

**Carrera de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires**

**Seminario  
Reforma del Estado. Agendas de Reforma y Estrategias de Desarrollo**

**Prof. Dora Orlansky**

*Con la colaboración de Constanza Iselli, Ma. Silvina Angiono, Ma. Belén Tosti, Ma.  
Eugenia Jebe y Agustina Suaya  
Septiembre 2005*

## **Glosario Básico de la Bibliografía Neoinstitucionalista**

**Accrual Accounting:** se refiere a una manera de llevar la contabilidad en la cual los movimientos de patrimonio, ingresos y egresos son contabilizados en el momento de producirse la transacción, más allá de haber sido abonados o no en el momento de producirse el acuerdo de movimiento. Es utilizado en el ámbito privado y lo que se propone es que tal criterio se extienda al sector público.

**Bienes Públicos:** bienes que no son suministrados por el mercado, y que si lo fueran, la cantidad suministrada es insuficiente. 1) No son exceptuables: cuando han sido proporcionados a un miembro de un grupo no pueden ser negados a los demás (resulta imposible impedir que los disfruten otros individuos). 2) También se caracterizan por el consumo sin competencia: el consumo de un bien o servicio público por parte de un individuo u organización no disminuye el suministro de este bien o servicio para otros potenciales beneficiarios (el coste marginal de extender el servicio a una persona adicional es cero).

**Buen Gobierno:** el concepto de 'buen gobierno' apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros. El análisis del 'buen gobierno' está estructurado en torno de 5 propuestas: 1) el 'bueno gobierno' se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también fuera de él; 2) el 'buen gobierno' reconoce la pérdida de nitidez de los límites y de las responsabilidades tocantes a hacer frente a los problemas sociales y económicos; 3) el 'buen gobierno' identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva; 4) el 'buen gobierno' se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas; 5) el 'buen gobierno' reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Se considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

**Cambio Institucional:** modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo. Es clave para entender el cambio histórico y las vías divergentes. El cambio institucional es producto de la interacción de las organizaciones y las instituciones ya

que las instituciones son las normas subyacentes y los organismos los agentes del cambio.

**Capital Social:** conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto. Hay una diferenciación entre el capital social individual y el capital social comunitario (el capital social que posee un individuo y el capital social que es propiedad de un conjunto). El primero se define como la confianza y la reciprocidad que se extienden a través de redes ego-centradas. Este tipo de capital consta del crédito que ha acumulado la persona en la forma de reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, a otras personas a las cuales le ha ofrecido servicios o favores en el pasado. El segundo se define como aquel que se expresa en instituciones complejas, con contenido y gestión. En esta acepción, el capital social reside, no en las relaciones interpersonales sino en sus estructuras normativas, gestionarias y sancionarias. En ambos casos, sin embargo, la noción de red (como sustrato de la asociatividad) juega un rol significativo.

**Competencia Imperfecta:** se da en mercados en los que no existe competencia perfecta, porque al menos un vendedor (o un comprador) es suficientemente grande para influir en el precio de mercado. La competencia imperfecta se refiere a cualquier tipo de imperfección: el monopolio puro, el oligopolio, y la competencia monopolística.

**Competencia Monopolística:** estructura del mercado en el que hay muchos vendedores que ofrecen bienes que son sustitutos cercanos, pero no perfectos.

**Contratos:** son instituciones; normas que fijan las condiciones que deben cumplir las partes para obtener los beneficios del intercambio en cuestión.

**Coste Marginal:** coste adicional (o aumento del coste total) necesario para producir una unidad adicional del producto.

**Costos hundidos:** Los costos hundidos son aquellos que la firma no recuperará si abandona el mercado (por ejemplo, investigación y desarrollo).

Los costos hundidos diferencian a la empresa que ya está de la que no ha entrado a un mercado.

Los costos hundidos pueden volverse una barrera a la entrada. Afectan el cálculo de los precios que regirán después de que entre el nuevo competidor (la situación antes de que entre no es una referencia adecuada).

