

CORRUPCIÓN Y COMPETENCIA

SUSAN ROSE - ACKERMAN*¹

«Corrupción» puede referirse a cualquier cosa podrida, como cuando un predicador habla sobre la «corrupción del mundo». Mi pintura no es de trazos tan gruesos, y mi tema se limita a la corrupción dentro del sistema político. Distingo la corrupción de otras enfermedades como el nepotismo, el fraude y los negociados. Mi enfoque se aplica a transacciones donde el dinero u otra cosa de valor es ilegalmente transferido a cambio de un beneficio proporcionado por un servidor público. A partir de una visión agnóstica, no es para mí un auto de fe la afirmación que la corrupción sea mala, y por ello debo empezar por demostrar esa afirmación

La corrupción hace que las decisiones públicas favorezcan a los que tienen la capacidad de pagar, perjudicando a quienes realmente necesitan satisfacción de necesidades y no tienen otros medios para obtenerla. Además se manifiesta en una estructura estatal que proporciona poder monopólico, ya sea escaso o amplio, a los funcionarios que actúan como agentes o representantes del Estado.²

Se ha informado que la corrupción está extendida ampliamente en Europa Oriental y en los países de la antigua Unión Soviética. En el pasado la corrupción también se manifestó cuando esos mismos países tenían gobiernos comunistas. En ambos casos, antes y después de los cambios de régimen en Europa Oriental, la relación entre el Estado y la sociedad propiciaba oportunidades fértiles para la corrupción. Estas oportunidades, sin embargo, fueron de carácter muy distinto en cada caso.

Bajo el comunismo, la corrupción era un camino alternativo ante la rigidez de una sociedad sobreplanificada y centralizada. Los precios determinados por el Estado estaban generalmente bajo los valores de mercado, de manera que se producía escasez y desabastecimiento. Los individuos ubicados en posiciones o cargos claves en el sistema monopolizaban de facto el poder, sin importar cual fuera su lugar en la jerarquía. De esta forma, podían exigir pagos para asegurar el abastecimiento de bienes escasos o la provisión de servicios claves. La interrogante que surge es: ¿La corrupción aumentó la eficiencia de los sistemas de estilo soviético? La respuesta es difícil. De cualquier forma, el soborno puede haber ayudado a canalizar bienes hacia aquellos para quienes tenía más valor.

*. Doctora en Economía. Universidad de Yale. Profesora de la cátedra Henry R. Luce Universidad de Yale.

1. Estas observaciones están basadas en mi presentación en la conferencia sobre «Procesos políticos, institucionales y corrupción en los estados en transición en la Europa Central del Este», organizado por el Instituto para Política Constitucional y Legislativa, Universidad de Europa Central, Budapest, 28 y 29 de Enero de 1994 y en mis notas para el Seminario de Prevención de la Corrupción en Santiago de Chile, 27 de Mayo de 1994.

2. Para una exposición más completa de mi visión general, ver Susan Rose-Ackerman: «*Corruption: A study in Political Economy*». (Academic Press de Nueva York, 1978).

Pero la expectativa de obtener sobornos generó en los funcionarios un incentivo para crear más obstrucción y escasez artificiales, y así, aumentar sus ingresos. En el largo plazo el resultado pudo haber sido negativo. Además, la necesidad de hacer y recibir pagos para funcionar en muchas áreas de la vida diaria, convirtió a la mayoría de las personas en transgresores de la ley y, por lo tanto, vulnerables al arresto. La corrupción se convirtió en una forma de control estatal³.

Bajo las condiciones actuales, la corrupción es una forma de superar las incertidumbres de un Estado débil y una economía de mercado escasamente desarrollada. Los incentivos para hacer y recibir pagos surgieron de la existencia de muy pocas reglas, en lugar de muchas. Hoy día, una gran parte de los precios refleja las condiciones del mercado, y muchas actividades que anteriormente sólo podían llevarse a cabo sobornando a las autoridades son legales. Cualquiera puede abrir su propio negocio, sin correr el riesgo de ser arrestado y, de hecho, actualmente tal actividad empresarial es oficialmente alentada.

