



La corrupción cambia, pero la impunidad permanece

Entrevista a Delia Ferreira Rubio

Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y expresidenta global de Transparencia Internacional, Delia Ferreira Rubio analiza los grandes desafíos de la lucha contra la corrupción en el siglo XXI y propone claves para recuperar ética, instituciones y confianza ciudadana.

Delia Ferreira Rubio es una de las referentes globales más destacadas en materia de transparencia, integridad pública, financiamiento de la política y lucha contra la corrupción.

“ El crimen organizado ya no está fuera del Estado: lo penetra. Y la corrupción se vuelve parte de su lógica.

PÁG. 2

“ La impunidad sigue siendo la regla. Cada escándalo genera indignación, pero rara vez se traducen en reformas profundas.

PÁG. 2

“ Sin sanción no hay aprendizaje. Y sin aprendizaje, la corrupción se repite.

PÁG. 3

“ Urge auditar el financiamiento político y el uso de la inteligencia artificial. Nuevas herramientas, nuevos riesgos.

PÁG. 3

ENTREVISTA N°1 | Centro de Estudios sobre Corrupción, Integridad y Transparencia de la FLACSO

Autores

Martin Astarita: es Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Economía Política con mención en Economía Política Argentina (FLACSO) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Es docente en la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), en el Ciclo Básico Común y en la Maestría de Sociología y Ciencia Política (FLACSO). Se desempeña como Investigador del Instituto Nacional de Administración Pública, como Investigador asociado en PULSAR (UBA) y como investigador principal del Centro de Estudios sobre Corrupción, Integridad y Transparencia de la FLACSO. Es Director del Grupo de Investigación *El rol de las comisiones legislativas investigadoras ante las denuncias y escándalos de corrupción en la Argentina*, organizado en la carrera de Ciencia Política (UBA). Recientemente, ha obtenido una beca para realizar una estancia postdoctoral en España, en la Universidad de Huelva.

Josefina Albornoz: es Licenciada en Ciencia Política y estudiante en la Licenciatura en Edición Editorial de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es miembro del grupo de investigación en UBA sobre Comisiones Legislativas Investigadoras sobre casos de corrupción e investigadora adjunta en el Centro de Estudios sobre Corrupción, Integridad y Transparencia de la FLACSO. Sus principales áreas de interés incluyen las Instituciones dentro del marco de las relaciones internacionales, la corrupción con énfasis en América Latina y la gestión cultural.

Ana Clara Guinelle Teixedo: es graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ). Actualmente cursa la Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad del Estado de Río de Janeiro (PPGRI/UERJ) y es Investigadora Asociada en el Laboratorio de Simulaciones y Escenarios de la Escuela de Guerra Naval (EGN-Brasil). Sus principales áreas de interés incluyen las relaciones internacionales y la economía política internacional, con énfasis en temáticas como capitalismo, poder y Estado, políticas anticorrupción, integridad y transparencia.

“La corrupción cambia, pero la impunidad permanece”. Entrevista a Delia Ferreira Rubio

Bienvenidos y bienvenidas a este nuevo ciclo de conversaciones organizado por el

CECIT-FLACSO Argentina. En esta oportunidad, Josefina Albornoz, integrante del CECIT, tuvo la oportunidad de entrevistar a la **Dra. Delia Ferreira Rubio**.

Delia es una de las referentes globales más destacadas en materia de transparencia, integridad pública, financiamiento de la política y lucha contra la corrupción. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (graduada Summa Cum Laude) y Doctora Honoris Causa por la Universidad Nacional de Córdoba, se desempeñó como Presidenta Global de Transparencia Internacional entre 2017 y 2023.

A lo largo de su vasta trayectoria internacional, ha sido miembro del Board de UN Global Compact, co-presidenta del Consejo sobre Anticorrupción del Foro Económico Mundial y parte del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Ha presidido la Fundación Poder Ciudadano en Argentina y actuado como consultora para organismos como la OEA, el PNUD, el BID e IDEA Internacional.

En esta entrevista, Delia nos propone una mirada analítica y actualizada sobre las transformaciones de la corrupción en el siglo XXI: desde el surgimiento del crimen organizado y la 'corrupción geopolítica o estratégica', hasta los riesgos de la opacidad algorítmica y los sesgos en el uso de la Inteligencia Artificial en las compras públicas. Asimismo, aborda críticamente los límites de la ingeniería institucional, la urgencia de auditar el gasto en el financiamiento político y la necesidad impostergable de recuperar una pedagogía ética y cívica desde las aulas.