Si hay costos hundidos el Estado no puede contar con la amenaza de entrada para restringir el comportamiento monopolístico.

**Costos de Transacción:** son aquellos costos que surgen de la suma de los costos de obtener y verificar la información acerca de la cantidad y calidad de los bienes y servicios, la identificación de los socios de la eventual transacción (y verificación de su reputación, historial, etc.) y la calidad de los derechos de propiedad que van a ser transferidos y el marco jurídico y contractual; los costos de diseñar, supervisar y hacer cumplir el contrato, que incluye cualquier costo incurrido en la solución de disputas y litigios; y los costos de seguro involucrados en asegurar algunos de los riesgos involucrados en una transacción.

**Costos Totales de Producción:** surgen de la suma de los costos de transformación (determinados por la tecnología y los precios de los insumos y de los factores) y los costos de transacción (determinados por las instituciones y la tecnología).

**Curva de Indiferencia:** curva trazada en un gráfico cuyos dos ejes miden las cantidades consumidas de diferentes bienes. Cada punto de una curva (que indica diferentes combinaciones de los dos bienes) genera exactamente el mismo nivel de satisfacción a un consumidor dado. Es decir, el consumidor es indiferente entre dos puntos de la curva.

**Derechos de Propiedad:** definen la capacidad de los individuos o de las empresas para poseer, comprar, vender y utilizar los bienes de capital y otras propiedades en las economías de mercado.

**Economía Normativa:** considera “lo que debería ser”, los juicios de valor o los objetivos de la política económica.

**Economía Positiva:** análisis de los hechos y los datos, “cómo son las cosas”.

**Eficiencia en el sentido de Pareto:** resultado económico en el que ninguna reorganización ni comercio podría aumentar la utilidad o la satisfacción de una persona sin reducir la de alguna otra. En determinadas condiciones limitadas, la competencia perfecta lleva a la eficiencia en la asignación. También llamada *eficiencia en la asignación*.

**“English Awfulness”:** “excesividad inglesa”. Término acuñado por Frank Castles para referirse al hecho de que los países de habla inglesa son los que en mayor medida aplicaron los principios de la NPM.

**Estrategias de Salida:** posibilidad de abandonar una empresa y poder optar por otra diferente.

**Estrategias de Voz:** mecanismos de control que permiten a los individuos introducir cambios en la gestión.

**Externalidades:** actividades que afectan a otros beneficiándolos o perjudicándolos, sin que éstos paguen por ellas o sean compensados. Existen externalidades cuando los costos o los beneficios privados no son iguales a los costos o los beneficios sociales. Pueden ser positivas (los actos de una persona benefician a otras) o negativas (casos en que los actos de una persona imponen costes a otras).

**Fallo o Falla de Mercado:** imperfección de un sistema de precios que impide que se asignen eficientemente los recursos. Son seis los fallos del mercado: los fallos de la competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, los fallos de información, y el desempleo.

**Free Riders:** son aquellos beneficiarios de un bien público que no contribuyen o pagan por su producción.

**Frontera de Posibilidades de Utilidad:** gráfico que muestra la utilidad o la satisfacción de dos consumidores (o grupos) situados cada uno de ellos en un eje. Tiene pendiente negativa para indicar que la redistribución de la renta de A a B reduce la utilidad de A y eleva la de B. *Los puntos de la frontera de posibilidades de utilidad son eficientes en la asignación (o en el sentido de Pareto).* En el caso de la asignación que implican estos puntos, es imposible encontrar resultados viables que mejoren el bienestar de una de las partes sin empeorar el de la otra.

**Gobernabilidad:** capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar.

**Gobernancia (de “governance”):** capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas.

**Información Imperfecta:** a diferencia del modelo neoclásico walrasiano que supone un mercado cuyos agentes se manejan con información perfecta, en la economía de los costos de transacción (Coase) los agentes sólo poseen información imperfecta y grados de incertidumbre.

**Información Incompleta o Asimétrica:** los proveedores poseen más información (conocen más) que los consumidores o viceversa.