Pero el Estado es débil. No ha establecido lineamientos claros y precisos para la actividad económica. Los individuos, por lo tanto, buscan alguna forma de seguridad pagando a los funcionarios públicos para que otorguen los permisos o la protección necesaria⁴. Luego, pagar a tales funcionarios para, por ejemplo, evitar la entrada de competidores o desviar los fondos públicos hacia usos privados, es sólo el siguiente paso. Saliendo de una época en la que toda propiedad era posesión del Estado y todos los individuos trabajaban para él, la población de Europa Oriental ha demorado en concebir una clara noción del conflicto de intereses⁵. Los funcionarios públicos que por sus cargos tienen la posibilidad de beneficiar a empresas privadas, obtienen participación en las utilidades de las mismas; los políticos en cargos electivos pueden comprometerse en actividades comerciales que eventualmente se beneficiarán por las disposiciones legales que ellos mismos deben elaborar y aprobar⁶. Si la corrupción y los conflictos de interés se hicieran muy extensos y profundos, dificultarán la formación de un Estado moderno democrático y burocrático. Cualquier cosa que socave la legitimidad de las frágiles y nuevas democracias, es un juego en manos del crimen organizado y de sus grupos relacionados e influir en las

3. Para una discusión más extensa de éste y otros temas, ver *Corruption in a Soviet-type: theoretical considerations*, de J. M. Montias y Susan Rose-Ackerman, en *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, editorial Steven Rosefield, Cambridge University Press, Cambridge, 1981, pp. 53-83.

4. De acuerdo a un informe, «enredados en papeleos y sin perfiles claros de autoridad (los burócratas de Europa Oriental), pueden crear obstrucciones a propósito para obtener sobornos y luego, solucionar todo con facilidad cuando se les paga». (*Corruption on the Road to Capitalism*. The Financial Post, 9 de Septiembre de 1993). El Washington Post informó que, en la primavera de 1992 en Hungría, los empresarios reclamaban que la única forma de obtener una línea telefónica era sobornar a alguien de la agencia de telecomunicaciones. *Hungary's Lax Laws Create Wild, Wild East*, en el Washington Post, Abril 19, 1992.

5. *Russia's Wild Capitalists Take Aluminum for a Ride*. Sección Negocios del New York Times, 13 de Febrero de 1994.

6. Ver *Hungary's Lax Laws Create Wild, Wild East*, The Washington Post, 19 de Abril de 1992.

actividades resolutivas y de toma de decisiones a través de la intimidación, la violencia y la extorsión.⁷

De esta forma, el problema es análogo a las dificultades que surgieron bajo el socialismo. A corto plazo, los casos individuales de corrupción podrán parecer esfuerzos justificados por imponer alguna seguridad en una realidad caótica. En el largo plazo, la corrupción contribuye a mantener ese caos y a ampliar el poder de las empresas criminales.⁸

La corrupción en las bien establecidas sociedades civiles en Europa Occidental y los Estados Unidos está también asociada al poder monopólico del Estado y de los servidores públicos. Los casos más importantes pueden agruparse en cuatro categorías. Primero, la corrupción emerge como una adición subalterna a los mercados ilegales, como el de las drogas y las apuestas ilícitas⁹. Segundo, son incentivos para la corrupción los programas gubernamentales que imponen represiones a la iniciativa privada y a las empresas, o proveen subsidios a

