aziz y Clinger, 2013). A su vez, un factor que incrementaría la posibilidad de corrupción es la **gran cantidad de disposiciones y regulaciones de reforma**, sobre todo en vistas a que suman ambigüedad al marco legal y brindan la posibilidad de un uso selectivo, discrecional y estratégico de las normas en beneficio privado.

En esta línea, el proyecto de Justicia Mundial (WJP, por sus siglas en inglés) desarrolla un Índice de Estado de Derecho [*Rule of Law Index*]. El mismo constaba, para el año 2016, de una serie de puntajes y clasificaciones en ocho factores y 44 subfactores, sobre la base de distintas fuentes de datos. En primer lugar, una encuesta general de población (GPP) realizada por las principales empresas de encuestas locales, utilizando una muestra representativa de 1.000 encuestados en cada país; y en segundo, cuestionarios de encuestados calificados (QRQ) que consisten en preguntas

cerradas completadas por profesionales legales, expertos y académicos del país, con experiencia en derecho civil y comercial, derecho constitucional, libertades civiles y derecho penal, entre otros.

En los resultados publicados en 2016 (relevados a lo largo del año 2015), en lo relativo a la **dimensión de corrupción**, se indica que se verificarían sospechas recurrentes de sobornos, pagos informales y otros incentivos en la prestación de servicios públicos y la aplicación de las normas, por parte funcionarios de gobierno en Egipto. Esto aplicaría, incluso, en lo relativo a la contratación pública y los contratos de obras públicas.

Por otro lado, en lo que hace a la **dimensión de aplicación regulatoria**, Egipto verificaría niveles medios en lo relativo a la ejecución efectiva de reglamentaciones gubernamentales, como leyes laborales, ambientales, de salud pública, comerciales y de protección al consumidor, las cuales se aplicarían de manera selectiva y sujetas a un riesgo efectivo de soborno o influencia indebida por parte de intereses privados, como la emisión de permisos y licencias y la administración de servicios de salud pública. Incluso, en el subdimensión **relativa al retraso de los procesos administrativos**, Egipto encabezaría el *ranking* de demoras injustificadas en los procedimientos administrativos a nivel local y nacional, siendo el peor país (para los años en cuestión) de los 113 que componen el estudio. A su vez, estaría entre los primeros 6 con peor desempeño en lo referente al respeto del debido proceso legal en los procedimientos administrativos llevados a cabo por las autoridades nacionales y locales en áreas problemáticas como la regulación laboral, comercial e impositiva.

#### *3.4. Acción Interinstitucional*

En este marco general, es comprensible que a lo largo de los años se hayan anunciado diversos programas de reformas, paralelos al pulso de las definiciones/redefiniciones sobre el rol del gobierno, bajo lemas como “revolución administrativa”, “sacudiendo las instituciones de gobierno” o “demoliendo la rutina del fracaso” (Massey y Miller, 2015). De hecho, sólo en el último tiempo, Egipto lanzó un programa de reformas del servicio civil en 2008, el cual

contemplaba la revisión de funciones de las agencias existentes, a la vez que reducir las funciones redundantes y mejorar la coordinación entre instituciones.

La iniciativa se presentaba como una instancia de diálogo entre organizaciones públicas y privadas para mejorar el entorno regulatorio, sobre todo en lo relativo a la **falta de claridad de las regulaciones existentes, la ausencia de un sistema para identificar los decretos obsoletos, la duplicidad de autoridades en posición de emisión de regulaciones sobre los mismos temas, la inconsistencia de regulaciones emitidas por diferentes autoridades**, entre otras (ERRADA, 2013).

En los años sucesivos, se inventariaron más de 30 regulaciones relacionadas con el desarrollo de negocios, incluyendo leyes, decretos presidenciales, decretos del primer ministro, decretos ministeriales y decisiones de autoridades subordinadas, de las cuales **el 35% no se publicaban en ningún soporte para su conocimiento público** (ERRADA, 2013). A su vez, para compilar estas regulaciones, se examinaron más de 500.000 disposiciones (90% de las cuales eran decisiones administrativas relacionadas con la administración pública y no regulaban negocios) de diferentes fuentes. Las regulaciones inventariadas se clasificaron en 200 temas de servicios económicos que regulan el trabajo de los ministerios que participan del proceso.

Desde entonces, el gobierno avanzó en eliminar las inconsistencias y la superposición de las regulaciones mediante una revisión sistemática en consulta con el sector privado y las organizaciones sociales. Esta revisión resultó en la racionalización de más de 2.000 regulaciones, a través de 30 decretos ministeriales emitidos entre agosto de 2008 y febrero de 2012, a la vez que se identificaron cerca de 1.000 regulaciones derogadas implícitamente que aún podrían estar en uso (discrecional) a pesar de su revocación legal.

Adicionalmente, se eliminó la carga administrativa innecesaria para los ciudadanos en general y los inversores en particular, a partir de simplificar algunos procedimientos. Según estimaciones del organismo, en base a una metodología de análisis de la OCDE, esto habría dado como resultado ahorros anuales para las empresas en los sectores de turismo y agricultura que alcanzaron los LE 9 millones (ERRADA, 2013). Por otro lado, en lo que hace al sector de industria y comercio, se

emitieron recomendaciones que –estiman- podrían generar ahorros anuales por un monto de LE 68 millones en temas de permisos de construcción para empresas industriales, registro industrial y licencias de operación, liberación de aduanas y marcas registradas, entre otras.

Por otro lado, como consecuencia de esto, se registraron aumentos en los ingresos estatales a través de la revisión de tarifas obsoletas en las regulaciones comerciales, algunas de las cuales se remontaban a mediados del siglo XX. En este sentido, en sectores como transporte, turismo y agricultura, los ingresos estatales registraron un incremento del orden de los LE 86 millones anuales, en actividades como restaurantes turísticos, entretenimiento, hoteles y establecimientos turísticos, así como semillas y registro de tipos para propagación de frutas.

Aun cuando el proceso de revisión fue amplio, su alcance se limitó a 10 ministerios en su etapa inicial. No obstante, se trata de un proceso abierto que la Constitución de 2014, la cual surgió después de casi cuatro años de movilización social, buscó cristalizar en temas clave como la descentralización, el servicio civil y la relación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial al interior del orden estatal.

Por otro lado, la dinámica de relaciones entre agencias estatales entre sí y para con actores no-estatales queda reflejada en las previsiones presupuestarias. En este sentido, el **presupuesto nacional** se divide entre la administración pública (que incluye al gobierno central) y la administración local (que involucra a las gobernaciones), constituyendo la clave de la determinación de relaciones entre distritos y jurisdicciones. Los requisitos presupuestarios se identifican en los niveles más bajos de la administración local y se pasan a los niveles más altos, hasta la gobernación, antes que se incluyan en el presupuesto de una de las 11 direcciones. El Ministerio de Finanzas tenía la función superior y determinaba los límites máximos del presupuesto y las solicitudes de todas las direcciones de la gobernación y los ministerios de línea, así como otras unidades de la administración central. Luego, el Gabinete aprobaba el presupuesto antes de presentarlo al Parlamento para su discusión (Boex, 2011).

El presupuesto de la administración local fue, para el año 2014/2015, de LE 97 mil millones (u\$14 mil millones) de los cuales el 87% se destinó a salarios. Un equivalente al 18% del presupuesto



nacional total (LE 816 mil millones, equivalentes a u\$d 117 mil millones) era invertido en la administración pública y 12% en la administración local.

**Esta praxis presupuestaria no parece reflejar las décadas de esfuerzos de descentralización, sino –por el contrario- su resistencia.** El proceso sigue siendo una combinación de un modelo centralizado del tipo *top-down*, aunque muestra algunas prácticas de un modelo descentralizado del tipo *bottom-up*. Los ministerios de línea siguen estableciendo prioridades y se imponen a las unidades operativas, como es propio de un sistema centralizado. Sin embargo, las unidades operativas también preparan sus presupuestos según sus percepciones de las necesidades. En este sentido, los ministerios de línea siguen siendo los actores *de facto* en el establecimiento del presupuesto, en lugar de las localidades, como lo afirmó recientemente un alto funcionario (Aziz y Clinger, 2013). Las asignaciones presupuestarias a diferentes entidades públicas se basaban en fórmulas históricamente negociadas entre el Ministerio de Finanzas y las diferentes entidades (OCDE et al., 2010).

Esta burocracia centralizada refleja la estructura de gobierno político de Egipto, donde las relaciones entre dependencias del Estado durante el período bajo análisis no estarían signadas solamente por las relaciones presupuestarias con las gobernaciones, sino por la sanción de una nueva Constitución y la redefinición de las reglas de juego. En este sentido, la Constitución de 2014 fue adoptada después de un *referéndum* que pretendía sellar un período de disturbios políticos tras el levantamiento de enero de 2011. La misma establecía que el sistema político se basaba en los principios del pluralismo político y partidista, así como en la reserva de la autoridad ejecutiva en manos del presidente, quien designaba un primer ministro para formar gobierno y presentar su programa a la Cámara de Representantes unicameral. El primer ministro encabezaba el gobierno, que incluía ministros y los diputados que eran nombrados por él.

La autoridad legislativa se asigna a la Cámara de Representantes que debía tener no menos de 450 miembros elegidos por votación pública, secreta y directa. El presidente estaba facultado para nombrar hasta el 5% de esos miembros. El poder judicial, por otro lado, era una autoridad autónoma que llevaba a cabo sus tareas a través de tribunales de diferentes tipos y grados. Los tribunales emitían sus fallos con base en las leyes aprobadas por la cámara de los representantes,

que también definía la jurisdicción de los tribunales. La nueva Constitución también establecía que el país tenía unidades administrativas (gubernaciones, ciudades y pueblos), donde cada una gozaba de una "personería jurídica". Cada unidad local elegiría un consejo para supervisar a las autoridades ejecutivas con el poder de retirar la confianza de los jefes de las unidades locales, según lo regulaba la ley.

No obstante, el proyecto de Justicia Mundial (WJP), al que hacíamos referencia, constataba que para el año 2015 el poder Legislativo no tendría capacidad en los hechos para ejercer controles sobre el gobierno. Asimismo, evidenciaría una escasa independencia del poder Judicial para el control de los otros poderes del Estado, en el marco de una creciente influencia (fáctica) de la burocracia.

#### 4. El ciclo importador (u O'Donnell de visita en Egipto)

Recapitulando, las particularidades del caso del subsidio al pan *baladi* en Egipto pondrían en evidencia la incidencia de cuatro variables significativas. En primer lugar, similar al caso de Precios Cuidados en Argentina, una marcada **informalidad en las relaciones previstas**, así como **una fuerte incidencia del gasto público** y el **mercado internacional**. Por último, en vistas a las repetidas manifestaciones en contra del gobierno, una **amenaza recurrente de quiebre del pacto de dominación**. Desglosemos estos puntos.

	Baladi
Formalidad / Informalidad de relaciones	-
Mercado doméstico / Mercado internacional	-
Presión del gasto público	+
Amenaza de quiebre de pacto de dominación	+

**Tabla 27** – Variables significativas [la notación debe leerse de forma tal que el signo “+” o “-” supone presencia o ausencia, respectivamente, o bien la dominancia/primacía del primer aspecto del binomio (+) o del segundo (-)] (Fuente: Elaboración propia)

Descriptas las principales características de la política de subsidios al pan *baladi*, el análisis del proceso de políticas públicas puso en evidencia la recurrencia de ciertas tensiones. A saber: una fuerte dependencia de flujos y precios internacionales para el abastecimiento del trigo; un creciente costo y problemas de financiamiento; una amenaza de acción colectiva recurrente y latente, con la burocracia como un actor clave; así como un alto nivel de desperdicios y errores de los mecanismos de selección.

Estas tensiones, por otro lado, al momento de una coyuntura crítica marcada por el aumento, durante 12 años, de más del 147% del precio de los alimentos, derivarían en un **nuevo proceso por remercantilizar un conjunto de relaciones de provisión** previstas en el diseño original y que -sin embargo- no reducirían ni el alcance, ni el costo del programa, aun cuando sí lograría mejorar los mecanismos de control y la composición de la dieta. Por el contrario, las reformas constituirían una **convocatoria pública a esfuerzos privados como complemento del accionar de la burocracia**, en el marco de un esquema híbrido de incentivos y controles.

El pan *baladi*, en suma, y la lucha por la definición/redefinición de las relaciones al interior de la política pública que supone, devendría un operador en superficie de un conjunto de relaciones más amplias: demuestra ser un caso en donde déficits de producción local, posiciones geopolíticas, flujos internacionales de provisión, déficits fiscales, convocatoria a actores privados para mejorar el desempeño públicos, pérdida progresiva del estatus del empleado estatal (desmoralización y pérdida de espíritu de cuerpo) y un liderazgo político que se ha vuelto cada vez más contingente del poder en las calles, se mezclan con una economía moral según la cual el plan debía estar accesible para todos.