**Instituciones:** imposiciones creadas por los seres humanos que estructuran y limitan sus interacciones, definiendo la estructura de incentivos de la sociedad y los mecanismos para asegurar su cumplimiento. En la sociedad se encuentran dos tipos de instituciones o reglas del juego: las formales (aquellas normas escritas, como son la constitución nacional, o cualquier tipo de legislación) y las informales (aquellos códigos de conducta que subyacen y complementan a las reglas formales). Ambas son necesarias ya que de perpetuarse en el tiempo reducen la incertidumbre y por ende facilitan el intercambio.

**Jerarquía versus Mercado:** dicotomía que apunta a los comportamientos basados en la autoridad, los problemas de agencia, etc., en contraste con los contratos y las relaciones basadas en la lógica del mercado.

**Mercado:** entramado institucional que se ha formado históricamente, y que en consecuencia, requiere habilidades y destrezas específicas de las personas y organizaciones que operan en él

**Mercados Incompletos:** mercados privados incapaces de proveer bienes y servicios a costos inferiores al precio que los individuos están dispuestos a pagar. // Siempre que los mercados privados no suministran un bien o un servicio, existe un fallo en el mercado, en estos casos se habla de mercados incompletos

**Mercado Político:** mercado en el cual los actores tienen una comprensión imperfecta de los temas que los afectan y que las instituciones generan altos costos de transacción que impiden el logro de soluciones eficientes.

**Monopolio Natural:** posición de monopolio debido a la existencia de rendimientos crecientes de escala (situación que se da cuando los costes de producción por unidad de producto disminuyen conforme aumenta el volumen de producción). Así, una única

empresa monopolística puede ofrecer la producción de la industria más eficientemente que muchas empresas.

Un monopolio natural tiene lugar, cuando **los costos de producción son muy altos** siendo los costos de la posterior puesta a disposición relativamente bajos. En el caso de monopolio natural fue reconocido, durante largo tiempo, la necesidad del Estado de poner a disposición los bienes, o sea la regulación del mercado, porque la entrada de un segundo oferente es desde el punto de vista económico ante todo ineficiente y también improbable a largo plazo. Ejemplos de monopolio natural son todos los mercados para **obras de infraestructura** como la red de telefonía fija, donde los costos iniciales de instalación de tuberías son muy altos, las llamadas a los empresarios son singulares y no generan inversiones. No obstante, con la creciente desacreditación de la actuación de las empresas públicas, estos mercados son provistos crecientemente por manos privadas. A partir de allí, el Estado sólo se ocupa de la regulación de los mercados.

Un **monopolio natural** es un caso particular de los monopolios en el cual ningún nuevo participante puede ingresar dadas las características particulares del segmento. Esto usualmente ocurre en mercados donde las firmas tienen que realizar una altísima inversión inicial para ingresar. Los incentivos para que otras firmas ingresen son nulos y, por otro lado, también sería ineficiente.

Si bien tienen también cautivos a sus consumidores tener un monopolio natural, a diferencia de uno clásico, es socialmente eficiente. Un ejemplo de ello es la distribución de agua potable en las ciudades.

Obtenido de "[http://es.wikipedia.org/wiki/Monopolio\\_natural](http://es.wikipedia.org/wiki/Monopolio_natural)"

**NPM** : Nueva Gestión Pública. Grupo de doctrinas administrativas que a fines de los setenta comenzaron a formar parte de la agenda de países miembros de la OECD para una reforma burocrática.

**OECD**: Organización Económica de Cooperación y Desarrollo

**Organizaciones u Organismos**: entidades finalistas diseñadas por sus creadores para maximizar riqueza, renta o cualquier otro objeto, dentro del marco de oportunidades procurado por el sistema institucional vigente

***Path Dependence***: inercia derivada de los costos inherentes a un cambio cuya introducción generaría externalidades negativas en la interacción con una red ya existente. "Lo histórico tiene su peso".

**Presupuesto por Resultados**: reforma financiera, aplicada en Singapur, por ejemplo, centrada en un sistema de apropiación basada en programas pero con grados inusuales de libertad para los jefes departamentales para mover recursos entre programas.