Josefina: Para empezar, un tema recurrente cuando se habla de corrupción es la existencia de un debate académico sobre cómo entenderla, sus múltiples definiciones y si un acto es o no corrupto, sobre todo en la arena política. ¿Cómo ves esta situación y cómo definís vos la corrupción?

Delia : Yo trabajo con la definición de Transparencia Internacional. Es una definición muy amplia que comprende al sector público y también al privado (donde también hay corrupción, aunque no ocupe la mayoría de los trabajos académicos). Para mí, la corrupción es el abuso del poder encomendado en beneficio personal. Esto incluye, por supuesto, a la familia, los amigos y los intereses económicos vinculados. Hay muchas definiciones de corrupción. Algunas tienen un enfoque legal; en esos casos, hay que remitirse al Código Penal de cada país para saber si el pago de coimas se encuadra como tal. Muchas figuras penales entran en esta definición general de abuso de poder sin buscar el bien común, ya sea en la política o dentro de una empresa. Si sos gerente de compras, por ejemplo, también podés cometer actos de corrupción. La diferencia es que, en el ámbito legal, suelen configurarse como fraude o abuso de confianza; es decir, bajo otra figura jurídica.

Josefina: Tras tantos años liderando Transparencia Internacional, asesorando y analizando la corrupción en distintas partes del mundo, ¿hay alguno de sus mecanismos, sobre todo en Latinoamérica, que todavía te logre sorprender?

Delia: A veces, cuando ocurren estos actos, uno se pregunta: “¿Cómo puede ser que siga pasando lo mismo? ¿No aprendimos nada?”. Sorprende la impunidad creciente en algunos países o el hecho de que no se hayan corregido las normas procesales, incluso cuando en el momento de los grandes escándalos parecía que se iban a reformar. Es una especie de historia interminable: se produce un escándalo, hay una reacción, parece un punto de inflexión y, tiempo después, volvemos a caer en lo mismo.

Si pensás en casos de gran corrupción en Latinoamérica, Lava Jato fue el más emblemático. Involucró a once países de nuestra región y a dos africanos bajo un mismo esquema, con confesiones de los participantes en todos los territorios y presidentes enjuiciados. Hace diez años, cuando esto empezó, parecía un verdadero punto de inflexión. El consenso en los análisis era que los jueces se habían puesto en marcha, había sanciones y se veían los resultados. Hoy, diez años después, todo volvió atrás: los juicios fueron anulados, las sentencias modificadas y las leyes no se reformaron. En definitiva, lo que me sigue sorprendiendo es que no hayamos aprendido nada.

Por otro lado, la corrupción ha ido cambiando como fenómeno. Vivimos en una sociedad líquida, flexible y cambiante; en ese marco, la corrupción también se transforma y aparecen nuevos actores que antes no estaban.

Hace cuarenta años, cuando se hablaba de corrupción, nos enfocábamos en la dimensión local y en funcionarios de niveles bajos o medios: las coimas o el pago de «peajes» a quien debía aplicar una multa para evitarla. Después, en gran parte con la globalización de la economía, apareció la “*gran corrupción*”. El fenómeno se volvió transnacional. Dejamos de hablar de funcionarios menores para pasar a tratar con presidentes involucrados. Del otro lado ya no estaba el ciudadano de a pie que buscaba obtener una cama de hospital o un respirador (como sucedió durante el COVID), sino grandes empresarios de multinacionales participando en esos acuerdos. Este cambio hubiese requerido un ajuste mayor en los mecanismos para combatirla.

Un hito posterior fue la irrupción del crimen organizado como actor central, algo visible en todos los países. Esto altera la mecánica: si en la corrupción tradicional con sectores no criminales hay un intercambio de favores, privilegios o prebendas, cuando el interlocutor de la autoridad es el crimen organizado entran en juego la violencia, la inseguridad, la pérdida de vidas y una ineficiencia estatal muy fácil de disimular.

Cuando se firma un contrato irregular con una empresa, la falta es visible: la obra se ejecuta o no, y los competidores pueden protestar. En cambio, cuando la corrupción involucra al crimen organizado y sus diversas industrias (como la tala ilegal en Perú, según la clasificación de la Convención de Palermo), el fenómeno se vuelve invisible porque el pacto consiste, justamente, en que el Estado no controle.

