

Contingencia y conflicto. El Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon y la política de subsidios al pan *baladi* en Egipto* *Contingency and Conflict. Kingdon's Multi-Stream Model and the Case of Baladi Bread Subsidies in Egypt.*

JUAN PABLO QUIROGA

Georgetown University, Estados Unidos

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

Jq84@georgetown.edu

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.N3>

Resumen: Analizar políticas públicas supone un doble esfuerzo de modelización, tanto a nivel de los procesos, como de los actores implicados, sus relaciones, reglas y recursos en juego. Sin embargo, en el devenir social de sus distintas teorizaciones han prevalecido modelos secuenciales o (excesivamente) centrados en los decisores, las instituciones o el régimen político, que dificultaron una comprensión más dinámica del proceso de formación de políticas públicas. La presente nota de investigación propone rescatar los aportes de John Kingdon (1995) a partir del análisis del sistema de subsidios al pan y la harina en Egipto en el marco de la coyuntura crítica 2014-2016. Sostendremos que este abordaje nos permitirá no solo iluminar aspectos centrales del caso bajo análisis, sino también poder avanzar en una agenda más diversa de enfoques teórico-metodológicos.

Palabras Clave: Políticas públicas – Economía política – Economía moral – Modelos teóricos – Modelo de corrientes múltiples

Abstract: Analyzing public policies requires a double modeling effort, both at the level of public policy processes, and the actors involved, their relationships, rules and resources at stake. However, in the social development of its different theories, sequential models or others (excessively) focused on decision-makers, institutions or the political regime have prevailed, which made it difficult to understand more dynamically the process of public policy formation. This research note aims at rescuing the contributions of John Kingdon (1995), based on the analysis of the system of subsidies for bread in Egypt in the context of the 2014-2016 critical juncture. This approach will allow us not only to illuminate central aspects of the case under analysis, but also to be able to advance in a more diverse agenda of theoretical-methodological approaches.

Keywords: Public Policies – Political Economy – Moral Economy – Theoretical Models – Multiple Streams Model

1. Introducción

Analizar las políticas públicas supone un doble esfuerzo de modelización, tanto a nivel de los procesos, como de los actores implicados, sus relaciones,

* Recibido el 24 de junio de 2021 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2023.

reglas y recursos en juego. Se trata de una doble estrategia de simplificación basada en la creencia de que existe un nudo de relaciones críticas subyacentes a un conjunto complejo de elementos interactuantes en las políticas públicas.

Sin embargo, en el devenir social de su discusión han prevalecido modelos secuenciales o centrados (excesivamente) en los decisores, las instituciones o el régimen político, en tanto que variables independientes, que dificultan una comprensión más dinámica del proceso de formación de políticas, de su carácter no-lineal y contingencia.

En vistas de ello, la presente nota de investigación propone rescatar críticamente el Modelo de Corrientes Múltiples (en adelante, MCM) propuesto por John Kingdon (1995), a partir del análisis del sistema de subsidios al pan y la harina en Egipto en el marco de la coyuntura crítica 2014-2016. Sostendremos que este abordaje nos permitirá no solo iluminar aspectos centrales del caso bajo análisis, sino también otros abordajes posibles del proceso de políticas públicas, de manera de poder avanzar —a través de un juego de contrastes— en una agenda más diversa de enfoques teórico-metodológicos.

2. El subsidio al pan *baladi* en Egipto: la particularidad de su forma

Egipto ocupa un lugar central para estudiar los sistemas de subsidios a los alimentos, sobre todo porque ha sido 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).

Al inicio del período bajo análisis, 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 de su alcance, como a su participación sobre la estructura de costos de financiación.

A diferencia del sistema de racionamiento, donde cada hogar recibía cuotas fijas de productos subsidiados (entre 2006 y 2014 abarcaban arroz, azúcar, aceite de cocina y té negro), 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 del orden de llegada hasta agotar *stock*, sin restricciones sobre la cantidad por persona. Se confiaba, no obstante, en que, por el tipo de pro-

ducto¹, funcione como un “bien inferior”, favoreciendo la “auto-focalización” (Adams, 1999: 4), en vistas a que las colas para obtenerlo, el gusto y la textura debían desincentivar a muchos beneficiarios potenciales.

Sin embargo, según un estudio del Programa Mundial de Alimentos (WFP, 2013), el cual se realizó sobre una muestra de 13.200 unidades domésticas 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 difundido a lo largo de la estructura social.

Por otro lado, 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 desperdicio, a partir de un uso indebido (como alimentar a mascotas), así como para el cambio de dieta a una más rica en calorías y pobre en micronutrientes. Un punto que llevó a Ecker (2016) a reconocer que entre 1970 y 2011 se incrementó la disponibilidad per cápita de calorías en Egipto, a la par que la dieta perdía diversidad nutricional.