7. Un informe preparado para el Presidente Boris Yeltsin estimó que un 70 u 80% de las empresas y bancos comerciales de Rusia pagaban entre un 10 a un 20 por ciento de sus utilidades al crimen organizado. El informe titulado «Crimen organizado y expectativas de la llegada de los nacional socialistas en Rusia», fue preparado por el Centro de Análisis para la Política Social y Económica a cargo del equipo presidencial de la Federación Rusa. Este informó que el «crimen organizado» controlaba 40.000 negocios, de los cuales 2.000 son del área estatal. Los hechos noticiosos del informe estuvieron basados en un resumen publicado en *Izvestia: The Russian Mafia Assembles Dossiers on Important Officials and Politicians*. (*Izvestia*, 26 de Enero de 1994), cuya traducción se encuentra en *The Current Digest*, 46: 14-15, 1994; *Graft and Gangsterism in Russia Blight the Entrepreneurial Spirit*, *New York Times*, 30 de Enero de 1994, y *Crime in Russia: The high price of freeing markets*, *The Economist*, 19 de Febrero de 1994. Otros informes denuncian que más de 200 banqueros y ejecutivos rusos (94 de ellos empresarios) fueron asesinados en 1993 a modo de amedrentamiento e «incluso ejecutivos de empresas honestos están bajo presión de figuras del crimen organizado...»: *Russia's Wild Capitalists Take Aluminum for a Ride*, Sección de Negocios del *New York Times*, 13 de Febrero de 1994. Ver también *The Mob-Today's K.G.B.*, David Gurevich, *New York Times*, 14 de Febrero de 1994.

La actividad criminal organizada también predomina en Europa Oriental. Por ejemplo, un informe noticioso relativo a la República Checa afirmaba que: «numerosos hombres de negocios pagan a las pandillas una cantidad mensual destinada a «protección», normalmente entre US\$ 1.000 a US\$ 1.675. *Organized Crime Moves Into Prague*, Reuters, 16 de Agosto de 1993. Ver también, *As Crime Multiplies, East Europe Revives Shunned Intelligence Services*, *The Washington Post*, 4 de Noviembre de 1993.

Todos estos informes y estadísticas, sin embargo, dependen de definiciones no estandarizadas de «crimen organizado» para su validez. El término «mafia» es usado en forma indiscriminada para definir «cualquier actividad lucrativa o cuestionable», según *Corruption on the Road to Capitalism*. *The Financial Post*, 9 de Septiembre de 1993. Este mismo reportaje llega al punto de que en Ucrania la palabra que significa «hombre de negocios» («businessman»), es la misma que se usa para «especulador».

8. Ver *The Russian Mafia Assembles Dossiers on Important Officials and Politicians* (*Izvestia*, 26 de Enero de 1994), traducido en *The Current Digest* 46: 14-15 (1994); «Graft and Gangsterism in Russia Blight the Entrepreneurial Spirit», *New York Times*, 30 de Enero de 1994. En la industria del aluminio un periodista encontró que: «Cada intento gubernamental de aumentar las regulaciones no es visto en la industria como una genuina protección del mercado interno sino como el último esquema burocrático para recolectar sobornos». Extractado de *Russia's Wild Capitalists Take Aluminum for a Ride*, Sección Negocios, *New York Times*, 13 de Febrero de 1994.

9. Ver, por ejemplo, «A 2d New York Detective Said to Sell Information», *New York Times*, 22 de Enero de 1994; *Similarities In Inquiries Into Crime By Officers*, *New York Times*, 3 de Octubre de 1993; «Death on the Riviera, or, She Delved Too Deeply», *New York Times*, 23 de Marzo de 1994.

ciertos beneficiarios. Aquí estoy pensando, por ejemplo, en el control del uso de la tierra y licencias de televisión por cable, por una parte, y vivienda, bienestar y programas para promover pequeñas empresas, por la otra¹⁰. Tercero, las propuestas públicas para realizar obras públicas financiadas por el Estado pueden fomentar la corrupción pues crean situaciones en que se facilita el pago de sobornos para obtener contratos gubernamentales¹¹. Finalmente, los titulares de cargos públicos de elección popular o los candidatos a los mismos pueden aceptar aportes, en violación de las normas de financiamiento de las campañas electorales, las que limitan las donaciones de los individuos o grupos y, en general, prohíben el *quid pro quo*¹². Muchas de estas circunstancias parecen ser similares a las situaciones donde la corrupción florece en Europa oriental y en la antigua Unión Soviética. La diferencia no está en las condiciones estructurales fundamentales, sino en su prevalencia, y aparece en proporción a la cantidad de transacciones que involucran pagos.