De esta forma, **los alimentos devienen en instrumentos profundamente políticos**, vinculando tanto consideraciones de política doméstica, como la orientación en materia de política internacional de Egipto.

Ahora bien, la discusión sobre el subsidio al pan se ubicaría en un **proceso más amplio de pérdida de derechos de titulación**, como fruto de un proceso de liberalización y reforma -progresivo y

sostenido a lo largo de más de cuatro décadas- de la tierra y el creciente rol de los actores y reglas de mercado que ponían en discusión y cuestionamiento la economía moral del pan.

Algunos autores, como Sachs, inscriben este tipo de fenómeno dentro del marco de las denominadas “protestas de austeridad” (Sachs, 2012: 3) o “revueltas del FMI”, términos que encubren un conjunto de relaciones más profundas. Después de todo, si hay algo que el caso de Egipto pone en evidencia no es la reacción mecánica a los aumentos de precios, del tipo de “rebeliones de la panza” como mencionaba Thompson (1971), sino el **quiebre o las reducciones en las provisiones -y consecuentemente de cierta idea simple de lo justo, la responsabilidad y del rol del gobierno en relación a la prevención del hambre-** que brindaban protección a los sectores más vulnerables.

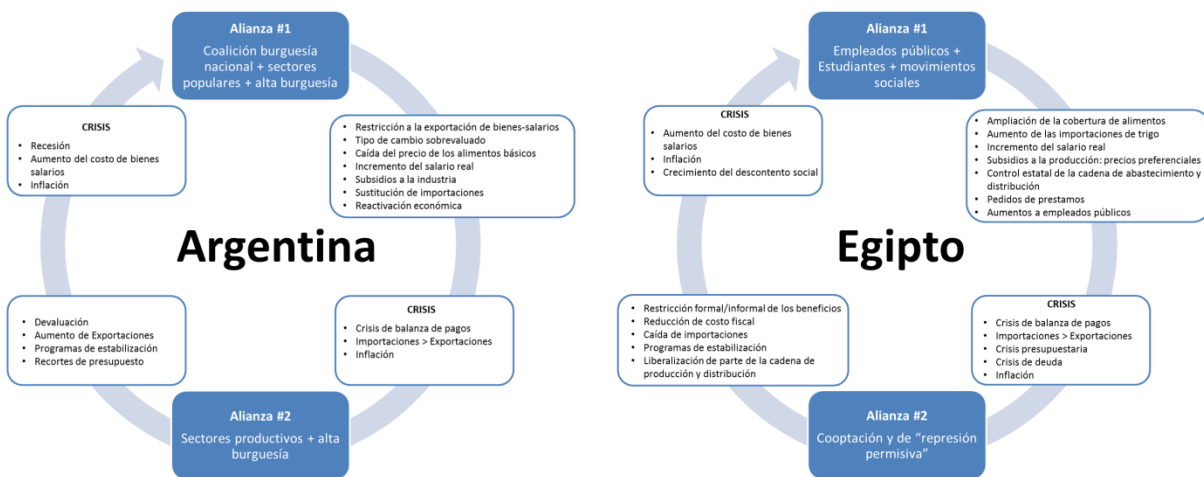
En nuestros términos, las reformas en Egipto supusieron una pérdida de derechos, desde la liberalización de las tierras, hasta la revisión del sistema de subsidios. Ambas forman parte de una serie de políticas de ajustes estructurales que atentaron contra esta economía moral del pan, la cual tenía como premisa el derecho a la comida y condiciones justas y sustentables para su producción y consumo; y que -sin embargo- **se muestran como su condición de eficacia:** después de todo, como analizamos, las reformas discutidas en el período bajo análisis, bajo una lógica de mercantilización creciente de ciertas relaciones, **se presentan y perciben como la posibilidad misma de mejora de una prestación pública en el marco de una economía de provisión.**

En una palabra, Egipto supone un caso de transición intermedia donde el avance en la mercantilización de las relaciones (un avance progresivo en sucesivos ensayos en los últimos cincuenta años) lejos de poner en crisis un régimen de provisión y protección, se presenta como la garantía misma de su eficacia. Aun cuando, en el pasado inmediato, la emergencia progresiva de actores privados implicó la privatización de las tierras y los déficits de producción local que ello contrajo.

Por otro lado, se trata de un ejemplo interesante de una **problemática simétrica pero inversa** al caso documentado por O'Donnell (1977) en donde las políticas de control de precios de bienes-

salarios habrían constituido una arena clave en materia de regulación en vistas a los efectos y consecuencias inherentes a la relación exportable-alimento-bien-salario (O'Donnell,1977). Sobre todo, a la luz de dos dilemas: la emergencia en Argentina de un sector popular con recursos económicos y organizativos significativamente mayores al resto de la región; y el hecho que los principales productos de exportación de la economía sean aquellos que constituyen el principal bien-salario del sector popular, en donde un cambio en sus precios relativos tiende a ser inmediatamente percibido.

El caso de Egipto, por el contrario (Quiroga, 2021b), nos enfrenta a su anverso: una relación del tipo importable-alimento-bien-salario, en donde las políticas que fomentan las importaciones de alimentos de alta valoración social (o de insumos para su elaboración) tienen un impacto positivo casi inmediato sobre sectores populares altamente organizados; mientras que las políticas económicas que limitan la importación tienen un impacto negativo sobre el salario real urbano, sobre todo de los empleados públicos (principales agentes en la organización de protestas).



**Figura 55** – El ciclo exportador (Arg) e importador (Egp) (Fuente: Elaboración propia)

Cómo puede verse (figura 55), las dos relaciones se invierten: no solo la importación reemplaza a la exportación de bienes salarios, sino que los impactos también cambian de signo: la importación genera un impacto positivo en los sectores populares, ahí donde la exportación generaba, para el

caso argentino, uno negativo. Ambos casos estructurados sobre la base de la alta valoración social de productos con una fuerte incidencia en la dieta básica de los sectores populares.

Ahora bien, esta comparación pone de relieve tres observaciones que merecen nuestra atención. En primer lugar, mientras que el caso del ciclo argentino se sustentaba en una economía política de coaliciones sobre la base de clivajes de clase y del tipo urbano-rural; el caso de Egipto se estructura sobre diferencias políticamente significativas de otro orden. En primer lugar, del **enfrentamiento histórico entre el gobierno y la burocracia**. Lo mencionamos antes, en un contexto donde el liderazgo se hizo cada vez más contingente del pulso social, los empleados públicos lideraron las protestas de 2011 que tenían como consigna “pan, libertad y justicia social” en un contexto de deterioro del salario real y de pérdida progresiva del estatus del empleado público. Un punto que no solo no dividía a los sectores productores contra los sectores urbanos, como en el caso argentino (por no tener, los primeros, pérdidas competitivas frente a la importación, sino todo lo contrario: una mejora en la propuesta de precios de compra de su producción), sino que -por el contrario- unificaba la serie de demandas de gran parte de los sectores sociales contra el gobierno.

En segundo lugar, -siguiendo la formulación de Bril Mascarenhas (2018)- aparece un factor clave que separa a la Argentina que estudiara O'Donnell de la del presente: “hoy en día, el conflicto distributivo estructural que está detrás del carácter cíclico de nuestro país puede atemperarse mediante el financiamiento en los mercados de capitales internacionales” (2018:5). Un punto al que el autor respondía con reservas y que el devenir de la Argentina no solo puso en evidencia, sino que el ciclo de endeudamiento-ampliación-de-subsidios-crisis-fiscal de Egipto parece ratificar como destino manifiesto.

Por último, esta comparación ilumina, a nuestro entender (Quiroga, 2021b), el *locus* argumental de la propuesta de O'Donnell. Sobre todo, porque no es solo la condición de bienes-salarios la que se encuentra en la base del régimen coalicional, sino **su lugar en una economía moral**, tal como lo evidencia el caso de Egipto. O, lo que es mejor: en el marco de un proceso (políticamente organizado) de alianza y acción colectiva que pone en valor social (y político) un bien básico. Después de todo, los sectores populares no se movilizan mecánicamente ante la variación de precio

de un bien salario. Por el contrario, se trata de un fenómeno más complejo que abarca una economía moral de provisión, junto a una economía política de aprovisionamiento de los alimentos que –en este caso- se imbrica con flujos internacionales de abastecimiento tanto de productos como de crédito. En una palabra, Egipto pone en evidencia que el peso argumental de la propuesta de O'Donnell no recae sobre la condición de bien-salario, sino sobre **cierta percepción de lo justo, de cómo debería funcionar la política y la economía, encarnada y materializada en una alianza de acción colectiva**. De esta forma, lo que está en juego no es (solamente) una crisis de disponibilidad, sino de derechos y titularidad sobre los alimentos.

## Capítulo VI

### El mosaico de variables potenciales y el dividendo estatal

Nuestro relevamiento inicial, documentado en el Capítulo I, partía de identificar dos déficits en las discusiones sobre las políticas de control de precios y acceso a los alimentos. En primer lugar, cierta presunción sobre la capacidad del sujeto estatal para intervenir, sin que sea problematizada; así como -en segundo término- un rol (presuntamente) secundario, tampoco discutido, de otros actores y órdenes sociales en la definición/redefinición de las políticas en cuestión.

Sin embargo, el análisis de los casos bajo estudio nos expone a una complejidad mayor de relaciones entre las agencias estatales y su “otredad”: los actores y relaciones propias de otros órdenes que ponen en suspenso las valoraciones absolutas (lineales) en torno al “poder estatal”. Sobre todo, a la luz del hecho que si hay algo que los tres casos comparten es la **puesta en duda del presunto “poder” de las agencias estatales en sus intervenciones**, ya sea por deficiencias en su organización y medios para la acción –y la consecuente necesidad de recurrir a actores extraestatales (como reflejan los casos de Argentina y Egipto)-, o bien por las reservas en lo relativo a su legitimidad para la acción, como es el caso de Estados Unidos.

Sin embargo, una vez reestablecido este juego de relaciones, surge un segundo aspecto: el análisis ilumina nuevas variables que -a nuestro entender- ayudan a precisar qué factores codeterminan tanto la emergencia como la particular de forma que asume cada política pública. En otros términos, **los apartados precedentes ponen de relieve otras variables posibles que – contempladas en su conjunto- nos permiten reconstruir un entramado más denso de relaciones explicativas**. Recapitulemos, brevemente, las particularidades de cada caso.

Como mencionábamos en los capítulos anteriores, el estatuto particular de Precios Cuidados queda definido por una economía jurídico-normativa en su funcionamiento, así como el primado de relaciones informales entre actores sociales, con un sujeto estatal legitimado en su accionar, pero fuertemente dependiente de actores no-estatales, para su puesta en marcha.



Por su parte, el caso del SNAP nos expone a cierta hiperinflación normativa y una excesiva formalización de las relaciones previstas en su diseño, a la vez que se evidencia una preocupación obsesiva en relación al gasto público, así como un sujeto estatal (federal) discutido en su accionar (en tensión con los estados subnacionales) y una burocracia deslegitimada (sospechada) en sus intervenciones en materia de política social. Un punto, este último, que derivaría en una arquitectura y tecnología de control de su accionar.

Por último, el caso del subsidio al pan *baladi* en Egipto pone en evidencia una marcada informalidad en las relaciones previstas, una fuerte incidencia del gasto público y el mercado internacional en su implementación, así como -en vistas a la recurrencia de protestas, principalmente de la burocracia y los estudiantes, en contra del gobierno- una amenaza recurrente de quiebre del pacto de dominación, en el marco de una economía moral del pan.

En suma, como muestra la tabla siguiente (ver tabla 28), del conjunto de relaciones potenciales (teóricas) entre los órdenes del Estado, el mercado y la reproducción social (tal y como fueran relevados en el Capítulo II), el trabajo de reconstrucción empírica realizado pone en evidencia que mientras *Precios Cuidados* implicó un ejercicio de economía jurídico-normativa apalancada por un sistema informal de control y sanción; el *sistema de subsidios al pan baladi* en Egipto supuso un equilibrio -siempre delicado- entre gasto público y pacto de dominación, con una fuerte dependencia del sector externo y la mercantilización progresiva e incipiente de las relaciones previstas. El caso del *Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP)*, en cambio, constituía un esfuerzo indirecto de acceso a los alimentos, con una fuerte preocupación por la eficiencia en la distribución de recursos e identificación de la población más necesitada y una articulación con actores del mercado y agencia subnacionales.