3. El modelo de corrientes múltiples (MCM)

El denominado Modelo de Corrientes Múltiples ha tenido —en el curso de su discusión académica en la región— una dinámica desigual en su reconocimiento. El conjunto de retomas en América Latina ha sido poco sistemático y tardía, a diferencia de lo ocurrido en otras latitudes.

Las razones que justifican este cuadro de situación son variadas, pero es probable que la impronta fundadora de trabajos tempranos en la conformación del campo en la región, con personalidades como Oszlak y O’Donnell a la cabeza, haya obturado o limitado otro conjunto de trayectorias posibles.

No obstante, nos proponemos rescatar sus aportes a la luz del valor diferencial, en términos comparativos con otros abordajes, tanto de sus potencialidades explicativas, como de sus nudos problemáticos.

En este sentido, en primer lugar, en comparación con el denominado “modelo secuencial” o “heurística por etapas”², el MCM nos ofrece un enfoque no sólo más dinámico del proceso de formación de las políticas públi-

¹ 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%.

² Ver, por ejemplo, Oszlack y O’Donnell (1995).

cas, 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 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 concentrado en el proceso de articulación de problemas, soluciones y políticas donde resalta al carácter contingente de la respuesta política.

De hecho, frente a desarrollos en donde se hace un llamamiento explícito a que el problema de investigación radique en “indagar los problemas que se le presentan al gobernante en la conversión de sus ideas en acción de gobierno” (Medellín Torres, 2004: 48), 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 postula, entonces, 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 “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, al concentrar su atención en el proceso y el conflicto por la definición entre alternativas (de problemas, soluciones y configuraciones políticas) al interior de cada corriente (por oposición a los desarrollados immanentes, centrados en la política pública en sí y sus resultados), el MCM nos ofrece una perspectiva muy útil que reintegra a la política pública bajo

análisis al interior de su sistema productivo: del conjunto de relaciones y procesos sociales de la que es producto.

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 “coordinación y coherencia” o su “orientación al interés público” (Scartascini et al., 2011), sino su rol como reductora de la incertidumbre. En este sentido, se trata de un enfoque más pragmático que normativo: cualquier toma de decisión/posición por parte del sujeto estatal es mejor que ninguna decisión. Su valor reside en el entramado de relaciones sociales que produce.

Otro atributo central de este enfoque radica en la independencia entre corrientes. No existe prioridad lógica ni ontológica de los problemas por sobre las soluciones (ni de ninguna de las corrientes por sobre las otras): “los eventos no proceden de forma ordenada en etapas, pasos o fases [...] 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).

Ahora bien, llegados a este punto, nos encontramos frente a la conceptualización del MCM del rol articulador del “emprendedor”, quienes constituirían actores claves con capacidad para aprovechar la oportunidad y con una doble función. En primer lugar, la 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, articular a los tomadores de decisión con los promotores a los efectos de lograr una decisión sobre el problema socialmente problematizado en cuestión.

Se trata de un punto problemático del modelo. Sobre todo, por una excesiva “concretización” del nivel de abstracción a partir de identificar al “emprendedor” con sujetos empíricos. De hecho, las reservas planteadas en relación con 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, daría la impresión que la teoría hace a un lado los condicionantes estructurales para enfocarse (excesivamente) en “*los papeles críticos que juegan determinados individuos*” (Schlager, 2010: 328).

Si bien compartimos la preocupación por cierto interés excesivo en la dimensión de los agentes individuales, en detrimento de niveles de tipificación lógica de orden superior, el mismo Kingdon reconoce que la “corriente política” es permeable a ciertos arreglos institucionales y las po-

siciones institucionales de los emprendedores afectan su capacidad de unir las corrientes con éxito.

De hecho, 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 político³ o las instituciones⁴, 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”— tienen 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 co-determinación causal de los fenómenos bajo análisis que, en todo caso, no pueden resolverse *a priori*. Por el contrario, su determinación efectiva debe ser establecida como fruto de una investigación efectiva.

Una operacionalización posible de los procesos al interior de cada corriente, a partir de sus observables, podría ser como sigue:

4. El proceso de política pública: la reconstrucción de sus condiciones productivas

Los subsidios se encuentran enraizados en la historia política de Egipto. Con fuerte énfasis a partir del período nacionalista inaugurado en 1952, a la luz del proceso de industrialización, los mismos tuvieron un *papel clave como complemento de los salarios y el financiamiento de un costo de vida bajo* que la mencionada estrategia de desarrollo implicaba.