¿Cómo puede reducirse la corrupción? Obviamente, tanto el cambio en las actitudes del público, como la persecución vigorosa de los involucrados en los actos de corrupción, pueden ser determinantes cruciales en los niveles del soborno y la corrupción. Pero los fiscales en Europa Oriental están abrumados y operan con presupuestos bajos y personal insuficiente¹³. Un cambio en las actitudes del público es una estrategia a largo plazo y que no creo que sea exitosa sin un cambio estructural, lo que nos lleva a considerar a éste como la tercera posibilidad, en la que me concentraré. La corrupción se manifiesta o surge debido al poder monopólico ejercido por los individuos que ocupan cargos en el aparato estatal, que puede ser una estructura muy grande o muy pequeña. Por lo tanto, la solución obvia podría verse como un aumento en las presiones competitivas.

¿Qué significa «reducir» la corrupción? El concepto no está bien definido. Podría significar una disminución en el precio del soborno sin una baja en el índice de corrupción; podría implicar una disminución de las transacciones que requieren de soborno; finalmente, podría significar una reducción en el

10. Acusaciones de soborno en la administración de los programas para minorías no aplicados por los contratistas encargados del aeropuerto de Atlanta dieron por resultado el encarcelamiento de un concejal de la ciudad y un dirigente de los empresarios. Ver *Two Are Convicted in Atlanta In Airport Corruption Trial*, New York Times, 24 de Enero de 1994. Para mayores antecedentes ver, *Atlanta Watches Nervously As Corruption Trial Begins*, New York Times, 5 de Enero de 1994.

11. Para acusaciones recientes de sobornos contractuales, ver «U.S. Accuses NASA Contractor of Accepting Bribes», *New York Times*, 23 de Febrero de 1994.

12. «Appearances Worry Congress As S. & L. Shadow Lengthens», *New York Times*, 29 de Julio de 1990, discute la preocupación de los miembros del Congreso en el sentido que las contribuciones legales para las campañas pudieran ser vistas como una influencia frívola.

13. Ver *The Russian Mafia Assembles Dossiers on Important Officials and Politicians* (Izvestia, 26 de Enero de 1994), traducido en *The Current Digest*, 46: 14-15 (1994). En la República Checa, el funcionario más importante del Departamento de Finanzas de la Policía de Praga fue baleado luego de anunciar que la repartición estaba al borde del colapso financiero. Informó que, mensualmente, cuarenta personas dejaban el Departamento, debido a los bajos sueldos. Se le cita diciendo: «Cada gangster en la ciudad tiene un auto y tecnologías de comunicación ultramodernas, y nuestros teléfonos ni siquiera funcionan», *As Crime Multiplies, East Europe Revives Shunned Intelligence Services*, *The Washington Post*, 4 de Noviembre de 1993.

efecto distorsionante de la corrupción en la sociedad. El último concepto es el más importante. De hecho, las reducciones de los dos primeros índices incluso no deberían considerarse como un beneficio social si aquellos implicados en actividades ilegales mantienen gran parte de sus ganancias. Si el aumento en la equidad y eficiencia de la sociedad es considerado producto de las acciones o políticas anticorrupción, éstas deberían estar dirigidas a reducir el poder monopólico de los funcionarios públicos.

Supongamos que la mayoría de los funcionarios son potencialmente corruptos, y que sólo pueden ser disuadidos por un sistema que disminuya las ganancias producto de sobornos. Luego es necesario imponer medidas destinadas a disminuir el precio del soborno como para que el riesgo de ser detectado y castigado sea mayor que las eventuales ganancias. Yendo más lejos, suponiendo que los que pagan los sobornos calculan los beneficios netos de su acción, sólo pagarán si dichas ganancias netas son positivas. Esto sugiere estrategias que reduzcan los beneficios de los pagos.

Las estrategias diseñadas para cambiar las utilidades netas del pago y la recepción de sobornos requieren modificar el modelo tipo o clásico de burocracia en el cual la organización jerárquica divide las tareas entre funcionarios de bajo nivel controlados a través de un mecanismo central. En la medida que los funcionarios públicos tengan que enfrentar la amenaza de la detección y el castigo por actividades corruptas, debe reconsiderarse las estructuras jerarquizadas en la actividad burocrática.