		Precios Cuidados	SNAP	Pan Baladi
Estado	Actores	Secretaría de Comercio	Secretaría de Agricultura	Ministerio de Oferta y Comercio
				Autoridad General para la Oferta y Bienes
		Defensa del Consumidor	FNS	Banco Central para el Desarrollo y Crédito Agrícola
	Reglas	Economía jurídica	Gobiernos Subnacionales	EHCSS y GCSS
		Relaciones informales	Hiperinflación normativa	FIHC
			Excesiva formalización de relaciones	Hiperinflación normativa
	Recursos		Restricción al accionar federal	Relaciones informales
		Mecanismos de control y sanción	Coordinación con Estados Subnacionales	Mecanismos de coordinación informales
		Mecanismos de coordinación informal con las provincias	Estructura híbrida de organización	Preocupación por el gasto público
		Memoria institucional	Preocupación por el gasto público y las estructuras burocráticas emergentes	Mecanismos de control y sanción
Déficit de recursos: dependencia en actores no-estatales		Mecanismos de control y sanción	Volumen de compra de trigo	
Mercado	Actores	Autorización de márgenes / Importaciones	Ampliación / reducción de los productos alcanzados	Ampliación / reducción de los productos alcanzados
		Cadenas de supermercados	Cadenas de supermercados	Traders
			Cámaras	Panaderías
		Cámaras Sectoriales	Proveedores	Cooperativas
			Productores agropecuarios	Molinos
		Proveedores	Operadores EBT	Empresas de Transporte
	Reglas		Bancos	Empresas de Almacenamiento
		Cooperación	Eficiencia	Productos Agropecuarios
	Recursos	Negociación de importaciones		Negociación de apertura como condición de importaciones
		Capilaridad de distribución	Capilaridad de distribución	Eficiencia
Formalidad		Know-how	Bajos costos operativos	
Reproducción Social	Actores	Know-how		Know-how
		Organizaciones sociales	ONGs	Capilaridad de distribución
		Organizaciones de Consumidores	Think Tanks	Organizaciones sociales
		Agrupaciones Militantes	Agrupaciones de incidencia	Consumidores
	Reglas	Consumidores	Beneficiarios "Merecedores"	Estudiantes
		Ampliar capacidades del Estado (estatalidad híbrida)	Proteger y blindar al programa al interior del "Farm Bill"	Desafiar al Estado en el marco de una economía moral
	Recursos	Inspecciones	Publicaciones	Manifestaciones
		Escraches	Manifestaciones	
	Acciones de sensibilidad	Acciones de sensibilidad		
	Disciplinamiento	Miedo a la Administración	Ciclo Importador y Economía Moral	

**Tabla 28** – Estatuto particular y valor diferencial de cada diseño bajo análisis, según componentes de capacidad estatal (Fuente: Elaboración propia)

En este sentido, contemplados en su conjunto, el análisis parece poner en relieve (con pesos diferenciales, según el caso), por lo menos, **ocho variables significativas al momento de explicar estas particularidades**; a saber: el régimen político; la capacidad de acción efectiva de la estructura burocrática (su estructura y medios para la acción) y la articulación con actores no estatales (tanto de mercado como organizaciones sociales); el grado de formalidad e informalidad en las relaciones previstas por los diseños en juego; la dependencia en los flujos de producción y abastecimiento del mercado interno y externo (o “patrón de acumulación”, en tanto que en tanto que forma de producción, apropiación, distribución y utilización del excedente en una sociedad determinada y la institucionalidad política que le da sustento); la presión fiscal y el gasto público implicados en las soluciones previstas; la legitimidad del sujeto estatal; la economía jurídico-normativa propuesta; y las amenazas al quiebre del pacto de dominación, en tanto que resultante de la forma particular de relación de las diversas agencias del aparato estatal con la distintas facciones y grupos de interés.

	PPCC	SNAP	Baladi
Economía Jurídico Normativa / Hiperinflación normativa	+	-	+/-
Formalidad / Informalidad de relaciones	-	+	-
Mercado doméstico / Mercado internacional	+/-	+	-
Legitimidad / Ilegitimidad del Sujeto Estatal	+	-	+
Presión del gasto público	-	+	+
Amenaza de quiebre de pacto de dominación	+/-	-	+
Organización y medios para la acción / Prótesis extraestatal (estatalidad híbrida)	-	+	+/-
Incidencia del Régimen político (acceso + administración)	-	+	+/-

**Tabla 29** – Variables significativas comparadas [la notación debe leerse de forma tal que el signo “+” o “-” supone presencia o ausencia, respectivamente, o bien la dominancia/primacía del primer aspecto del binomio (+) o del segundo (-)] (Fuente: Elaboración propia)

Dos observaciones se imponen en este punto. En primer lugar, dos de las ocho variables guardan relación directa con los componentes de capacidad estatal (a saber: la legitimidad/ilegitimidad del sujeto estatal y la organización y medios para la acción) y dos lo hacen de forma indirecta: presión del gasto público y la economía normativa. Esto se debe, no solo a la centralidad del sujeto estatal (gobierno y burocracia) en el proceso (sobre lo que lo que volveremos en breve), sino también **pone en relieve la importancia misma de nuestra propuesta de análisis: la necesidad de**

**problematizar primero las capacidades estatales, como condición para la identificación de variables relevantes de análisis.**

Sin embargo, se hace necesaria una distinción adicional entre estas variables, en vistas a que no todas operarían al mismo nivel. Por el contrario, se verificaría una **relación de orden lógico** diferente entre cada. En esta línea, mientras algunas devienen particularmente significativas como operadores al momento de la **emergencia de las políticas** en cuestión; otras lo hacen en lo relativo a la **definición de su particularidad de forma**; y otras, por último, nos permiten **explicar su sentido (su orientación)**, esto es la colectivización, mercantilización o individualización de los riesgos y los beneficios derivados del accionar estatal. Se trata, en suma, de tres niveles diferentes a partir de los cuales pueden agruparse las variables identificadas.

Estos niveles de tipificación, a partir de los cuales clasificar las ocho variables relevadas, evidencian que mientras la amenaza de quiebre del pacto de dominación hace a las condiciones de emergencia; el resto de las variables operan a nivel de la particularidad de forma emergente, con excepción de la legitimidad del sujeto estatal y la organización y medios para la acción, las cuales cumplirían un rol en la determinación del sentido. Veamos en detalle cada nivel de análisis.

<b>Variables significativas</b>	<b>Niveles de Análisis</b>
Amenaza de acción colectiva o quiebre de pacto de dominación	<b>Condiciones de Posibilidad</b>
Formalidad / Informalidad de relaciones	
Mercado doméstico / Mercado internacional	<b>Particularidad de Forma</b>
Incidencia del Régimen político (acceso + administración)	
Presión del gasto público	
Economía Jurídico Normativa / Hiperinflación normativa	
Legitimidad / Ilegitimidad del Sujeto Estatal	<b>Sentido</b>
Organización y medios para la acción / Prótesis extraestatal (estatalidad híbrida)	

**Tabla 30** – Variables y niveles de tipificación lógica (Fuente: Elaboración propia)

## 1. Nivel de las condiciones de posibilidad

Cada una de las políticas y arreglos bajo análisis constituyen la cristalización de un estado del juego de fuerzas entre actores estatales, de mercado y de las esferas de reproducción social, con miras a resolver la tensión que define el estatuto ambiguo de los alimentos en sociedades de mercado: su doble condición de bienes de consumo y símbolos elementales del pacto social. La política pública emergente da cuenta del estado de fuerzas de los actores sociales de cara a establecer/reestablecer qué parte de los riesgos asociados al acceso a los alimentos se colectivizan y qué parte se mantiene en la esfera privada en la administración de bienes escasos y básicos; qué parte corren por cuenta del Estado; y qué parte se deja librado a las fuerzas del mercado y los agentes individuales.

En Egipto, como ya hemos desarrollado, la subvención a productos (presuntamente) consumidos preferencialmente por sectores sociales vulnerables, como el pan *baladi*, pone en evidencia una economía moral sustentada en una serie de reconocimientos legales efectivos de acceso al mismo, en el contexto de un conjunto de reformas que supusieron una pérdida de derechos, como la liberalización de las tierras. Una economía moral del pan que tiene como premisa el derecho a la comida y condiciones justas y sustentables para su consumo.

Esta tensión **se traduce en una amenaza siempre latente de acción colectiva**. Una práctica que también tiene raíces históricas profundas y que pasó a formar parte del repertorio –siempre disponible en la memoria y tradición popular- de acción colectiva. Una práctica ambigua, entre el beneficio individual y la protesta social (Serulnikov,2017:155).

Egipto es, sin duda, el caso más crítico en este sentido: desde la revolución de enero de 2011 el liderazgo político se ha vuelto cada vez más contingente del poder de las calles (Frerichs, 2016). Sobre todo, a la luz de la memoria emotiva de los sectores populares, así como de los estudiantes y los empleados públicos. Son recurrentes, en esta línea, las referencias constantes a las protestas de 1977 en donde, como parte de una serie de compromisos con el FMI, el entonces presidente Sadat inició un proceso de reducción de subsidios que contemplaba cambios en el precio del pan fino, azúcar, arroz, gas butano para cocinar, gasolina y cigarrillos. De hecho, durante la década de

1980, según Sachs (2012), se habría verificado una política de cooptación y de “represión permisiva”, donde sólo las acciones más contestatarias eran enfrentadas por el gobierno; mientras que a partir de 1990 se reducirían las libertades políticas como respuesta al aumento de la violencia (sumado a una mayoría parlamentaria creciente, aumento de violencia extremista y control de los sindicatos).

En Argentina y Estados Unidos, en cambio, la amenaza de acción colectiva toma menos la fuerza de una protesta activa (aun cuando se verifiquen “escraches” y manifestaciones en los puntos de venta para el caso de Precios Cuidados), que el pulso de la opinión pública en el marco de procesos electorales de cierta inminencia. Puntualmente, en Argentina se evidenciaría una creciente expectativa –a nivel de la opinión pública- de intervención del mercado de bienes de consumo masivo, así como descontento frente al aumento de la inflación. En este sentido, a principios de 2014, afrontaría un escenario de devaluación, y consecuente pérdida del poder adquisitivo, del orden del 40%, a la vez que los índices de inflación registrarían la mayor alza mensual del período al alcanzar un 4.5% en enero. De hecho, el tema progresivamente devendría en un asunto de alta sensibilidad para la opinión pública (llegando en abril de 2013 a ser indicado como el segundo principal problema del país por el 47% de los consultados), hasta alcanzar en diciembre de mencionado año un crecimiento de las expectativas negativas sobre la situación económica personal y del país.

Lo interesante de la amenaza de acción colectiva es que no solo parece operar como variable explicativa de las posibilidades de emergencia de políticas de control de precios y acceso a los alimentos, sino que **encierra una paradoja: en la amenaza de acción colectiva radicaría la mayor fuente de legitimidad a la intervención estatal y del desarrollo de sus capacidades.** En Argentina, por ejemplo, según el citado estudio de IPSOS, más del 50% de la población encuestada se encontraba a favor que el gobierno controle los precios de los alimentos básicos y servicios. Incluso, el 43% declaraba que las empresas de consumo masivo deberían estar bajo directa administración del Estado. En el caso del SNAP, en cambio, legitimado en su intervención (sin un amplio consenso), es la forma en que la que se llevaba a cabo lo que dividía a la opinión pública en relación al accionar del gobierno en la prestación de la asistencia alimentaria. Un hecho que

redundaría en más de 60 modificaciones y ajustes al programa, a lo largo de 50 años, sin por ello cuestionar de forma definitiva la intervención en sí.

Las agencias estatales parecen encontrar la legitimidad que requieren para su intervención, ahí donde se cuestiona su accionar mismo.

## **2. El nivel de la particularidad de forma**

Ahora bien, el accionar del gobierno y sus agencias, así como las políticas públicas emergentes, no parecen surgir de cualquier manera. Por el contrario, su particularidad de forma (el estatuto efectivo de relaciones y características específicas que proponen) parece encontrarse condicionado (limitado y posibilitado, a la vez) por un conjunto de variables específico.

En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la estructura de organización burocrática puesta en juego lleva impresa sobre sí los límites mismos del **régimen político** que le da origen, como consecuencia de un déficit histórico del estado federal, en lo que algunos han definido como federalismo descentralizado, débil y fragmentado (Skocpol,1995:138). En este sentido, si bien los criterios de elegibilidad del programa se definen a nivel federal, lo que garantizaría cierta uniformidad de criterio, son los estados subnacionales quienes definen el punto en la escala de rangos de ingresos, tamaño y composición del hogar, bienes, gastos médicos, estatus inmigratorio o de ciudadanía, entre otros.