No obstante, los intentos de reformas han sido frecuentes. Concretamente, se inician 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. Frerichs señala, en este sentido, 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.

³ Un ejemplo de este punto puede encontrarse en Medellín Torres (2004).

⁴ Ver, por ejemplo, Scartascini et al. (2011).

TABLA 1

Operacionalización del proceso político-institucional de políticas públicas en función de sus observables.

Proceso político-Institucional	Observables
Corrientes de Problemas	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de opinión pública. • Gasto público. • Cobertura mediática del problema. • Reconstrucción de leyes y resoluciones que habiliten la intervención estatal. • Incremento de demandas de los actores sociales.
Corrientes de Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión de especialistas. • Legitimidad del sujeto estatal para intervenir. • Reconstrucción de leyes y resoluciones que habiliten la intervención estatal. • Capacidades (administrativas, técnicas, legales, económicas, humanas) de las agencias estatales involucradas. • Propuestas alternativas de organizaciones sociales.
Corrientes de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de opinión pública. • Elecciones, cambios de gobierno o régimen político. • Reformas constitucionales. • Definición/redefinición de las relaciones interjurisdiccionales. • Cambios en la composición del Congreso. • Reestructuración de carteras ministeriales y secretarías. • Incrementos presupuestarios a las agencias estatales involucradas. • Reformas administrativas. • Incremento de demandas: crecimiento de las manifestaciones.

Fuente: elaboración propia.

Para mediados de la década, los subsidios a los alimentos implicaron más de un 20% de los gastos de gobierno, como parte de un sistema de protección social más amplio que abarcaban subsidios al transporte, a la vivienda y la energía. En este marco, y como parte de una serie de compromisos con el FMI, en 1977 Sadat inició un proceso de reforma amplio 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), donde los empleados públicos y los universitarios que aspiraban a ingresar al mismo sistema de subsidios habían jugado un papel clave en las protestas (Soliman et al., 2010): un segmento de 2 millones de personas con salarios fijos y dos empleos.

Después de los incidentes, los cuales implicaron más de 70 muertos en dos días, los países árabes otorgaron un préstamo a Egipto por U\$D 1.4 mil millones, así como una mora en los pagos de los existentes, a la vez que el

FMI y Estados Unidos brindaron asistencia por U\$D 140 millones y U\$D 190 millones, respectivamente.

En este marco, lejos de haber sido limitados, en los años inmediatos a las protestas de enero, el gobierno expandió 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 mediante la introducción de dos categorías de tarjetas de racionamiento, una con mayor y otras con menor proporción de subsidio; eliminar los subsidios a la carne y a los pescados, entre otros; y reducir la población elegible: de 99% de la población a inicio de la década, a 70% en 1998 (Rohac, 2013: 10). De esta forma, el gobierno de Mubarak logró una reducción gradual sin disturbios sociales, la cual permitió reducir el costo fiscal de 14% del total de gastos de gobierno en 1980 a 5,6% en 1996 (Oliver, 2015: 3).

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 y el reajuste de precios y cantidades (Sadowski, 1991). Por otro lado, a partir del 1981, el gobierno empezó a limitar el alcance y el acceso sin cambios explícitos en la política. En este sentido, se restringió (informalmente) el número de tenedores de tarjetas de racionamiento a partir de no entregar nuevas o de no reemplazar aquellas en suspenso por fallecimiento del titular, entre otros.

Entre 1990 y 1993 se redujeron 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, té, aceite, lentejas, fideos, aceite comestible, café, sésamo, carne congelada, pescado, huevo, pollo, entre otros; para 1995, en cambio, el subsidio solo cubría el pan *baladi*, la harina de trigo, azúcar y aceite comestible.