Los organigramas precisos y altamente diferenciados pueden clarificar con facilidad las posiciones monopólicas de variados tipos de funcionarios y detectar sus posibilidades de crear obstrucciones.

En contraste con esos modelos arquetípicos, yo propongo alternativas que les den a los funcionarios públicos jurisdicciones sobrepuestas en las cuales puedan dar un servicio o desarrollar una actividad legales. Consideremos dos tipos de sobreposición. En el primer caso, «jurisdicciones yuxtapuestas», varios funcionarios o cuerpos gubernamentales deben participar en algún acto requerido por un individuo o una empresa. En el segundo caso, «empleados en competencia», esto significa que cualquiera de entre un número de funcionarios tendría las atribuciones para proporcionar el servicio requerido, o sea, pueden «competir» entre sí.

El caso de las «jurisdicciones yuxtapuestas» es ilustrado por la acción destinada al control de las drogas ilegales en los Estados Unidos, donde varios niveles del gobierno están involucrados. Algunos investigadores han estudiado si esta sobreposición ha reducido la corrupción de las fuerzas policiales en los niveles locales, estatales y federales. Si sólo uno de estos cuerpos se niega a aceptar sobornos, los demás pueden dar muy pocos servicios útiles a aquellos que operan empresas criminales¹⁴. Así, el soborno no sería rentable.

Si de alguna manera cambiamos las condiciones, esta estrategia anticorrupción no sería efectiva. Supongamos que el que paga sobornos es una

14. Jonathan Cave y Peter Reuter, *On the Paucity of Drug Related Corruption*. Artículo inédito presentado en la Junta Anual de la American Economic Association, Boston, MA, 5 de Enero de 1994.

persona honesta que trata de establecer un negocio para lo cual requiere permisos otorgados por diferentes reparticiones públicas, ubicadas en distintos niveles (Gobierno central, municipal, etc) En ese caso, la sobreposición no reducirá la corrupción, a pesar de que puede bajar el monto del soborno recibido por un solo funcionario. Sólo es necesario comprar más personas que en un sistema centralizado, pero los fondos disponibles para pagar sobornos no aumentan por la estructura gubernamental yuxtapuesta e incluso pueden reducirse si la complejidad del proceso para la obtención de permisos se considera en los costos. Los funcionarios se encuentran en un juego estratégico, ya que buscan obtener sobornos lo más altos posible. La existencia de unos pocos funcionarios honestos simplemente implica que se repartirán entre los deshonestos sumas mayores, por cuanto los fondos destinados a sobornos se repartirán entre menos personas.

Volviendo al caso de los «competitivos», pensemos en una persona o empresa que solicita un beneficio, licencia o subsidio gubernamental. El «beneficio» podría ser también la eliminación de un costo, como la exención de un impuesto o la suspensión de una orden de deportación para un extranjero. La gente puede ser apta o inepta, pero los ineptos son simplemente despedidos, no son arrestados. Una vez aprobada la solicitud, ningún otro funcionario puede objetar la decisión. El proceso debiera estructurarse de tal forma que un solicitante pudiera acudir a un segundo funcionario si el primero rechaza la petición, pudiendo repetirse el trámite tantas veces sea necesario si no produce el resultado esperado. Así, los funcionarios tienen escaso poder monopólico y no pueden conseguir sobornos cuantiosos. El monto del soborno que el solicitante está dispuesto a pagar sólo compensa el tiempo ahorrado y el valor de la aceptación de la solicitud de inmediato, contra la incertidumbre del proceso que implica presentar nuevas solicitudes. Una de esas incertidumbres puede ser la posibilidad de encontrar otro funcionario corrupto. Los solicitantes rechazados esperan tal eventualidad, los aprobados no. Sin embargo, mientras más funcionarios públicos compitan, menos poder monopólico tendrá cada uno de ellos; mientras menos se pague por un soborno, menos dispuesto estará un funcionario a correr el riesgo de ser corrupto.