De la reconstrucción analítica que propusimos del esquema general del programa se desprende una estructura del tipo híbrida, donde si bien las divisiones son –efectivamente- creadas en línea con los mercados atendidos y se les brinda ciertas funciones operativas que necesitan para realizar sus tareas en esos mercados, no asumen el atributo de autonomía propio de las divisiones bajo la Forma Divisional (pura). De esta manera, la articulación entre atributos (predominantes) de la Burocracia Mecánica y otros (incipientes) de la Forma Divisional radica –a nuestro entender- en cuestiones contradictorias entre sí, como son las necesidades operativas de ganar capilaridad, garantizar

ciertos grados de autonomía y libertad a los estados subnacionales, a la vez que controlar la ejecución de los fondos, en el marco del temor la iniciativa política de la burocracia.

En suma, **esta articulación se estructura sobre una imposibilidad**: el servicio civil estadounidense carece (por las particularidades de régimen que definen las reglas de ejercicio) de estructuras que puedan llegar directamente a las localidades, por lo que sólo puede contentarse con una combinación de incentivos financieros y recursos legislativos. En términos de Skocpol, “(...) el Gobierno Federal en parte soborna y en parte da órdenes [*bosses*] a los Estados subnacionales y locales, así como a los grupos no-gubernamentales; posibilitando que lo ayuden a hacer lo que él no podría hacer por sí mismo” (1995:9). Es la red de comercialización y el aparato burocrático subnacional los que dotan al programa de la infraestructura material sobre la cual éste puede actuar. Sobre todo, a la luz del déficit histórico del Estado Federal en este sentido<sup>97</sup>, siendo caracterizado por varios autores como un federalismo descentralizado, débil y fragmentado (Skocpol,1995:138).

En el caso de Egipto, en cambio, el régimen político, en cuanto reglas que definen el ejercicio del poder, configura un sistema de cerrado de jugadores de veto, propio de órdenes de acceso limitado (North et al, 2009) con alta concentración y jerarquía en el proceso de toma de decisiones, así como con acceso restringido a participar de las mismas. Una situación que deviene (a lo largo de la cadena de producción, distribución y entrega del pan *baladi*) en el sustrato de prácticas de acceso limitado a beneficios y recursos, incluso en potenciales prácticas rentistas, como las que hemos relevado.

Otra variable que parece influir en la forma particular que asume la política pública es lo que podríamos denominar **patrón de acumulación**, en tanto que forma de producción, apropiación, distribución y utilización del excedente en una sociedad determinada y la institucionalidad política que le da sustento. En nuestro caso, los flujos de relaciones orientados al mercado interno o

---

<sup>97</sup> La organización federal se estructura sobre una débil red de Cortes y partidos políticos (Skocpol,1995), las cuales actuarían como organizaciones clave en la constitución de la estatalidad de orden nacional, a lo largo del país. Precisamente por la división federal que existe a su interior, son los procedimientos partidarios los que habrían dotado de coherencia a una serie de instituciones desarticuladas del aparato gubernamental, mientras las Cortes determinarían el sentido y el efecto de la Ley misma en todo el territorio (1995:21).



externo, así como la articulación con actores del orden de mercado. Este punto es la consecuencia lógica de entender al Estado no sólo como un agregado heterogéneo de agencias de gobierno, con distribuciones diferenciales entre las mismas de recursos y capacidades para la acción, sino también al par gobierno-burocracia como dos actores clave en lo económico, tanto en lo relativo al proceso de acumulación de capital, como de transformación del perfil productivo de un país y la redistribución del ingreso.

En el caso de Egipto, por ejemplo, la articulación propuesta por el programa evidencia, de forma significativa, restricciones y posibilidades relativas a este nivel, en vistas a la relación dinámica que el programa mantiene con los procesos de liberalización de la agricultura, la creciente mercantilización de las relaciones previstas, la participación en los flujos de asistencia internacional y la presión sobre el gasto público. El sistema es consecuencia del proceso de liberalización de la agricultura entre 1986 y 1992, sobre la base del objetivo declarado de “activar las fuerzas de mercado en la determinación del valor de renta de la tierra (...) mejorando de esa forma la eficiencia en la distribución de la renta” (Frerichs, 2016:16). Esto habría afectado, según estimaciones, a más de 900.000 productores (cerca del 25%) quienes quedaron despojados de sus tierras (Frerichs,2016:17), a la vez que forzaron a una creciente importación de productos, así como la inclusión de Egipto en programas de asistencia alimentaria, como “*Food for Peace*”.

Algo similar puede decirse en relación el SNAP en Estados Unidos: el mismo favoreció el proceso de distribución privada, donde la articulación con las cadenas de comercialización posibilitó no solo un mayor alcance en la distribución de los beneficios, a través de una tarjeta electrónica, sino también una “protección” contra la discusión parlamentaria que buscaba limitar sus alcances. Al día de hoy, la cantidad de tiendas autorizadas asciende a 261.000, 80% de los cuales son supermercados o hipermercados (CBPP, 2016). Al punto que esta articulación dinamizaría el ciclo económico: el programa es considerado por muchos economistas, en este sentido, como un elemento central en el estímulo de la actividad económica. Según Moody’s cada dólar distribuido entre los beneficiarios del programa, se generan u\$d 1,70 en actividad económica (Rosenbaum,2013:4).

El caso de Precios Cuidados, en cambio, evidencia un programa que busca orientar las relaciones de mercado sin intervenirlas directamente, en un nudo de relaciones de reciprocidad (las cuales hemos intentado figurar bajo el concepto de “disciplinamiento”), a partir del: mantenimiento de canales de diálogo con el sector privado y la institucionalización (incipiente) de instancias de comunicación entre el gobierno y las agencias estatales, y el empresariado, sin necesidad de recurrir a mecanismos de coerción directa (garantizadas, fundamentalmente, por la necesidad de negociar de forma periódica los términos y alcances del programa). Un elemento que tuvo como condición de posibilidad un acuerdo voluntario, con la oferta a los sectores decisivos de la producción y la distribución, con un esquema de beneficios claro para el empresariado local, como condición para ganar participación de mercado y acceder al flujo internacional de bienes en momentos comerciales clave para el sector, a cambio de renunciar a márgenes de rentabilidad.

En tercer lugar, estarían las limitaciones/posibilidades relativas a las **estructuras organizacionales y procesos de la agencia en cuestión y su memoria institucional**. En este nivel confluyen las variables relativas a la presión fiscal, la economía jurídico-normativa y el grado de formalidad de las relaciones previstas por los diseños bajo análisis.

Este nivel se compone no sólo de recursos materiales, financieros, humanos y tecnológicos, sino también de principios, normas y rutinas que regulan el accionar y de estructuras con grados diversos de diferenciación, especialización funcional e interdependencia (Oszlak, 2006). En Argentina, por ejemplo, en el período comprendido entre 1967 y 1989, los controles de precio serían la norma, mientras que los períodos de “libertad de fuerzas de mercado” quedarían limitados a 30 meses, sobre un total de 274 meses (Fiel, 1990). En una palabra, la “solución” de los controles estaba disponible –a la vez que constituía una parte de la “memoria viva” de las agencias de gobierno implicadas- al momento de identificarse el problema y verificarse las condiciones de posibilidad necesarias.

La novedad de Precios Cuidados, en este sentido, radicaría en el desvío que sus arreglos y expresiones organizacionales supondrían de la estructura burocrática verificada en promedio en las agencias estatales nacionales. Sobre todo, en lo relativo a la expresión mínima formal en la que

se cristaliza: una estructura de 41 relevadores a nivel nacional y el apoyo en organizaciones sociales, a los efectos del control, monitoreo y sanción. Incluso, el hecho que para hacer efectivo y capilar su aparato de control y monitoreo el gobierno recurra a cierta hibridez, debe ser leído a la luz de cierta desconfianza del gobierno sobre el nivel de compromiso de las estructuras burocráticas para el cumplimiento de objetivos específicos, donde sólo la militancia de base ofrecía las condiciones necesarias en términos de verticalidad, conciencia de misión y fines, para el control del programa.

Algo similar mencionamos a propósito de la relación Gobierno/Burocracia en Egipto, en donde la mercantilización de ciertas relaciones previstas en el programa se presenta como la garantía de su eficiencia, en el marco de un proceso de reformas más amplias del servicio civil.

En el caso de Estados Unidos, en cambio, las estructuras organizacionales federales evidencian una rigidez estructural, con divisiones geográficas escasamente diferenciadas y una concentración de funciones en la Casa Central, como parte de una serie de mecanismos de control del accionar de la burocracia. Asimismo, se evidencia una obsesión por el control presupuestario, tanto directo como indirecto, a través del desarrollo de fórmulas de identificación y selección de beneficiarios, así como cálculo de beneficio y una individualización de los costos.

### **3. Sentido: colectivización, mercantilización, individualización**

En cuanto al tercer nivel de análisis, relativo al sentido u orientación de la acción (esto es la colectivización, mercantilización o individualización de los riesgos y los beneficios), el mismo parece guardar relación con dos variables, una que **vincula al orden estatal con su otredad; y la otra que lo enfrenta con sus propios límites**. En relación a la primera, la misma depende de la relación y el estado de fuerzas entre los actores de los diversos órdenes, de manera de legitimar la intervención de las agencias estatales, en el marco una “lucha en torno a los límites” (Fraser, 2020). Es decir, una disputa permanente por definir/redefinir los vínculos y relaciones políticas (de autoridad), de aquellos propios de la familiaridad y confianza; la producción de bienes de la reproducción social; y el mercado de la política. La segunda, en cambio, guarda relación con cierta

“autopercepción” del gobierno sobre las posibilidades y límites de la organización y medios para la acción a disposición del sujeto estatal, tanto en lo relativo al conjunto de recursos disponibles para la acción, como al estado de la relación entre el gobierno y la burocracia.

Es decir, en la medida en que exista legitimidad del sujeto estatal, la tensión entre la economía moral del valor justo y la economía política del precio de mercado de bienes básicos escasos, como los alimentos, parece tender a resolverse a partir del desarrollo de estructuras estatales, **salvo que ciertos déficits sobre sus capacidades o falta de legitimidad en su acción empujen la articulación con actores de mercado u organizaciones sociales**. En el caso de Precios Cuidados, la articulación (informal) con organizaciones sociales posibilitó ampliar el *stock* disponible de recursos destinados al control del programa, en el marco de un servicio civil con fuertes déficits, fugas y pérdidas entre las instancias de toma de decisión y la ejecución misma de los programas. Algo similar desarrollamos en relación al caso del sistema de subsidios del pan *baladi* en Egipto, en el marco de una lucha abierta entre el gobierno y la burocracia; mientras que -por último- en lo relativo al SNAP en Estados Unidos, es la desconfianza y temor al (potencial) accionar político de la burocracia en el marco de las políticas sociales, así como los problemas de ejecución a nivel subnacional al interior en un federalismo fragmentario, lo que empuja a la articulación con actores de mercado como garantía de control y capilaridad.