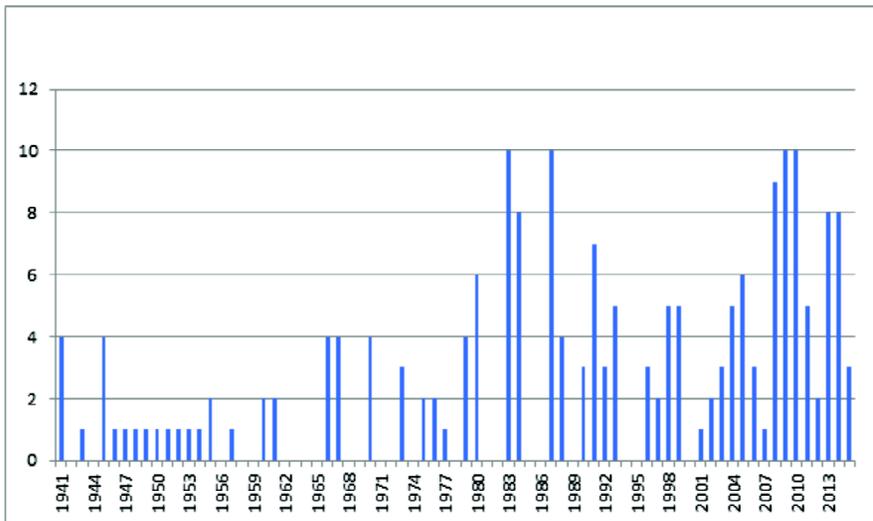
A su vez, se realizaron una serie ajustes, en apariencia “menores”, pero con un fuerte impacto, como, por ejemplo, la reducción del peso estándar de las piezas de 160gr a 135gr; y la reducción del contenido de trigo por pieza (lo que derivó en un ahorro de 1 millón de toneladas de trigo). Por otro lado, se verificaron tres series de acuerdos con el FMI, uno entre 1991 y 1993, otro entre 1993 y 1996 y, finalmente, entre 1996/1998, los cuales tendrían como precondition reformas estructurales que incluían la reducción de subsidios públicos, la privatización de empresas públicas y la liberalización del comercio.

Para 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.

Poco después de la revolución de 2011, el FMI envió negociadores para otorgar nuevos préstamos al gobierno de Morsi, el cual continuó la línea de reformas y colaboración con el organismo. 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 13% del PBI en el año fiscal 2013.

En suma, fruto de 196 reformas sucesivas, experimentadas con fuerza y regularidad, sobre todo a partir de la década de 1980, Egipto pasó 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 (Frerichs, 2016).

GRÁFICO 1
Cantidad de reformas por año 1940 – 2015



Fuente: Elaboración propia.

En este punto, entramos al período bajo análisis (2014-2016) 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 problemas de sub-declaración, focalización y determinación. La corriente de políticas, en cambio, estaba 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 daban 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.

De hecho, en febrero de 2014 se introdujeron una serie de cambios radicales sobre la base de cuatro lineamientos. En primer lugar, el cambio de un sistema de subsidio a la oferta, para subsidiar la demanda. El gobierno abandonó, de esta forma, el esquema de financiamiento de la harina que distribuía a las panaderías, para que estas la obtengan a precio de mercado de los molinos, pero sí vendan el pan a precio fijo. Así, se subsidiaba la diferencia entre el costo real (incluido el margen) y el precio de venta al público. Ese nuevo sistema posibilitaba un mayor control sobre las “fugas” al mercado negro, a la vez que las panaderías se convertían en competidores de mercado con nuevos incentivos para mejorar su eficiencia y productividad para obtener una mejor ganancia. Incluso, disminuyeron sustancialmente las denuncias por bajo peso de las rodajas: de 45.598 incidentes en 2013 a 14.102 en 2015 (Kamal, 2015).

En segundo lugar, se limitó el alcance del beneficio, a partir de establecer un máximo de 5 rodajas por individuo por día, o 10kg de harina subsidiada por mes. El monto se había fijado en función del consumo per cápita más alto del país (4,5 en el norte del Sinai).

Por otro lado, con el objetivo de cambiar los hábitos de consumo, el gobierno introdujo un sistema de puntos que premiaba el racionamiento. De esta forma, por cada rodaja ahorrada, el sistema les daba 10 piastras que podían usarse para la compra de otros productos dentro del sistema de racionamiento. Según Abdalla y Al Shwarby (2017), el gobierno se ahorra 20 piastras, el consumidor ganaba 10, sumada a las 5 que no gastaba en la compra, a la vez que se establecía un sistema complementario que brindaba más opciones en términos de dieta a los beneficiarios y un ahorro fiscal.