La gente no es corrupta por naturaleza. Incluso los funcionarios completamente inmorales sólo aceptarán un soborno si vale la pena. Cuando la gente paga cohecho por beneficios a los cuales tiene derecho por ley, la acción de unos pocos funcionarios honestos puede reducir el monto de los sobornos y, por ende, de la incidencia de la corrupción, dando a los solicitantes una opción. Cuando el soborno permite al solicitante rechazado obtener el «servicio», entonces la estructura burocrática reduce el monto de los sobornos, pero no reduce la distorsión introducida por la aprobación de los solicitantes que no cumplen los requisitos. De hecho, tal estructura puede tener el efecto perverso de aumentar las solicitudes de personas sin requisitos y con una baja capacidad de pago¹⁵.

15. Este último resultado no ocurriría si los funcionarios pudieran fijar los sobornos a la medida para ajustarlos a la capacidad de pago de los postulantes. Claro que si ellos no tuvieran tal información y fijaran los precios de los cohechos para todos los solicitantes, el resultado en el tema prevalecería.

Estos casos ilustran dos métodos de reducción del poder monopolizado por funcionarios individuales. Bajo el modelo de las «jurisdicciones yuxtapuestas» la acción de corrupción no produce resultados para aquéllos comprometidos en negocios ilegales, a menos que todos los que posean autoridad sean parte de la corrupción. Esto aumenta los costos. La dificultad y el costo de sobornar a cada uno desalientan la corrupción, pero si la corrupción existe, será altamente institucionalizada y difundida. Más aún, esta estrategia sólo será potencialmente efectiva en contra de aquellos que puedan ser perjudicados legalmente por una labor estatal honesta destinada a reforzar la ley: eso es, en contra de criminales y otros que activamente delinquen.

Bajo el modelo «competitivo», cualquier funcionario puede proporcionar el servicio requerido, ya sea una licencia de exportación, permiso para abrir un negocio, acceder a programa de vivienda público o exención de alguna regulación. Si algún funcionario presta el servicio, la decisión no puede ser anulada por otro, así, el cohecho con un funcionario individual no vale mucho. El escaso valor del beneficio obtenido por los pagos reduce la voluntad de pagar de los potenciales sobornadores y los desalienta en cuanto a ofrecer pagos, tanto como lleva a los funcionarios a negarse a aceptar las mezquinas sumas que les ofrecen.

¿Puede la introducción de las presiones competitivas y las jurisdicciones sobrepuestas ayudar a reducir la corrupción en los recientemente independientes Estados de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética, o tales estrategias podrían simplemente aumentar la desorganización y la incertidumbre en los tratos con la autoridad pública? Claramente, las soluciones que yo he propuesto no funcionarán sin otros cambios en la relación entre el Estado y la sociedad. Mis propuestas asumen un relativo juego de condiciones estables ya comprobadas en las cuales opera la burocracia. Aun si tales condiciones existen, sin embargo, las soluciones que reducen el poder monopólico de los funcionarios deben ser hechas a la medida del tipo de corrupción que uno desea eliminar.

Por ejemplo, un tipo importante de corrupción consiste en la exigencia de pagos efectuada por los funcionarios a cargo de emitir licencias para emprender negocios legítimos o para exportar productos, que implica la amenaza de no aprobar la solicitud, o sea, extorsión¹⁶. Aquí la estrategia «competitiva» puede prometer logros anticorrupción, mientras que la de «jurisdicciones yuxtapuestas» será obviamente contraproducente. Bajo una estrategia competitiva la burocracia se reorganiza para brindar varias rutas alternativas para la aprobación de licencias. La burocracia deberá consolidar la emisión de variados tipos de licencias y, entonces autorizar a funcionarios independientes para entregar el paquete de permisos. Un solicitante desalentado una vez, puede volver a hacer la petición en cualquiera otra parte. La descentralización regional podrá proveer una vía útil para estructurar un sistema de emisión de licencias de operación, pero sólo si en esas localidades no existe ese estímulo. Así la descentralización

16. Los críticos de la situación actual de Rusia reclaman que los burócratas reciben grandes pagos subrepticios para aprobar permisos de exportación. Ver *Russia's Wild Capitalists Take Aluminum for a Ride*, New York Times, Sección Negocios, 13 de Febrero de 1994.

regional no sería una buena idea para la agencia asignada para localizar espacios de reventa en el centro de Budapest.