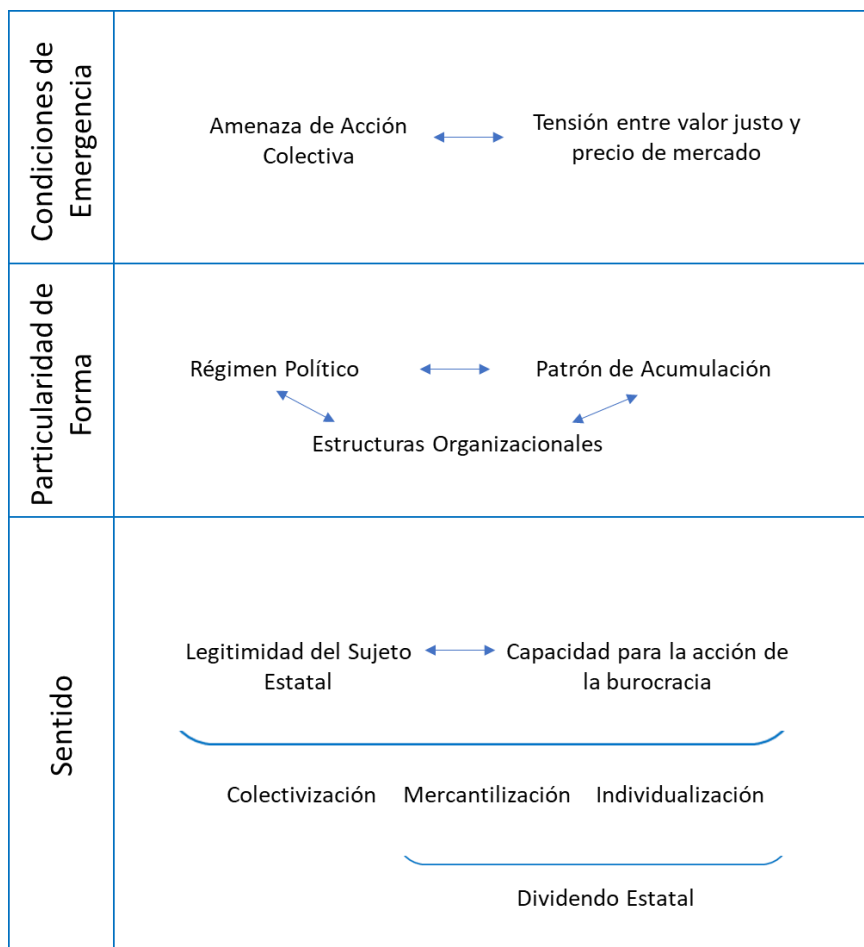
Ahora bien, el análisis de los casos precedentes parece iluminar otro aspecto importante. A saber: que la definición/redefinición de las fronteras entre el orden de relaciones estatales, el de la reproducción social y el mercado, implica un saldo en favor del primero: **un “dividendo estatal”**. En otros términos, **nunca la mercantilización y/o la familiarización se presentan de forma absoluta**. Por el contrario, ambos órdenes funcionan a partir de cierta arquitectura estatal (aun cuando sea permanente resistida) que les sirve de base y permite, a su vez, ampliar las capacidades y recursos del Estado como fruto de esa articulación. En el caso de Precios Cuidados, por ejemplo, el incremento en el volumen de ventas del canal moderno por sobre el tradicional, así como el aumento en las operaciones registradas con métodos de pago electrónico y la “licencia” de intervención política a las organizaciones sociales, se da sobre la base de una arquitectura estatal que lo posibilita.

Lo mismo puede decirse en relación al SNAP, en donde los incrementos en las ventas, así como en la bancarización y la inversión de fondos federales en economías subnacionales en recesión, tienen como base de funcionamiento un conjunto de relaciones y definiciones del orden estatal que no por existir dejan de estar cuestionados y discutidas por diversos actores en el proceso.

#### **4.- Un mosaico de variables y relaciones potenciales**

Estas observaciones otorgan una mayor precisión en cuanto al conjunto de relaciones sociales implicadas en los procesos bajo análisis, así como precisan un conjunto de variables (en tres niveles lógicos diferentes) que parecen operar tanto en lo relativo a las condiciones de emergencia, como en la definición de su particularidad de forma y el sentido/orientación resultante.

De esta forma, asistimos a un **mosaico de relaciones lógicas** como el descrito en la figura 56, el cual, si bien nada dice con certeza sobre posibles nuevos casos por fuera de los estudiados en la presente investigación, nos sugiere un lugar por donde mirar a futuro, a partir de explicitar **una estructura mínima de relaciones entre variables**. Es importante no perder de vista que, si bien las mismas surgen del análisis empírico de diseños y relaciones efectivas para los tres casos en cuestión, es improbable que se encuentren en su totalidad en un solo caso. Por el contrario, esta reconstrucción ideal (teórica, pero fruto de un análisis empírico) nos debería servir como **un mapa de lo posible (de relaciones potenciales entre variables) que, por analogía, nos ayude a identificar lugares tentativos por donde comenzar nuevas búsquedas** para mejorar nuestras generalizaciones a propósito de la tensión entre provisión y libre mercado en bienes escasos de primera necesidad.



**Figura 56** – Mosaico de variables y relaciones por nivel de nivel de análisis  
(Fuente: Elaboración propia)

Por último, si -como mencionamos- se verifica un “dividendo estatal”, un remanente siempre presente que pone en evidencia que nunca la mercantilización y/o la familiarización se presentan de forma absoluta, sino que -por el contrario-, los órdenes funcionan a partir de cierta arquitectura estatal que les sirve de base (aun cuando ésta esté siempre bajo activas resistencias), nos vemos empujados a reconocer **que existe una serie de políticas públicas que definen las condiciones bajo las cuales las políticas públicas mismas pueden existir.**

Siguiendo los desarrollos de la lingüística pragmática, o forzando en parte sus usos, podría decirse que este conjunto de políticas de primer orden -al que daremos el nombre de “constitutivas”- es la condición de posibilidad misma de todo el conjunto de intervenciones estatales, así como de gran

parte de la arquitectura que subtiende las relaciones de mercado y de las organizaciones sociales. Sin lo primero, no existirían bases para desarrollar lo segundo.

Esta observación brinda, a nuestro entender, mayores precisiones -en tanto caso particular- al fenómeno general denominado “*policy feedback*” (Pierson,1993) y que consiste en considerar a las políticas públicas no sólo como *outputs*, sino también *inputs* del proceso político. A su vez, **nos brinda una mayor consistencia argumental y precisión terminológica** dado que explicita un campo de análisis directamente vinculado con desarrollos teóricos de peso (muchos de ellos ya relevados en el Capítulo II).

Sin embargo, por estar en definición y redefinición permanente, la primacía del orden estatal no anula la posibilidad de su resistencia, sino todo lo contrario. En Egipto, por ejemplo, las reformas sancionadas en el sistema de subsidios en 2014 suponen un intento por (re)mercantilizar ciertas relaciones. De esta forma, aun cuando le sirva de sustento al resto, el orden estatal es permanente renegociado en sus límites. Asimismo, en Estados Unidos, son recurrentes los intentos por reducir la intervención de las agencias federales, al punto que una coalición amplia de actores sociales tuviera que “blindar” el programa en el marco de una política de orden mayor, como el denominado “*Farm Bill*”.

En otros términos, a diferencia de lo que creía Thompson (1971) y Polanyi (2017), la existencia de un dividendo estatal en la regulación del acceso a los alimentos básicos (siempre en tensión y en permanente resistencia, en el marco de “luchas en torno a los límites”) parece evidenciar **un tránsito siempre incompleto entre economías de provisión y economías políticas**, por oposición a cierta inevitabilidad, advenimiento y resignación en el tono de las formulaciones de ambos autores sobre la dirección del proceso.

## Conclusiones

A lo largo de la presente investigación intentamos, fruto del análisis empírico de tres políticas de control de precio y acceso a los alimentos básicos, vigentes en el bienio 2014-2015, restituir el debate al interior de un conjunto de relaciones más amplias. Buscamos ofrecer un estudio exhaustivo de situaciones particulares: una exploración, en la profundidad de los mismos, con miras a problematizar las capacidades estatales y descubrir variables que nos permitan entender qué factores pueden explicar la emergencia o la particularidad de forma de distintas respuestas estatales al problema del acceso a los alimentos básicos.

En este sentido, este tipo de políticas nos enfrentan, en su superficie, al diseño de instrumentos (políticos) para la administración de los flujos de relaciones que se nos presentan (en apariencia) de corte eminentemente económico. Sin embargo, subyacentemente, asistimos a arreglos institucionales que buscan facilitar no sólo el acceso a bienes de consumo básicos, sino también, a partir de ellos, regular una serie prácticas que exceden la órbita de mercado. En ninguno de los casos bajo análisis se discute únicamente el acceso a los alimentos, sino que con ellos ponen en tensión, en definición/redefinición, toda una serie de relaciones que sustentan el régimen de titulación que le da soporte, así como las fronteras entre las relaciones políticas, de mercado y del orden de la reproducción social.

En el caso de *Precios Cuidados*, por ejemplo, las agencias estatales y el empresariado del *retail* local se involucraron en un proceso de definición/redefinición de sus relaciones, en donde el gobierno se beneficiaría de la experiencia y recursos del sector privado para la puesta en marcha del programa, así como la extensión de sus capacidades como fruto de aceptación del mismo. El empresariado, por su parte, obtendría beneficios claros y concretos, así como las organizaciones sociales obtendrían “licencias” para intervenir políticamente en la ejecución de controles.

Por el contrario, el caso de Egipto nos pone frente a una economía moral, según la cual el pan debe estar accesible a todos. Una moralidad en donde seguridad alimentaria, protesta, pacto social,



bienestar y factores internacionales, como la inserción en flujos internacionales de comercio y el beneficio de un “dividendo de paz”, en la forma de asistencia y vínculos intensos de comercio con las potencias occidentales, se implican unas a otras, en un eco de referencias permanente.

En el caso del SNAP en Estados Unidos, por último, la relación entre Gobierno/Burocracia, Agencias-Estatales/Actores-de-Mercado y Gobierno-Federal/Estados-Subnacionales se materializa en estructuras rígidas, tecnologías de control, articulación con actores de mercado, a través de incentivos, como garantías frente al temor de la acción política de la burocracia en el marco de un federalismo débil y fragmentado.

En una palabra, lo que se nos presenta en la superficie como un problema relativo al flujo de relaciones económicas, nos expone –en otro nivel- a cuestiones de **orden político**, como la constitución de alianzas de clase como fruto de la exportación o importación de bienes-salarios y la necesidad de balancear el déficit fiscal; a **dimensiones sociológicas**, como las cuestiones relativas a los sistemas de producción y distribución de los alimentos; y **antropológicas**, en vistas a que no se trata sólo de la posibilidad de acceder a bienes de consumo para reproducir la fuerza de trabajo y saciar el hambre, sino que involucra sistemas de valores, hábitos y costumbres que hacen a la identidad de los pueblos y a la economía moral de los mismos.

La discusión sobre el valor de los bienes de consumo –y su control y acceso- se inserta al interior de este denso entramado de relaciones y abordajes. **El sistema de precios y las políticas de acceso devienen, en este sentido, en un punto de pasaje de relaciones sociales que exceden a un fenómeno puramente económico.**

El período bajo estudio, por otro lado, nos brindó una oportunidad de análisis excepcional, al exponer a los tres diseños de políticas públicas a una coyuntura crítica, donde el tema de la “seguridad alimentaria” ocuparía lugares preferenciales en las agendas globales, como fruto del incremento sostenido en el precio internacional de los alimentos.

Asimismo, nuestra estrategia supuso trabajar con casos de un mismo tipo, pero ligeramente distintos, sobre la presunción básica de que era a través del análisis de políticas públicas efectivas

(del entramado de actores y procesos político-institucionales que suponen, así como de las capacidades estatales para su puesta en-acto) que se podía definir una vía de acceso preferencial al entendimiento de la lucha y conflicto por la definición/redefinición de los vínculos entre los actores que hacen al orden de lo estatal, el mercado y de la reproducción social.

Una estrategia que nos permitió arribar a cuatro conclusiones preliminares. En primer lugar, evidenciar que lejos de consideraciones *a priori* sobre las (presuntas) capacidades estatales o el rol secundario (subsidiario) de los actores no-estatales, las políticas públicas de control de precio y acceso a los alimentos emergentes en cada uno de los casos analizados cristalizan un determinado juego de relaciones de fuerza entre el orden estatal, el mercado y el orden de la reproducción social, en torno a la lucha por definir/redefinir la frontera y los límites que separan los vínculos y relaciones políticas (de autoridad), de aquellos propios de la familiaridad y confianza; la producción de bienes, de la reproducción social; y el mercado, de la política. En suma, las políticas públicas analizadas materializan un momento del estado de correlación de fuerzas en relación a qué parte de los riesgos se colectivizan y qué parte se mantiene en la esfera privada, sea ésta comunitaria o mercantil; qué parte corren por cuenta del Estado y qué parte se deja librado a las fuerzas del mercado y los agentes individuales o colectivos.

En segundo lugar, el punto anterior nos permite retomar la propuesta original de Esping-Andersen en relación al carácter conflictivo, no estático, de su economía argumental (puntualmente, su interés por el estudio de las “estructuras de conflicto”, tanto como origen del andamiaje institucional emergente y la forma particular que efectivamente asume un régimen de bienestar en un momento y en un país determinado, como tanto como efecto de su intervención), a la vez que también permite problematizar las denominadas “capacidades estatales” al interior de un conjunto más amplio de relaciones con las que mantiene vínculos estrechos. Sobre todo, a la luz de que los actores estatales dependen de ese conjunto de relaciones más amplias, entre distintos órdenes, como condición de su capacidad y legitimidad de acción.