TABLA 2

Corrientes múltiples de emergencia del sistema de subsidios al pan *baladi*

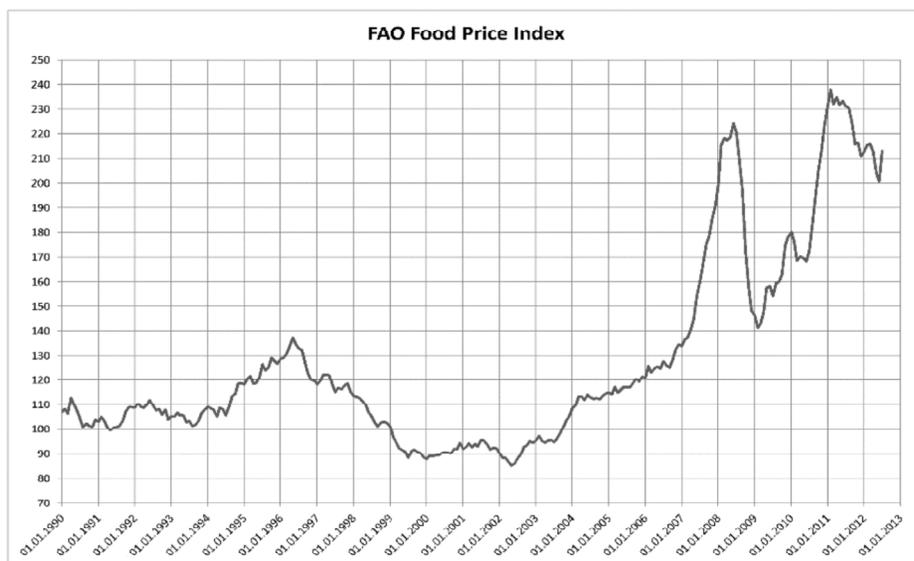
	Subsidios al pan <i>baladi</i>
Corrientes de Problemas	<ul style="list-style-type: none"> • Inflación e incremento costo de vida • Abastecimiento y dependencia de flujos de importación • Economía moral • Caída de reservas / endeudamiento • Crecimiento de la pobreza • Deficiencia de producción agrícola nacional • Alta vulnerable a precios internacionales • Crisis fiscal: caída en ingresos del turismo, caída de inversiones extranjeras y caída en el rendimiento del sector extractivo • Amplitud de los beneficios • Problemas de subdeclaración, determinación y focalización
Corriente de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Restricción presupuestaria: crecimiento del gasto • Compleja trama burocrática • Tensiones de sucesión de gobierno • Conflictividad social • Dependencia de acuerdos y revisiones con el FMI y agencias de cooperación internacional • Reformas políticas (nueva Constitución) y propuesta de reformas del servicio civil
Corriente de Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas de "mercantilización incipiente": incentivos de mercado, constitución de competidores de mercado, sistema de puntos y subsidio a la demanda. • Prácticas informales de ampliación/restricción de beneficios y beneficiarios • Restricción de criterios de elegibilidad y número de beneficiados • Mejora de mecanismos de focalización • Limitación a las fugas y pérdidas, así como a la constitución de mercados negros • Controles electrónicos de las operaciones • "Dividendo de Paz"

Fuente: Elaboración propia.

De la reconstrucción precedente se evidencia que el bienio bajo análisis expuso a la política de subsidios del pan y la harina *baladi* a una coyuntura crítica: una confluencia de factores disruptivos a las bases económicas y políticas mismas de una sociedad. En nuestro caso, al inicio del período de referencia, las políticas públicas para el subsidio a la harina y pan *baladi* 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.

GRÁFICO 2

Índice mensual de precios



Fuente: FAO.

En cuarto término, se automatizó el sistema con el objetivo de ganar un mayor control y facilitar la inclusión financiera. De esta forma, se estableció, a partir de la obligatoriedad de uso de las tarjetas electrónicas, un esquema de control, en tiempo real, del consumo efectivo de los beneficiarios y las transacciones financieras de las panaderías. 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.

En quinto lugar, se redujo el desperdicio de trigo y se controlaron las fugas. Para esto, se diseñó un proyecto de alcance nacional para mejorar el sistema de almacenamiento. Sobre todo, porque hasta el año 2013, entre el 30% y 40% del almacenamiento se hacía en puntos locales a cielo abierto. Esta pérdida de calidad y control en el acopio derivó, según estimaciones (Kamal, 2015), en pérdidas frecuentes del orden del 11% de la producción.

Como fruto de las reformas, y la complementariedad entre el subsidio al pan *baladi* y el viejo sistema de racionamiento, ahora se permitía a los beneficiarios elegir entre un conjunto más amplio de productos que inicialmente rondaba los 20 ítems y luego alcanzaría a más 100, cubriendo alimen-

tos (pollo, carne, pescado) y productos no alimenticios, como detergente. Asimismo, 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 potenciaba la competencia de mercado, permitiendo que los almacenes que solo vendían los productos subsidiados tengan un surtido más amplio.

Como resultado, 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 ascendieron a 20,6 millones, equivalentes a 68,9 millones de personas, y las panaderías a 25.684.