En el caso del narcotráfico, por ejemplo, el pacto suele incluir que el propio grupo criminal facilite información para que el Estado capture un camión en la mitad del camino (nunca al inicio ni al final de la ruta). De este modo, el Estado aparenta ser activo mientras mira para otro lado. Esta ineficiencia simular pasa desapercibida, especialmente en la región, provocando un impacto gravísimo en la sociedad, la economía y el desarrollo.

Por último, desde la primera década de este siglo hemos presenciado el surgimiento de la corrupción como herramienta geopolítica o *corrupción estratégica*. En estos casos, los Estados (generalmente autoritarios) emplean la corrupción para cooptar o capturar a otros países.

En la literatura académica, este fenómeno suele asociarse a la actuación de Rusia en Ucrania previa a la invasión de 2022, donde la infiltración sobre sectores pro-rusos facilitó el conflicto armado. En África lo hemos visto de manera muy marcada en relación con China: el Gobierno chino logró un avance notable en la región mediante empresas estatales o vinculadas al poder que recurrieron a prácticas corruptas. Aunque en Latinoamérica hay antecedentes iniciales, el continente africano es donde mejor se observa este patrón.

A la par de esto, hubo transformaciones en los sectores más afectados. Hoy la respuesta académica y las estrategias anticorrupción están virando del análisis macro institucional hacia enfoques sectoriales. La corrupción en la minería, la forestación o la construcción tiene dinámicas específicas; por eso han surgido organizaciones abocadas a la transparencia en áreas puntuales como la pesca, la minería de extracción o el tráfico de bienes culturales. Este cambio de enfoque es, sin duda, una de las tendencias más significativas de los últimos años.

Josefina: Respecto a ese punto, en el diseño de políticas anticorrupción suele debatirse si conviene aplicar estrategias universales o si se debe considerar el contexto particular de cada país y de cada situación. ¿Cómo observás esa tensión?

Delia: El abordaje sobre la estructura general siempre es útil. Es imprescindible contar con mecanismos de control entre poderes para evitar la concentración de autoridad y la discrecionalidad excesiva. Sin embargo, el contexto resulta decisivo para cualquier reforma, ya que la corrupción no opera en el vacío, sino dentro de una coyuntura económica, histórica, política y cultural determinada.

Ocurre lo mismo con fenómenos como el nepotismo. Desde una perspectiva universal, el nepotismo es una forma de corrupción que consiste en nombrar a familiares sin la idoneidad necesaria. Sin embargo, en ciertos países de Asia este tipo de nombramientos requiere una lectura más compleja: la tradición cultural establece que cuando alguien llega a la función pública, su principal responsabilidad es auxiliar a su entorno familiar. Por eso, las políticas deben adaptarse a las particularidades históricas, sociales y culturales de cada sociedad.

Por su parte, el enfoque sectorial aporta un sentido pragmático al permitir evaluaciones de riesgo puntuales. Este método ayuda a identificar los puntos de entrada de la corrupción en áreas específicas, como la minería. Más allá de contar con normas actualizadas u organismos independientes de control, el análisis de riesgo permite intervenir directamente en las vulnerabilidades detectadas en cada sector.

Josefina: Pasando al plano nacional, en los últimos años Argentina ha presenciado denuncias de corrupción de gran impacto que involucran a sus representantes. ¿Qué

tanto daño le produce a la democracia a corto, mediano y largo plazo la resignación o tolerancia de la ciudadanía ante estas conductas?

Delia: Ese es un punto fundamental. Cuando la ciudadanía pierde la confianza en las instituciones —fenómeno reflejado en los datos del Latinobarómetro para toda la región— surge la percepción de que la denuncia o el reclamo son inútiles debido a la impunidad imperante. Se afianza así una cultura sin consecuencias, donde prima la idea de que todo está permitido porque nada se sanciona.

Frente a este escenario, la población baja los brazos y adopta posturas como «roban pero hacen» o «son todos iguales» (premisa que tampoco es cierta). La corrupción pasa a ocupar un lugar secundario al momento de emitir el voto o involucrarse en asuntos públicos. Esta indiferencia ciudadana funciona como un incentivo para la propia corrupción; al confluir con la falta de respuesta institucional, consolida el mensaje de que todo da igual.