En tercer lugar, pudimos identificar un mosaico de variables significativas que operarían en tres niveles lógicos diferentes. En este sentido, mientras factores explicativos del tipo del régimen político, las instituciones o –incluso- las trayectorias previas de políticas públicas, por mencionar

algunos, nos ayudan a dar cuenta de los aspectos formales de la respuesta emergente (de su particularidad de forma); las condiciones de emergencia y la dirección que implican (en relación a qué parte de los riesgos se colectivizan y qué parte se mantiene en la esfera privada), en cambio, solo parecen explicarse a partir del estado de desarrollo de la organización y medios para la acción al interior del Estado, así como de la legitimidad del sujeto estatal en su intervención.

Tomado en su conjunto, este mosaico de variables -aun cuando nada dice con certeza sobre casos por fuera de los estudiados en la presente investigación- supone una reconstrucción ideal (teórica, pero fruto de un análisis empírico) que debería servirnos como un **mapa de lo posible** que, por analogía, nos ayude a identificar lugares tentativos por donde comenzar nuevas búsquedas a propósito de la tensión entre provisión y libre mercado en la administración de bienes básicos escasos.

En cuarto lugar, nos vimos empujados a constatar un “remanente estatal”: un “resto”, siempre presente, que pondría en evidencia que nunca la mercantilización y/o la familiarización se presentan de forma absoluta, sino que -por el contrario-, los órdenes funcionan a partir de cierta arquitectura estatal que les sirve de base (aun cuando esta esté siempre bajo activas resistencias). Se trataría de una suerte de políticas públicas de primer orden (“constitutivas”) que definen las condiciones bajo las cuales las políticas públicas mismas existen. Una observación que brinda, a nuestro entender, mayores precisiones analíticas -en tanto caso particular- al fenómeno general denominado “*policy feedback*”, a la vez que pondría en evidencia que lo que se nos presentaba (no sin cierta resignación) como un “devenir inevitable”, en realidad se trataría de un tránsito siempre incompleto entre economías de provisión y economías políticas de mercado.

En el origen de nuestra ambición, en suma, se encontraba un esfuerzo de restitución: una preocupación analítica por reconstruir las bases agonistas, en el marco del estudio empírico de políticas públicas, que los trabajos de Esping-Andersen prometían inaugurar y que -sin embargo- derivaron en un edificio creciente de tipologías. Nuestro abordaje, en cambio, buscó reconstruir la manifestación empírica de esa trama de relaciones en el marco del estudio de políticas públicas efectivas de control de precio y acceso a los alimentos. Un drama centenario, en permanente tensión, cuyo análisis parece demostrar que en el barro de la historia de las intervenciones estatales

en sociedades con sistemas en tensión entre economías morales de la provisión y economía políticas de mercado, es sus pliegues, en sus falencias, en su intervención e interacción con otros órdenes del mercado y la reproducción social, en su funcionamiento híbrido, al límite (muchas veces) de la legalidad misma que sanciona, no encontramos un desvío o una anomalía, sino más bien, la verdad de su funcionamiento. O más aún: la condición de su eficacia y las luchas permanentes por definir/redefinir de la frontera que sanciona sus límites y relaciones.

## Referencias Bibliográficas

ABDALLA, M. y AL-SHAWARBY, S. (2017). "The Tamween Food Subsidy System in Egypt: Evolution and Recent Implementation Reforms" En: Harold Alderman, Ugo Gentilini y Ruslan Yemtsov (ed.). *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?* October 2017, 107-150

ABDEL-LATIF, A. y SCHMITZ, H. (2010) "Growth Alliances: Insights from Egypt," *Business and Politics*: Vol. 12: Iss. 4, Article 4.

ABDEL-LATIF, A. y SCHMITZ, H. (2009). "State-Business Relations and Investment in Egypt" IDS Research Report 61. Institute of Development Studies, University of Sussex. October

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown.

ADAMS, R. (s/f) *Self-Targeted Subsidies: The distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System*. Washington, DC: World Bank.

AGENOR, P. y ASILIS, C. (1997). "Price controls and electoral cycles". *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 13(1): 131-142.

AHMED, S. (2014). *The Impact of Food and Global Economic Crises (2008) on Food Security in Egypt*. *African and Asian Studies*, 13:1-2, 205-236.

AHMED, A., BOUIS, H., GUTNER, T. y LOFGREN, H. (2001). *The Egyptian food subsidy system: Structure, performance and options for reform*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Research Report 119, Washington, DC.

AL-ARABY, A. (2014). *Vision for administrative reform in Egypt (Presentation by the Minister)*. Cairo, EG: Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform. Recuperado de: <http://www.ad.gov.eg/Admin/EditorDocs/Governance/Public%20Administration%20Reform%20Plan%20.pdf>

ALDERMAN, H. (2002). *Subsidies as a social safety net: Effectiveness and challenges*. Washington, DC: World Bank.

ALISSA, S. (2007). *The political economy of reform in Egypt: understanding the role of institutions*. Carnegie Middle East Center.

ALMEIDA, P. (2015) "The Role of Threats in Popular Mobilization in Central America", En Federico M. Rossi y Marisa von Bulow (ed.), *Social Movements Dynamics. New Perspectives on Theory and Research from Latin America*. Farnham: Ashgate.

<https://doi.org/10.4324/9781315609546-5>

ALONSO, G. (2000) *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

AMENGUAL, M. (2011). “Cambios en la capacidad del Estado para enfrentar las violaciones de las normas laborales. Los talleres de confección de prendas de vestir en Buenos Aires”. *Desarrollo Económico* 51:202-203.

AMSDEN, A. (1985). “The State and Taiwan’s Economic Development”. En *Bringing the State Back In*. Peter Evans, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), 3-43. New York: Cambridge University Press.

AMSDEN, A. (1992). *Asia’s Next Giant: South Korea And Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

ANDRENACCI, L. (2015). “Una aproximación a la “mala gestión” en políticas públicas. Los déficits en la gestión de la información; el intuicionismo y la sobrepolitización en el Estado argentino”. En *VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Lima.

AYEB, H. (2012) 'The marginalization of the small peasantry: Egypt and Tunisia,' en R. Bush and H. Ayeb (eds), *Marginalization and Exclusion in Egypt*, London: Zed Books, pp. 72-96.

AYUBI, N. (1991) *The State and public policies in Egypt since Sadat*. Ithaca: Reading

AZIZ, S. y CLINGER, D. (2013) Egypt’s corruption woes. CNN World: <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/02/08/egypts-corruption-woes/>

BADRAN, A. (2013). “Understanding the Egyptian regulatory state: independent regulators in theory and practice”. En N. K. Dubash y B. Morgan (eds), *The Rise of Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 55-87

BANFIELD, E.C. (1958). *The moral basis of a backward society*. Chicago: The Free Press.

BARSOUM, G. (2016). The public sector as the employer of choice among youth in Egypt: The relevance of public service motivation theory. *International Journal of Public Administration*, 39 (3), 205–215.

BARSOUM, G. (2018). Egypt’s Many Public Administration Transitions: Reform Vision and Implementation Challenges, *International Journal of Public Administration*, 41:10, 772-780.

BARTFELD, C. (2016). *SNAP matters: How food stamps affect health and well-being*. Redwood City, CA: Stanford University Press.

BARZELAY, M. y ARMAJANI, B. (1999). “Atravesando la Burocracia”. En: *Clásicos de la Administración Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 951-989.

BATES, R. (1981). *Markets and states in tropical Africa: The political basis of agricultural policies*. Berkeley: University of California Press.

BERTRANOU, J. (2013). “Capacidad estatal. Aportes al debate conceptual”. En *7° Congreso Argentino de Administración Pública*: Mendoza.

BIDEGARAY, M. (2015). Importación de juguetes: Los súper pueden traer más que otros comercios. Clarín. Recuperado de [http://www.clarin.com/empresas-y-negocios/juguetes-importacion\\_0\\_SyslOYD7g.html](http://www.clarin.com/empresas-y-negocios/juguetes-importacion_0_SyslOYD7g.html)

BIENEN, H. S. y GERSOVITZ, M. (1986). “Consumer subsidy cuts, violence, and political stability”. *Comparative Politics*, 19 (1), 25–44.

BIRKLAND, T. (2005). *An Introduction to the Policy Process. Theories, concepts and models of public policy making*. Armonk: M:E. Sharpe.

BITLER, M (2016). “Health and nutrition effects of SNAP: Selection into the program and a review of the literature” En *SNAP matters: How food stamps affect health and well-being*. En: BARTFELD, C. et al (2016). Redwood City, CA: Stanford University Press.

BOEX, J. (2011). *Democratization in Egypt: The potential role of decentralization* (Policy Brief, February, 3). Washington, DC: Urban Institute Center on International Development and Governance.

BONVECCHI, A. y SCARTASCINI, C. (2015). “La economía política de la política social. De las instituciones a las redes sociales”. En *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. En: SCARTASCINI, C. et.al. (comp.), Washington: BID.

BROOCKMAN, D. (2012). “The ‘Problem of Preferences’: Medicare and Business Support for the Welfare State”. *Studies in American Political Development* 26 (2): 83–106.

BULOW, J. y KLEMPERER, P. (2011). Price Controls and Consumer Surplus. En: <http://ssrn.com/abstract=1439045> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1439045>

BUSH, R. (2000). An agricultural strategy without farmers: Egypt’s countryside in the new millennium. *Review of African Political Economy* 27: 235-249.

CASTELLANI, A. y LLAMPART, F. (2012). “Debates en torno a la calidad de la intervención estatal”. En: *Papeles de Trabajo*, Revista electrónica IDAES. Año 6, N° 9, junio de 2012, 155-177.

CASWELL, J. y YAKTINE, A. L. (2013). Supplemental Nutrition Assistance Program. Examining the Evidence to Define Benefit Adequacy. Washington (DC): National Academies Press (US)

CBPP (2012) “Romney’s Charge That Most Federal Low-Income Spending Goes For “Overhead” And “Bureaucrats” Is False”. Center on Budget and Policy Priorities, Enero 2012. <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/1-12-12bud.pdf>

CBPP (2016) “Policy Basics: Introduction to SNAP”. Center on Budget and Policy Priorities, Marzo 2016. Recuperado de: [www.cbpp.org/research/policy-basics-introduction-to-the-supplemental-nutrition-assistance-program-snap](http://www.cbpp.org/research/policy-basics-introduction-to-the-supplemental-nutrition-assistance-program-snap)

CECCHINI, S. *et al* (2014): “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada”. CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 202, Santiago de Chile.

CHEUNG, S. (1974). “A Theory of Price Control”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 17, No. 1, 53-71.

CIPE (2010). Tackling the Leviathan: Reforming Egyptian bureaucracy for improved economic growth. Cairo: CIPE

CLINARD, M. (1969). The Black Market: A Study of White-Collar Crime. New York: Rinehart and Co., Inc.

COASE, R. H. (1994). Essays on Economics and Economists. Chicago: The University of Chicago Press.

COLANDER, D. (1984). “Galbraith and the Theory of Price Control”. *Journal of Post Keynesian Economics*,: 30-42.

CULPEPPER, P. (2010). Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan. New York: Cambridge University Press.

CURRIE, J. (2004). The Take-Up of Social Benefits. December, 2003 (revised June, 2004).

DAHL, R. (1982). Dilemmas of pluralist Democracy, New Haven: Yale University Press.

DEWEY, M. (2012), “The making of Hybrid Stateness: sources of Police Performance in the Conurbano”. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32 (3), 599-611, Santiago de Chile.

DEWEY, M. (2017). The architecture of illegal markets. Towards an economic sociology of illegality in the economy. Oxford: Oxford University Press.

DI MEGLIO, G. (2017) “El saqueo y la muerte. El día después de la batalla de Caseros en Buenos Aires”. En: Di Meglio, Gabriel y Serulnikov, Sergio (Comp.), La larga historia de los saqueos en la Argentina. De la Independencia a nuestros días, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.



DI MEGLIO, G. y SERULNIKOV, S. (2017) “Introducción. Los unos y los otros: la experiencia histórica de los saqueos”. En: Di Meglio, Gabriel y Serulnikov, Sergio (Comp.), *La larga historia de los saqueos en la Argentina. De la Independencia a nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

DU GAY, P. (2012) *En elogio de la burocracia*, Madrid: Siglo XXI Editores.

DUNN, S. y PRESSMAN, S. (2005). “The Economic Contributions of John Kenneth Galbraith”. *Review of Political Economy*, 17(2), 161–209.

DUNSIRE, A. (1993). “Modes of governance”. En KOOIMAN, J. (Ed.), *Modern governance: New government-society interactions*. Newbury Park: Sage.

ECHEBARRIA, K. y CORTAZAR, J. (2006). “Las reformas de la administración y el empleo público en América Latina”. En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Lora, Eduardo (ed). Washington: IDB.

ECHEBARRIA, K. (2006). “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 34.