5. El sistema de subsidios y sus actores

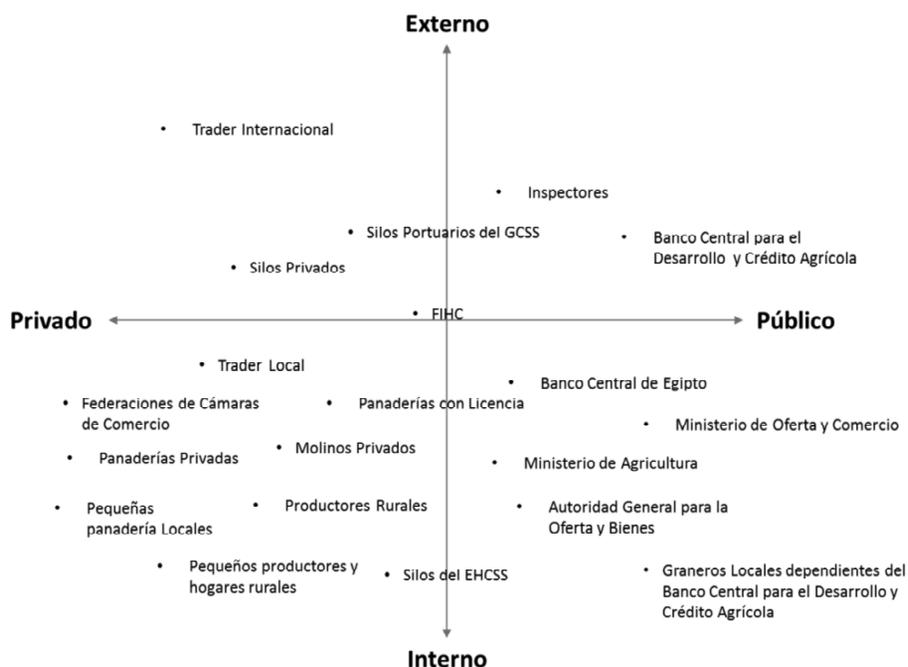
El entramado de actores y relaciones que da soporte material a la política pública es en extremo complejo. En primer lugar, cuando el conjunto de relaciones entre los actores implicados (las cuales abarcan agencias de gobierno, *holdings* públicos, empresas privadas de transporte y acopio, panaderías, pequeños y medianos productores, productores y *traders* internacionales, entre otros) se despliegan en sincronía (como lo muestra el gráfico 3), lo primero que se pone en evidencia es su gran dispersión 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 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 del Estado y sus agencias.

Por último, este entramado de relaciones previsto por el diseño de la política pública 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.

Cuando se cruzan estos principios de clasificación, se observa que los dos cuadrantes que definen la órbita privada (gráfico 4) son bastante más robustos (en términos absolutos) que la impresión que se podría tener *a priori*.

GRÁFICO 4
Clasificación de actores implicados

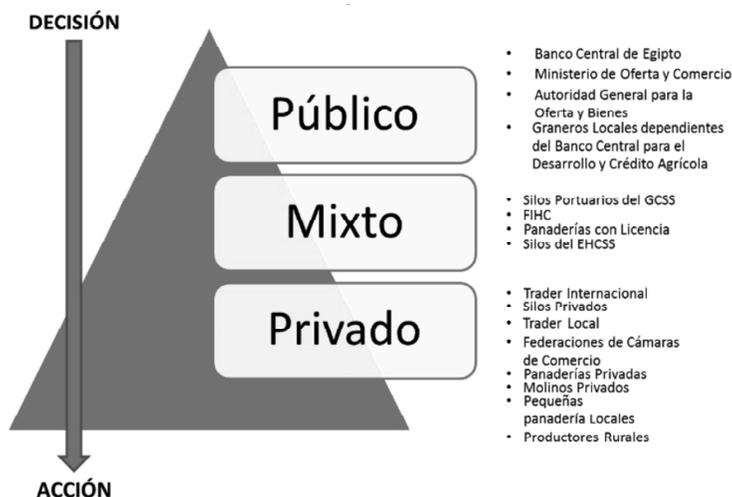


Fuente: Elaboración propia.

Esto se debe a que, 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 de interés: al eje público/privado se le superimprime otro principio de división relativo al par decisión/ejecución: mientras las decisiones se concentran a nivel público, es en orden de la ejecución en donde emergen los actores privados. En otros términos, el sector privado deviene en una prótesis para la acción del aparato burocrático.

GRÁFICO 5

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.

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 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 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, en la década de 1970.

Abdel-Latif y Schmitz (2010 y 2009) trazan la trayectoria de las políticas para atraer inversiones privadas desde mediados de la década de 1970, con la incorporación de leyes que ponían fin a la expropiación (nacionalización); inauguraban disposiciones legales para la igualdad de trato de las empresas locales y extranjeras en la década de 1980; las políticas de ajuste estructural en la década de 1990; y la propiedad intelectual y las leyes laborales a principios de la década de 2000.