**Privatización**: proceso de transformar una empresa estatal en privada.

**Problema Mandante-Mandatario o Principal-Agente o de Agencia**: se presenta toda vez que una parte interesada (el mandante) delega en un mandatario la responsabilidad de actuar en su nombre, y que debido a asimetrías de información, el mandatario puede renunciar a tal responsabilidad sin el conocimiento del mandante.

**Publicitación:** transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos que presta el Estado.

**Rent Seeking:** la búsqueda de beneficios (rentas) que los gobiernos pueden crear, favorecer o mantener

**Riesgo Moral:** se reducen los incentivos de las personas para evitar o prevenir determinado un suceso asegurado.

**Sector Público No Estatal:** se da en una situación en la que el mercado es incapaz de realizar una serie de tareas y el Estado tampoco se muestra suficientemente flexible y eficiente para ella, se abre entonces un espacio para las organizaciones públicas no estatales. Es una tercera forma de propiedad en el capitalismo

**Selección Adversa:** los consumidores tienden a imponer costos más altos que el promedio; o, viceversa, cuando los vendedores excluyen a tales clientes riesgosos.

**Teoría de la agencia:** Analiza la forma de los contratos formales e informales mediante los que una o más personas denominadas como "el principal" encargan a otra persona denominada "el agente" la defensa de sus intereses delegando en ella cierto poder de decisión.

**Tercerización:** transferir al sector privado servicios auxiliares o de apoyo

**Tragedy of the Commons:** metáfora que remite al descuido y degradación al que fueron sometidas las tierras comunes inglesas por el abuso de pastoreo del ganado de propiedad individual; es decir, ilustra el conflicto de intereses individuales frente al interés general. En general, se aplica cuando los individuos maximizan el uso de bienes públicos y no evalúan el costo que acarrearán sus acciones al ignorar el resultado para el conjunto. Es un ejemplo de externalidad negativa.

**Transacciones:** transferencias de derechos de propiedad sobre activos, bienes o servicios.

### **Fuentes Bibliográficas**

Banco Mundial (Sh. J. Burki y G. Perry) (1998) *Más allá del consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*. Wash. D.C. Anexo Técnico: Conceptos para el análisis y diseño de las instituciones. Introducción, Capítulos 1, 2 y 7

Banco Mundial (1997) *The State in a Changing World*. World Development Report 1997. Oxford University Press. Wash. D.C. Pág. 26.

Bresser Pereira, L.C. (1998): "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". *Desarrollo Económico* n° 150 vol 38.

Durston, J. (2000): "Qué es el capital social comunitario". División del Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. <<http://www.cide.cl/liderazgo/lcl1400.pdf>>

Hood, C. (1996): "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980's". *civil System in Comparative Perspective*. Indiana University Press.

North, D. C. (1989?): *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica, Méjico. Págs. 13-22; 43-53 y 85-95

North, D. C. (1998): "Una teoría política basada en los costos de transacción". En S. M. Saiegh y M. Tommasi (comp.): *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. EUDEBA. Págs. 97-112

Ostrom, V. (1991) "New Conceptual Developments and the Opportunities for Reform". En G.F.Caiden y H. Siedenopf (comp.): *Strategies for Administrative Reform*. Lexington Books, R.C. Heath and Co. Lexington, Mass.

Samuelson, P. y Northaus, W. (1994) "Economía", Editorial Mc Graw Hill.

Scott, G. (1996): *Government Reform in New Zealand*. IMF, cap. 12 "Relevance of New Zealand's Experience to Other Situations".

Stoker, G. (1998): "El Buen Gobierno como Teoría: Cinco Propuestas. *Papers de Formació Municipal*. Número 50, Octubre 1998  
<<http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Introducci%F3n/stoker%20buen%20gobierno%20gobernaci%F3n%20DIBA-1998.pdf>>

Stiglitz, J. E. (1992) "El papel del sector público". En *La Economía del Sector Público*, Cap. 4. Editorial Antoni Bosch. Barcelona.