ECKER, O., AL-RIFFAI, P., BREISINGER, C. y EL-BATRAWY, R. (2016), *Nutrition and economic development. Exploring Egypt’s exceptionalism and the role of the food subsidies*. Washington, DC: IFRI

EDIN, K. y SHAEFER, H. L. (2015). *\$2.00 a Day: Living on Almost Nothing in America*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt

EHCSS (Egyptian Holding Company for Silos and Storage) (2016). “Current and Planned National Storage Capacity of Wheat per Governorate.” *Unpublished report*, EHCSS, Cairo.

ERRADA (Egyptian Regulatory Reform and Development Activity) (2013). Recuperado de: <https://www.errada.gov.eg/index-en.html#about>

ESPING-ANDERSEN, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim,

EVANS, P. (1979) *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press.

EVANS, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

EVANS, P. y RUESCHEMEYER, D. (1985). “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”. En *Bringing the State Back In*.

Peter Evans, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), 3-43. New York: Cambridge University Press.

FARINETTI, M. (2017) “Día de furia en Santiago del Estero. El 16 de diciembre de 1993”. En: Di Meglio, Gabriel y Serulnikov, Sergio (Comp.), *La larga historia de los saqueos en la Argentina. De la Independencia a nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

FASSIN, D. (2018). *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

FIEL (1990). *Control de precios e inflación. La experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: Ediciones Mantial.

FILGUEIRA, F. (2001). “Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina” (I y II). En [www.henciclopedia.org.uy](http://www.henciclopedia.org.uy)

FILGUEIRA, F. (2013) “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2), pp.17-46.

FILGUEIRA, F. (2014). “Hacia un modelo de protección social universal en América Latina”. *Serie Políticas Sociales* n° 188, CEPAL, Santiago de Chile.

FINANCIAL TIMES (2012). Kraft warns on US food stamp cut plans. Recuperado de: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7ed1db42-f932-11e1-945b-00144feabdc0.html#axzz261zpCuUt>

FLIGSTEIN, N. (2001). *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press.

FMI (2012) Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP). Recuperado de: <https://www.fmi.org/docs/gr-issue-papers/fmi-snap-issue-paper.pdf?sfvrsn=2>

FNS (2012). A short history of SNAP. Recuperado de: [www.fns.usda.gov/snap/rules/Legislator/about.htm](http://www.fns.usda.gov/snap/rules/Legislator/about.htm)

FORNI, P. (2010). “Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social”, *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, Vol. 3, Núm 5, 61-80.

FRAC (2012) *FRAC releases new polling data showing overwhelming support for efforts to end hunger*. Recuperado en: <http://frac.org/frac-releases-new-polling-data-showing-overwhelming-support-for-efforts-to-end-hunger>

FRASER, N. (2020). *Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda*. Madrid: Traficantes de Sueños.

FRERICHS, S. (2016) “Egypt’s Neoliberal Reforms and the Moral Economy of Bread: Sadat,

Mubarak, Morsi”, En: *Review of Radical Political Economics*, Vol. 48, No. 4, pp. 610-632

FRIEDMAN, M. (1977) “From Galbraith to Economic Freedom”, *Occasional Paper 49*, London: Institute of Economic Affairs.

FRIEDMAN, M., y FRIEDMAN, R. D. (1990). *Free to choose: a personal statement*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.

FUKUYAMA, F. (2000). “The Imperative of State-building”. *Journal of Democracy*, 15.2, 17-31.

GABOR, V., HARDISON, B., BOTSKO, C. y ULETT, S. (2003). *Food Stamp Program Access Study: Local Office Policies and Practices*. Washington, D.C.: Economic Research Service, USDA.

GAI (2012). *Profits from Poverty: How Food Stamps Benefit Corporations*. Government Accountability Institute.

GALBRAITH, J. (1941). “The Selection and Timing of Price Controls”, *The Review of Economic Statistics*, 23(2), 82-85.

GALBRAITH, J. K.(1946). “Reflections on Price Control”, *The Quarterly Journal of Economics*, 475-489.

GALBRAITH, J. K. (1951) “The Strategy of Direct Control in Economic Mobilization”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 33(1), 12-17.

GALBRAITH, J. K. (2001) *The Essential Galbraith*. Boston : Houghton Mifflin.

GASC (General Authority for Supply Commodities) (2016). “Wheat Imports, Price, and Storage Data.” Unpublished report, GASC, Cairo.

GEDDES, B. (1994). *Politician’s dilemma. Building state capacity in Latin America*. London: University of California Press.

GERSCHENKRON, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.

GHONEIM, A.F. (2012) “The Political Economy of Food Price Policy in Egypt”, United Nations University – World Institute for Development Economics Research. Working Paper no. 2012/96,

GLICKMAN, A. (9 de marzo de 2015). Se frena desembarco chino: cerraron 500 supermercados. *Ámbito Financiero*. Recuperado de <http://www.ambito.com/781732-se-frena-desembarco-chino-cerraron-500-supermercados>

GODELIER, M. (2015) *Economía, fetichismo y religión en las sociedades primitivas*, Madrid: Siglo XXI.

GRITTER, M. (2015) *The policy and Politics of Food Stamps and Snap*. New York: Palgrave Macmillan.

GUNDERSEN, C (2016). “SNAP and Obesity” En *SNAP matters: How food stamps affect health and well-being*. En: BARTFELD, C. et al (2016). Redwood City, CA: Stanford University Press.

GUTNER, T. (2002). “The political economy of food subsidy reform: the case of Egypt”. *Food Policy*, 27 (5–6), 455–476.

HACKER, J. y PIERSON, P. (2002). “Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State”. *Politics & Society* 30 (2): 277–325.

HALAWA, O. (2013). Bakery owners decry new system. *Egypt Independent*, 30 March 2013. Recuperado de: <http://www.egyptindependent.com/news/bakery-owners-decry-new-system>

HANDOUSSA, H., HAY, M. A., OSMAN, M., y KANDIL, R. (2004). *Egypt Human Development Report 2004: Choosing Decentralization for Good Governance*. United Nations Development Programme (UNDP). Cairo, EG: United Nations Development Programme and The Institute of National Planning, Egypt. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/content/egypt-human-development-report-decentralization>

HERBST, J. (1990). “War and the State in Africa”. *International Security*, 117-139.

HIRSCHMAN, A. (1977) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.

HOYNES, H. y SCHANZENBACH, D. (2012). “Work incentives and the Food Stamp Program”, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 96(1), pages 151-162

ISAACS, J. (2008) “The Costs of Benefit Delivery in the Food Stamp Program”. Electronic Report from the Economic Research Service No 39, Marzo 2008. Recuperado de: [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/03\\_food\\_stamp\\_isaacs.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/03_food_stamp_isaacs.pdf)

JACKSON. G. y NEEB, L. (1974). *Confessions of a Price Controller*. Homewood: Dow Jones-Irwin.

KAMAL, O. (2015) *Half-baked, the other side of Egypt’s baladi bread subsidy. A study of the market intermediaries and middlemen in the system*. Barcelona: CIDOB.

KANDIL, A. (2004). Civic service in the Arab region. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(4\_suppl), 39S–50S.

KATZENSTEIN, P. (1985). “Small nations in an open International economy: the converging balance of State and society in Switzerland and Austria”. En *Bringing the State Back In*. Peter Evans, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), 3-43. New York: Cambridge University

Press.

KESSLER, G. (2014) Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Capítulo 1 “La desigualdad y sus interrogantes”, pp. 7-57.

KIMBERLEY, M. (2013) Food Stamp Corporate Welfare. Black Agenda Report.

KING, R. (2000). Budgeting entitlements: The politic of food stamps. Washington DC: Georgetown University Press.

KINGDON, J. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Nueva York: Harper Collins.

LAGI, M., BERTRAND, K. Z. y BAR-YAM, Y. (2011). The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East. New England Complex Systems Institute. Recuperado de: <https://arxiv.org/pdf/1108.2455.pdf>

LANE, F. (1958). “Economic Consequences of Organized Violence”. *The Journal of Economic History*, 18.4, December, 401-417.

LANGUERODIE, S. y VERGARA, F. (2008). “*The theory of Price controls*”. Review of Political Economy commemorating the 100th anniversary of John Kenneth Galbraiths’ birthday.

LEVI-STRAUSS, C. (1993). Lo crudo y lo cocido, Buenos Aires: Planeta - Agostini.

LINDBLOM, C. (1977). Politics and markets: the world's political economic systems. New York: Basic Books.

LONG, M. W. et al. (2014). “Public Support for Policies to Improve the Nutritional Impact of the Supplemental Nutritional Assistance Program (SNAP)”, *Public Health Nutrition*, Volume 17, Issue 1 January 2014 , pp. 219-224.

LORENZON, F. (2016). “The political economy of food subsidies in Egypt”. *The Public Sphere*, 105-133.

LUSK, J. (2013) Public opinion about Food Stamps. Recuperado de <http://jaysonlusk.com/blog/2013/10/18/public-opinion-about-food-stamps>

MAHER, A. (2011). Reforming government employees’ performance appraisal system in New Egypt. En *Journal of Emerging trends in economic and management Sciences*, 399-401.

MANN, M. (1991). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Zona Abierta* N° 57/58, Madrid.

MARES, I. (2003). “The Sources of Business Interest in Social Insurance: Sectoral Versus National Differences”. *World Politics* 55 (2): 229–258.

- MARTINEZ FRANZONI, J. (2008). “Welfare Regimes in Latin America: capturing constellations of Markets, Families, and Policies”. *Latin American Politics and Society*, University of Miami.
- MARX, K. (2000a). *El Capital. Libro I – Tomo II*. Madrid: Akal.
- MARX, K. (2000b). *El Capital. Libro I – Tomo III*. Madrid: Akal.
- MASCARENHAS BRIL, T. (2018), La "naturaleza" cíclica de la Argentina y la economía política de las coaliciones, en M. M. Ollier (ed.), *La centenaria apuesta de la Argentina democrática*. Buenos Aires: Prometeo.
- MASCARENHAS BRIL, T. y POST, A. (2014), “Policy Traps: Consumer Subsidies in Post-Crisis Argentina”, *Studies in Comparative International Development*.
- MASSEY, A. y MILLER, K. J. (2015). *The International Handbook of Public Administration and Governance*. UK: Edward Elgar Publishing Inc.
- MAZZUCA, S. (2012). “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”. *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, N° 3: 545-560. Santiago de Chile.
- MAZZUCA, S. (2013). “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina”. *Araucaria*, vol. 4, núm. 7, primer semestre, Universidad de Sevilla. España
- MEDELLIN TORRES, P. (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. *División Desarrollo Social. CEPAL*. Santiago de Chile.
- MEILLASSOUX, C. (1977) *Mujeres, graneros y capitales*. México: Siglo XXI.
- MESA-LAGO, C (2004) “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. *Revista de la CEPAL*. N° 84 Diciembre.
- MESSINA, G. M. (2010) *El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino*. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Santiago de Compostela, España. pp.2932-2952.
- MESSINA, G. M. (2011): *Regímenes de bienestar y exclusión social en América Latina: estrategias de sobrevivencia entre familias, Estado y mercado*. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2010-04. 17 pp.
- MINTZBERG, H. (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- MOORE, M. H. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona:

Paidos.

MULLIGAN, C., GIL R. y SALA-I-MARTIN, X. (2004). "Do democracies have different public policies than nondemocracies?". *Journal of Economic Perspectives* no. 18 (1), 51-74.

NAWAR, Y. S. et al (2014) "The Impact of new governmental food subsidies strategy on customer's current economic conditions", *The Business & Management Review*, Volume 5 Number 3.

NIELSEN (2015) "El 80% de los argentinos modificó sus hábitos de compra para ahorrar". En: <http://www.nielsen.com/ar/es/insights/news/2015/estrategias-de-ahorro-consumidores-argentinos-4to-trimestre-2014.html>

NORTH, D. (1990). *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: University Press.

NORTH, D. y WEINGAST, B. (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *The Journal of Economic History*, 49, 4: 803-832.

NORTH, D., WALLIS, J.J. y WEINGAST, B. (2009). *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge: University Press.

OCAMPO, J. A. (2008): "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Nueva Sociedad* n° 215, mayo-junio.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2010), International Bank Reconstruction and Development y The World Bank. (2010). Higher education in Egypt. Reviews of national policies for education. Recuperado de: [www.oecd.org/dataoecd/58/21/44959110.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/21/44959110.pdf)

O'DONNELL, G. (1977). "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico* 16 (64): 523-54.

OFFE, C. (1990), *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza.

OLIVER, K. (2015) Targeting the Egyptian Food Subsidy System: Urban Versus Rural Reform, *UChicago Undergraduate Business Journal*, Spring 2015.