En suma, la creciente búsqueda por remercantilizar parte de las relaciones previstas en el diseño de la política no se deben exclusivamente a la fuerte dependencia de flujos y precios internacionales para el abastecimiento del trigo o al consecuente creciente costo y problema de financiamiento (incluso, tiene efectos limitados en este sentido). Por el contrario, el análisis de los actores implicados parece indicar que —en paralelo a una creciente presión fiscal— se verifica un déficit a nivel del aparato burocrático y una búsqueda de incentivos para actores de mercado con miras a constituir una prótesis para la ejecución. Una convocatoria pública a esfuerzos privados como complemento del accionar de la burocracia, en el marco de una tensión entre la burocracia, como actor, y el gobierno.

Sin embargo, en ese mismo movimiento de convocatoria, el gobierno terminaría preso de una trampa: al no mejorar las condiciones materiales efectivas (sino, incluso, empeorar el salario real, a partir de limitar el acceso al pan subsidiado), ni estructurales del desempeño de la burocracia (pese a repetidas promesas de reforma), empujaría a la misma al pluriempleo; a ciertas prácticas rentistas (fruto de la oportunidad que se le presenta a los funcionarios de beneficiarse por su posición y rol en la asignación de recursos escasos⁵); o bien a la protesta, en defensa del subsidio al pan *baladi*, como mecanismo para defender su salario real. Situación que derivaría en que funcionarios y otros empleados del sector público se volvieran más activos en la organización de protestas, exigiendo mejoras en sus condiciones de trabajo. De hecho, los trabajadores del sector público organizaron 1.355 protestas sólo en 2012.

⁵ 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\$D160 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.

6. Discusión

A lo largo de estas páginas identificamos una serie de propiedades en la obra de Kingdon, con miras a poder explicitar el estatuto particular y valor diferencial de sus aportes a través de un doble juego analítico. En primer lugar, la puesta en diálogo con (parte) de su otredad: con algunas otras teorizaciones que estructuran un entramado de ecos y reenvíos que definen la singularidad de su propuesta: una comprensión más dinámica del proceso de formación de políticas (su no-linealidad) y de la contingencia en la respuesta del sujeto estatal y sus agencias.

En segundo lugar, a partir del análisis de la política pública de subsidios al pan y la harina *baladi* en Egipto, el cual puso evidencia ciertas tensiones recurrentes para el caso bajo análisis. 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.

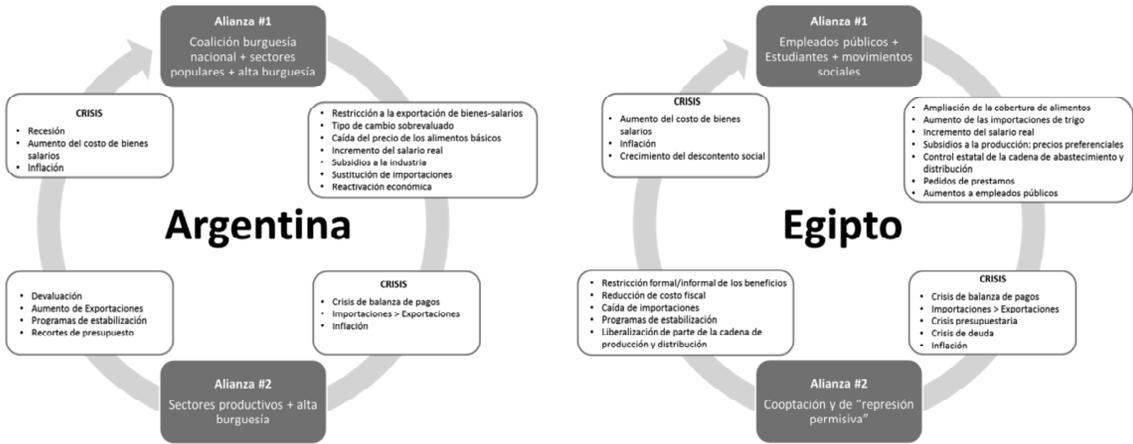
Estas tensiones, por otro lado, al momento de una coyuntura crítica, derivaron en un nuevo proceso por remercantilizar un conjunto de relaciones de provisión previstas en el diseño original y que —sin embargo— no redujeron ni el alcance ni el costo del programa, aun cuando lograron mejorar los mecanismos de control y la composición de la dieta.