A largo plazo, el desafío exige trabajar en la educación ética en un sentido amplio, más allá de la ética pública o del compliance corporativo: reinstalar la noción elemental de lo que está bien y lo que está mal. Si en la sociedad prevalece la resignación de un tango como Cambalache —que parece escrito en este siglo y no a comienzos del XX—, resultará muy complejo exigirle rectitud a un joven funcionario. Hemos llegado al extremo de explicitar en la legislación deberes tan básicos como «ser honesto». La propia necesidad de redactar normas sobre lo obvio evidencia la gravedad del diagnóstico social, ¿qué nos dice eso de una sociedad, que tengamos que poner esas simples normas?

Cuando cursaba la escuela secundaria existía una materia llamada Educación Democrática, donde en segundo año se enseñaba la República y las virtudes republicanas. En ese marco, la transparencia, la responsabilidad de los funcionarios y la rendición de cuentas no figuraban como leyes codificadas, sino que se transmitían como virtudes cívicas.

Todo eso requiere una formación continua desde la primera infancia y el núcleo familiar. Quienes trabajamos por la transparencia y contra la corrupción hemos perdido parte de esa batalla: nos enfocamos excesivamente en lo institucional (en la reforma de leyes y la creación de organismos) y postergamos la formación cultural por ser un proceso a largo plazo.

Siempre cito el ejemplo de los movimientos ecologistas, que trabajan desde el inicio en una doble vía. Por un lado, realizaban acciones de alto impacto mediático, como encadenarse a buques petroleros; por el otro, impulsaban campañas con la ballena o el oso panda para sensibilizar a los más chicos. Ese mensaje formó a una generación que hoy son padres. A partir de los años 2000, era común ver a niños pequeños cuestionando a sus propios padres sobre dónde desechar una pila o por qué usar bolsas de plástico. Lograron transformar la cultura desde abajo. Esa pedagogía cívica no se aplicó en la lucha anticorrupción y sigue siendo una asignatura pendiente para garantizar su sostenibilidad. Si no logramos un cambio cultural profundo, siempre estaremos corrigiendo lo mismo en lugar de asumir la honestidad como un principio elemental.

Josefina: Respecto a la irrupción de las nuevas derechas radicalizadas, ¿cómo analizás el surgimiento de liderazgos (como los de Trump, Bolsonaro o Milei) que utilizaron las denuncias de corrupción para acceder al poder y luego incurrieron en comportamientos similares?

Delia: En primer lugar, la corrupción no es un asunto ideológico. Existió y seguirá existiendo en gobiernos de izquierda y de derecha, así como en países desarrollados y en desarrollo; no tiene color político. Sin embargo, cualquier candidato que se presente con una plataforma anticorrupción y, tras asumir, abandone ese compromiso e incurra en las mismas prácticas, está defraudando a sus electores.

En nuestra región hemos tenido administraciones de distintas tendencias ideológicas que sirvieron de marco para la corrupción. En todos los casos, el problema de fondo es que la corrupción impulsada desde el poder deriva en la cooptación del Poder Judicial. Mientras no exista una justicia independiente, el problema persistirá.

Del mismo modo, mientras los organismos especializados anticorrupción dependan del gobierno de turno, su rol será meramente decorativo. En Argentina esto ocurre desde la creación de la Oficina Anticorrupción a comienzos de los años 2000: un ente de control no puede depender jerárquicamente de un ministro o de la Presidencia de la Nación, porque así resulta imposible ejercer una fiscalización real.

Hay países con agencias anticorrupción de enorme fortaleza institucional, como el caso histórico de Hong Kong (más allá de los matices políticos de los últimos años), que cuentan con facultades de investigación de gran alcance e incluso capacidad para detener a funcionarios. Si la lucha contra la corrupción pretende ser seria, requiere organismos con verdadera autonomía operativa.

Un modelo con facultades de detención administrativa es inviable dentro de nuestro esquema constitucional y de Estado de derecho; sin embargo, sí es perfectamente posible contar con una agencia anticorrupción independiente del poder político y con capacidad para operar de forma eficiente.

Uno de los instrumentos diseñados para la prevención es la presentación de declaraciones juradas patrimoniales. No obstante, su propósito no es acumular papeles o archivos digitales, sino permitir que el organismo de control audite, detecte inconsistencias o conflictos de interés y exija explicaciones. Acumularlas sin revisarlas de manera activa no tiene utilidad preventiva; solo sirve para buscar irregularidades de forma reactiva una vez que estalla un escándalo.