OLSON, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

OMRAN, M. (2007), Privatization, State Ownership, and Bank Performance in Egypt, *World Development*, 35, (4), 714-733.

OMRAN, M. (2009). Post-privatization corporate governance and firm performance: The role of private ownership concentration, identity and board composition. *Journal of Comparative*

Economics, 37(4), 658–673.

OSSONA, J. (2017) “*Los saqueos en Lanús y en Villa Fiorito del 19 de diciembre de 2001*”. En: Di Meglio, G. y Serulnikov, S. (Comp.), *La larga historia de los saqueos en la Argentina. De la Independencia a nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

OSTROM, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En *JGM, Lecturas* [http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf)

OSZLAK, O. (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *Revista POSTData*, N° 11, Abril 2006. [www.oscarozlak.org.ar](http://www.oscarozlak.org.ar).

PÉREZ SAINZ, J. P. (2019). *La rebelión de los que nadie quiere ver. Respuestas para sobrevivir a las desigualdades extremas en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.

PIERSON, P. (1993) “When Effects Become Cause: Policy Feedback and Political Change”. *World Politics*, Vol 45, Issue 04: 595-628

PIERSON, P. (2001) *The New Politics of the Welfare State*. New York:Oxford University Press.

PLUMER, B. (28 de enero 2014). *The \$956 billion farm bill, in one graph*. Washington Post. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/01/28/the-950-billion-farm-bill-in-one-chart/>

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015). *Defining the Challenge, Making the Change. A Study of Public Administration Reform in Arab Transitions*. New York: United Nations.

POLANYI, K. (1957). “The Economy as Instituted Process”, in Polanyi, K., Arensberg, C. M., y Pearson, H. W. (eds.), *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. Glencoe: Free Press, pp. 243-269.

POLANYI, K. (2017). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. (2004). *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

PRZEWORSKI, A. (2007). “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”. En: Acuña, C. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.



PUTNAM, R. (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

QUIROGA, J. P. (2015) “Control(es) de Precio y capacidades estatales. Disciplinamiento, transferencia y redes informales de control, monitoreo y sanción. El caso de Precios Cuidados en Argentina y su aceptación por parte del empresariado del retail local; Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo; Buenos Aires, UNSAM – Georgetown University.

QUIROGA, J. P. (2017a) “Crítica a la Razón Binaria: poder empresarial y agenda global en el marco de políticas de protección de mercado. El caso de Precios Cuidados en Argentina”, *Revista Estudios de Políticas Públicas*, Universidad de Chile, Vol 5, Nro Julio, 122-138.

QUIROGA, J. P. (2017b) “El síntoma de la estatalidad: los controles de precios y las capacidades Estatales. El caso de Precios Cuidados en Argentina”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Universidad de Lanús, Vol 6, Nro 13.

QUIROGA, J. P. (2021a) “El conflicto ausente. Las gramáticas de reconocimiento de la obra de Esping-Andersen y la anulación del conflicto”, *s/p*.

QUIROGA, J. P. (2021b) “De los bienes-salarios a la economía moral del precio justo. El locus argumental de O’Donnell a la luz de los subsidios al pan baladi en Egipto”, *s/p*.

RAJAN, R. (2019) *The Third Pillar. How markets and the State leave the community behind*. New York: Penguin Press.

REPETTO, F. (2014), “Panorama General de la coordinación de la política social en América Latina”, *Seminario Instituciones, Política y Políticas Públicas de la EPG/UNSAM*, 10 de junio.

RICHARDSON, N. P. (2009) *Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina*. *St Comp Int Dev* 44, 228. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9037-5>

ROCKOFF, H. (1984). *Drastic Measures: A History of Wage and Price Controls in the United States*. New York: Cambridge University Press.

ROHAC, D. (2013) “Solving Egypt’s Subsidy Problem”, *Policy Analysis* No. 741, CATO Institute.

ROSE, D. (2007). “*Food Stamps, the Thrifty Food Plan, and Meal Preparation: The Importance of the Time Dimension for US Nutrition Policy*.” *Journal of Nutrition Education and Behavior* 39: 226–32.

ROSENBAUM, D. (2013) “*SNAP Is Effective and Efficient*”. Center on Budget and Policy Priorities, Marzo 2013. Recuperado de: [www.cbpp.org/research/snap-is-effective-and-efficient](http://www.cbpp.org/research/snap-is-effective-and-efficient)

SABATIER, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas. Proyecto Modernización del Estado*. Buenos Aires: Westview Press.

SACHS, R. (2012). *On Bread and Circuses: Food Subsidy Reform and Popular Opposition in Egypt*, Center for International Security and Cooperation, Stanford University.

SADIKI, L. (1997) “*Towards Arab liberal governance: from the democracy of bread to the democracy of the vote*”, 18 (I) *Third World Quarterly* 127.

SADOWSKI, Y. M. (1991). *Political Vegetables? Businessman and Bureaucrat in the Development of Egyptian Agriculture*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

SAHLINS, M. (2018) *Economía de la Edad de Piedra*, Madrid: Akal.

SAINZ, A. (2 de junio de 2014). Los Precios Cuidados beneficiaron a las grandes empresas. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1696591-los-precios-cuidados-beneficiaron-a-las-grandes-empresas>

SASLOW, E. (2014) *American Hunger*, New York: Vintage Books.

SAYED, F. (2004) *Innovation in public administration: The case of Egypt*. New York: UN DESA.

SAYLOR, R. (2012). “Sources of State Capacity in Latin America: Commodity Booms and State Building Motives in Chile”. *Theory and Society* 41(3) (May 2012): 301-324.

SCARTASCINI, C. (2015). “La economía política de las políticas públicas”. En: *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Scartascini, Carlos; et.al. (comp.), Washington: BID.

SCARTASCINI, C. SPILLER, P. STEIN, E. y TOMMASI, M. (2011). “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas...”. En *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Scartascini, Carlos et.al. (comp.). Washington: BID.

SCHLAGER, E. (2010). “Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas. Proyecto Modernización del Estado*. Sabatier, Paul (ed.). Buenos Aires: Westview Press.

SCHNEIDER, B. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCHNEIDER, B. (2008). “Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America”. *Comparative Politics* 40 (4): 379–397.

SCHNEIDER, B. (2009). “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America”. *Journal of Latin American Studies* 41 (03): 553–575.

SCHNEIDER, B. (2014). “Studying Political Economy in Latin America: Gaps and Methods”.

*Latin American Politics and Society* 56 (1): 20–22.

SCHUETTINGER, R. y BUTLER, E. (1978). *Forty Centuries Of Wage And Price Controls: How Not to Fight Inflation*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation.

SEGATO, R. (2003) *Las Estructuras Elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Prometeo.

SEN, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press; 1981

SERULNIKOV, S. (2017) “Como si estuvieran comprando. Los saqueos de 1989 y la irrupción de la nueva cuestión social”. En: Di Meglio, G. y Serulnikov, S. (Comp.), *La larga historia de los saqueos en la Argentina. De la Independencia a nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

SHABAN, R., S. AL-SHAWARBY, J., BLOMQUIST, J., CHAABAN, H., EL-LAITHY, H., LOFGREN y RAZZAZ, S. (2005). *Egypt – Toward a more effective social policy: Subsidies and social safety net*. Washington, DC: World Bank.

SHAHN, J. (2011) Letter from Jessica Shahn, Associate Administrator, Supplemental Nutrition Assistance Program, US Department of Agriculture to Elizabeth Berlin, Executive Deputy Commissioner, New York State Office of Temporary and Disability Assistance. Recuperado de: <http://www.foodpolitics.com/wp-content/uploads/SN>

SIMON, M. (2012) *Food Stamps Follow the Money. Are corporations profiting from hungry Americans?*. Eat Drink Politics. Recuperado de <http://www.eatdrinkpolitics.com/wp-content/uploads/FoodStampsFollowtheMoneySimon.pdf>

SKOCPOL, T. (1985). “Bringing the State Back In: Current Research”. En *Bringing the State Back In*. Peter Evans, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), 3-43. New York: Cambridge University Press

SKOCPOL, T. (1995). *Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.

SMITH, A. (1776) *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Cannan ed.), vol. 1

SOLIMAN, I., FABIOSA, J.F., AMER, M.G. y KANDIL, S. (2010). *Impacts of the economic reform program on the performance of the Egyptian agricultural sector*. Center for Agricultural and Rural Development, Working paper 10-WP 509. Recuperado de: [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/93033/2/10-WP\\_509.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/93033/2/10-WP_509.pdf)

SWINNEN, J. y SQUICCIARINI, P (2012). “Mixed Messages on Prices and Food Safety”. *CScience Magazine*, Volumen 335.

TAUSSIG, F. (1919). “Price Fixing as seen by a Price-Fixer”, *Quarterly Journal of Economics*,

33(2), 205-241.

TAVANA, D. L. (2011). Party proliferation and electoral transition in post-Mubarak Egypt. *Journal of North African Studies*, 16(4), 555–571.

THOMPSON, E. P. (1971) “The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century”. En: *Past and Present*, No. 50. (Feb., 1971), pp. 76-136.

TILLY, C. (1985). “War Making and State Making as Organized Crime”. En *Bringing the State Back In*. Peter Evans, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), 3-43. New York: Cambridge University Press.

TILLY, L. (1971) “The Food Riot as a Form of Political Conflict in France”. En: *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 2, No. 1 (Summer, 1971), pp. 23-57

TILLY, L. (1983) “Food Entitlement, Famine, and Conflict”. En: *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 14, No. 2, *Hunger and History: The Impact of Changing Food Production and Consumption Patterns on Society* (Autumn, 1983), pp. 333-349

TSEBELIS, G. (1990). *Nested Games. Rational Choice un Comparative Politics*, California: University of California Press.

TSEBELIS, G. (2002). *Veto Players: How political institutions work*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

USDA (2012). The Food Stamp Act of 1964. Recuperado de: [http://www.fns.usda.gov/snap/rules/Legislation/pdfs/PL\\_88-525.pdf](http://www.fns.usda.gov/snap/rules/Legislation/pdfs/PL_88-525.pdf)

USDA (2016) “Food and Nutrition Service. 2016 Explanatory Notes”. The Office of Budget and Program Analysis, 2016. Recuperado de: <https://www.obpa.usda.gov/32fns2016notes.pdf>

USDA (2017) “FY2018 Budget Summary”. The Office of Budget and Program Analysis, 2018. <https://www.obpa.usda.gov>

USAID. (2016). *Egypt: Agriculture and Food Security*. Agosto.

VAN BUREN, P. (2014). "9 Questions About Poverty, Answered". Mother Jones. Recuperado de: <https://www.motherjones.com/politics/2014/06/nine-questions-us-poverty-answered/>

VAN WIJNBERGEN, S. (1991). "Intertemporal Speculation, Shortages and the Political Economy of Price Reform," *Papers* 9149, Tilburg - Center for Economic Research.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2006) “La investigación cualitativa”, en *Estrategias de investigación cualitativa*, Irene Vasilachis de Gialdino (coord.). Buenos Aires: Gedisa.

VOGEL, D. (1987). “Political Science and the Study of Corporate Power: A Dissent from the New

Conventional Wisdom”. *British Journal of Political Science* 17 (4): 385–408.

VOGEL, S. (2018). *Marketcraft. How Governments Make Markets Work*. Oxford: Oxford University Press.

WEBER, M. (1947). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WILSON, W. (1999). El estudio de la Administración. En: *Clásicos de la Administración Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 73-96.

WOLKOMIR, E. (2020) “SNAP Boosts Retailers and Local Economies”. *Center on Budget and Policy Priorities*, Mayo 2020. Recuperado de: <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/snap-boosts-retailers-and-local-economies>

WFP (World Food Programme) (2013). *The Status of Poverty and Food Security in Egypt: Analysis and Policy Recommendations*. Cairo: WFP.

WB (World Bank) (2005) “Egypt toward a more effective social policy: subsidies and social safety net” Report 33550-EG, Social and Economic Development Group, Middle East and North African Region, Washington, DC: WB.

YIN, R. (1994). *Case study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, California: Sage Publications. (Introducción, Capítulo 1 y 2)

YITZHAKI, S. (1990). “On the effect of subsidies to basic food commodities in Egypt”. *Oxford Economic Papers* 42: 772—92.

ZEDLEWSKI, S. et al (2006). *Is There a System Supporting Low-Income Working Families?* Washington DC: The Urban Institute. Recuperado de: <http://www.urban.org/publications/311282.html>

ZELIZER, V. (2011) *El significado social del dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.

ZUVANIC, L. y IACOVIELLO, M. (2005). “La burocracia en América Latina”, *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, No 58-59, 9-41