Como un segundo ejemplo, considere la respuesta de los gobiernos de Europa del Este a los esfuerzos del crimen organizado para conseguir fondos a través de la extorsión de los que serían de otra manera negocios legítimos. Aquí la estrategia de las «jurisdicciones yuxtapuestas» puede ser útil. Una estructura federal en la cual cada nivel tiene su propia fuerza policial puede reducir la vulnerabilidad de cada una de las agencias de respaldo a la ley. Incluso sin federalismo, la creación de fuerzas de policía múltiple con jurisdicciones yuxtapuestas puede ser considerada.

Finalmente, tenemos que considerar otra proposición de reforma: la desregularización. Muchas de las regulaciones existentes no tienen un propósito válido, ni mejoran la eficiencia, ni administran justicia. Si son abolidas, un efecto colateral será la reducción en los tratos corruptos¹⁷. Al mismo tiempo muchas regulaciones nuevas serán necesarias: especialmente aquéllas destinadas a compensar las fallas del mercado como la polución ambiental. Estas deberán ser diseñadas procurando evitar la corrupción. Las reglas simples y fáciles de aplicar y controlar deberán ser favorecidas por sobre las que dan gran discrecionalidad a funcionarios escasamente remunerados. Los derechos para contaminar podrían ser legalmente licitados en vez de ser vendidos bajo la mesa al mejor postor. Incluso los esquemas regulatorios existentes, tales como la emisión de licencias de exportación podrían convertirse en sistemas legales de mercado. Las licencias podrían ser licitadas abiertamente¹⁸.

Cada una de estas reformas depende de la existencia de algunos funcionarios civiles y policiales honestos y que respalden la ley en forma incorruptible. Combatir la apropiación de los mercados privados por elementos criminales demanda un fuerte y comprometido esfuerzo estatal. Los funcionarios honestos no pueden expulsar a los corruptos si no existen condiciones para proteger la honestidad. El gobierno debe desarrollar la aptitud para identificar y recompensar a los que ponen la integridad del Estado por sobre la ganancia personal. Debe ser capaz de amenazar de una forma creíble con castigos a aquellos que violen los reglas públicas de honestidad. Además, debe existir una clase de

17. De acuerdo al informe remitido a Yeltsin, «toda la sobretributación, los reglamentos duros y el esfuerzo coercitivo al azar han ayudado a reforzar la atmósfera criminal», según el reportaje *Graft and Gangsterism in Russia Blight the Entrepreneurial Spirit*, New York Times, 30 de Enero de 1994. En algunos casos en Estados Unidos es el mismo crimen organizado el que ha apoyado las regulaciones para limitar la competencia y preservar los dividendos del monopolio. La empresa de recolección de basura en la región de la ciudad de Nueva York es un ejemplo típico. Una decisión reciente del Juzgado de la Corte Suprema del Estado de Nueva York abrió el mercado a la competencia de una gran compañía de recolección de basura. *Judge Backs Competition In Trash Hauling Industry*, New York Times, 28 de Febrero de 1994.

18. En Enero de 1993 el gobierno ucraniano anunció planes para licitar los cupos de exportación en un esfuerzo por aminorar la corrupción. *Ukraine Issues New Regulations on Export Quota and Licences*, Russia and Commonwealth Business Report, NEXIS, 9 de Marzo de 1993. Aparentemente el plan nunca fue implementado y las críticas a la totalidad del programa frente a las caída en las exportaciones llevó al sistema a ser desechado por completo. *Ukraine Seeking Trade Reform*, The Financial Times, 18 de Mayo de 1993.

empresarios que considere como completamente única la posibilidad de hacer dinero siguiendo las reglas. El cambio estructural no puede resolver todos esos problemas, pero puede ser parte del establecimiento de la autonomía y legitimidad del Estado. Reduciendo las utilidades de la corrupción, el cambio estructural puede crear una clase de funcionarios públicos y empresarios honestos, no a través de una transformación moral, sino, simplemente, bajando los beneficios y alzando los costos de la actividad ilegal.