En este punto, el análisis fruto de una perspectiva como la del MCM nos permitió e (a partir de su énfasis en los procesos y los actores) circunscribir una serie de propiedades recurrentes e invariantes que parecen plantear algunas similitudes con el caso argentino —desarrollado por O'Donnell en 1977—, no sistemáticamente analizadas en este trabajo. En este sentido, si bien este desarrollo requeriría un análisis independiente, la evidencia parece indicar que estaríamos frente a una problemática simétrica pero inversa al caso documentado por el , en donde las políticas de control de precios de bienes-salarios habían 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: 1. la emergencia en Argentina de un sector popular con recursos económicos y organizativos significativamente mayores al resto de la región; y 2. el hecho que los principales productos de exportación de la economía sean aquellos que constituyen el principal bien-salario del sector popular.

El caso de Egipto, por el contrario, 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; mientras que las políticas económicas que limitan la importación tienen un impacto negativo sobre el salario real urbano, sobre todo de los empleados públicos.

GRÁFICO 6
El ciclo exportador (Argentina) e importador (Egipto)



Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, las dos relaciones parecen invertirse: 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. A su vez, ambos casos están estructurados sobre la base de la alta valoración social de productos con una fuerte incidencia en la dieta básica de los sectores populares.

Sin embargo, una diferencia significativa se impone: 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: el enfrentamiento histórico entre el gobierno y la burocracia. 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.

De confirmar una investigación subsiguiente, este conjunto de relaciones podría indicarse que, así como inscribir el caso de Egipto en el marco de “protestas de austeridad” o “revueltas del FMI” encubre un conjunto de relaciones más profundas, la idea de “percepción inmediata de cambios en los precios relativos” (O’Donnell, 1977: 532) o “reconocimiento subjetivo” (1977: 533) puede abrir el camino a lecturas mecánicas del mismo orden que imputen un peso causal en el lugar incorrecto.

Por el contrario, si hay algo que la comparación con el caso de Egipto nos ayuda a poner en perspectiva no debería ser la reacción mecánica a los aumentos de precios, del tipo de “rebeliones de la panza”, como mencionaba Thompson (1971), sino el peso de cierta idea, políticamente organizada en alianzas de acción colectiva, sobre lo justo, la responsabilidad y del rol del gobierno en la provisión y la prevención del hambre.

Después de todo, no es solo la condición de bienes-salarios la que parece encontrarse en la base del régimen coalicional, sino su lugar en una economía moral: su posición al interior de un proceso (políticamente organizado) de alianza y acción colectiva que pone en valor social (y político) un bien básico.

Si una investigación ulterior confirmara estos principios de lectura (hoy provisorios), ambos casos parecen abonar la idea que lo que estaría en juego en el conflicto por la definición/redefinición de las políticas de control de precio y acceso a los alimentos básicos, no es una crisis de disponibilidad a la que los sujetos sociales reaccionan mecánicamente, sino un fenómeno más complejo que abarca una economía moral de provisión, junto a una economía política de aprovisionamiento de los alimentos que se imbrica con flujos internacionales de abastecimiento, tanto de productos como de crédito. El acento se desplazaría, entonces, de la disposición y reacción mecánica por las fluctuaciones de precio a los derechos y el conflicto por la titularidad sobre los alimentos.

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?* (pp. 107-150) Washington D.C.: The World Bank.
- Abdel-Latif, A. y Schmitz, H. (2009). *State-Business Relations and Investment in Egypt. IDS Research Report 61*. Sussex: Institute of Development Studies - University of Sussex.
- Adams, R. (1999) *Self-Targeted Subsidies: The distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System*. Washington, DC: The World Bank.
- 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
- Frerichs, S. (2016) Egypt's Neoliberal Reforms and the Moral Economy of Bread: Sadat, Mubarak, Morsi. *Review of Radical Political Economics*, 48(4), 610-632.
- 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.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Nawar, Y. S. et al (2014). The Impact of new governmental food subsidies strategy on customer's current economic conditions. *The Business & Management Review*, 5(3).
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-54.
- Oliver, K. (2015) Targeting the Egyptian Food Subsidy System: Urban Versus Rural Reform, UChicago *Undergraduate Business Journal*.
- Rohac, D. (2013) "Solving Egypt's Subsidy Problem", *Policy Analysis*, 741. CATO Institute.
- 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*. Stanford: Center for International Security and Cooperation - Stanford University.
- Sadowski, Y. M. (1991). *Political Vegetables? Businessman and Bureaucrat in the Development of Egyptian Agriculture*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- 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 Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (ed.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 1-32). Washington D.C.: BID.
- 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. *AgEcon*.

Center for Agricultural and Rural Development, Working paper 10-WP 509, 1-30. Disponible en: http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/93033/2/10-WP_509.pdf

Thompson, E.P. (1971) The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century. *Past and Present*, 50. pp. 43-60.

World Food Programme (WFP) (2013). *The Status of Poverty and Food Security in Egypt: Analysis and Policy Recommendations*. Cairo: WFP.