Para que este control sea efectivo, la oficina requiere recursos económicos, técnicos y jurídicos de alcance real, como la facultad para requerir información reservada por secreto bancario o fiscal. Este tipo de adecuaciones institucionales resultan indispensables para fortalecer la transparencia en cualquier país.

Josefina: Pasando a un tema de actualidad, ¿cómo influye la irrupción de la Inteligencia Artificial en la agenda anticorrupción?

Delia: Las herramientas de inteligencia artificial ofrecen un enorme potencial preventivo: facilitan el acceso a la información, permiten procesar volúmenes masivos de datos en segundos (lo que antes demandaba años de análisis a las organizaciones civiles para revisar el financiamiento partidario), ayudan a detectar redes de conflictos de interés y fortalecen la lucha contra el lavado de dinero.

Sin embargo, presentan serios riesgos por su opacidad o condición de «caja negra». Delegar decisiones en herramientas que operan sobre cálculos probabilísticos e inferencias estadísticas para simular el juicio humano puede inducir a graves errores. En materia de contratación pública, por ejemplo, históricamente han existido cláusulas redactadas a medida para favorecer a un único proveedor (como exigir especificaciones técnicas exclusivas). Del mismo modo, es posible introducir parámetros o instrucciones en el entrenamiento de un algoritmo para direccionar una licitación. Una cosa es utilizar la tecnología como insumo de apoyo y otra muy distinta es delegar en ella la toma de decisiones.

Esto ya se ha comprobado en el ámbito social: la aplicación de algoritmos para determinar el acceso a subsidios estatales generó profundas inequidades debido a fallas en los criterios de diseño. Un fenómeno similar ocurrió con las calificaciones escolares en el Reino Unido durante la pandemia. El algoritmo se limita a ejecutar sus instrucciones, pero siempre hay una intervención humana previa que condiciona el resultado.

A esto se suma el *sesgo de automatización*: al implementar mecanismos de supervisión humana (human in the loop), el fiscalizador suele habituarse a que el sistema no falla y relaja los controles. Asimismo, se observa el uso de estos desarrollos para la vigilancia ciudadana, vulnerando el derecho a la intimidad. La prioridad absoluta debe ser la transparencia. El marco regulatorio europeo, por ejemplo, exige notificar al ciudadano cada vez que interactúa con un sistema automatizado en trámites gubernamentales o en la definición de políticas públicas. La ciudadanía tiene derecho a saber qué tecnologías se emplean, cómo se procesan los datos, quién audita el algoritmo y ante qué instancia se puede apelar.

En Latinoamérica aún estamos rezagados, aunque hay avances puntuales. En el ámbito electoral de Brasil, el Tribunal Superior Electoral estableció normativas específicas sobre el uso de IA en campañas: se exige transparentar el material generado algorítmicamente y se prohíbe el uso de deep fakes, la clonación de voz y los bots que simulan interacciones reales con candidatos. La IA plantea desafíos fascinantes para el Estado de derecho que exigen respuestas institucionales urgentes.

Josefina: Pasando al concepto de captura del Estado, ¿qué definición adoptas, cómo afecta este fenómeno a la Argentina y por dónde se empieza a combatirlo?

Delia: Cuando se habla de captura del Estado se hace referencia a un fenómeno sistémico que coopta todos los niveles del poder público: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Algunos autores prefieren hablar de captura legislativa o administrativa para referirse a influencias puntuales de lobby, pero el alcance de la captura del Estado es infinitamente mayor.

Un caso paradigmático en nuestra región es Nicaragua. A comienzos de los años 2000, cuando el país salía de un régimen autoritario y comenzaba la alternancia, ya se observaba cómo ciertos intereses convergen con las autoridades electas. Se produjo una simbiosis que terminó por vaciar la democracia de contenido, hasta derivar en la suspensión lisa y llana del proceso electoral.

La captura del Estado no ocurre de la noche a la mañana: es un proceso gradual de erosión de las instituciones democráticas hasta que un grupo toma el control absoluto del aparato estatal y anula cualquier capacidad de respuesta institucional. En Nicaragua se comenzó persiguiendo a las organizaciones de la sociedad civil y a los organismos de observación electoral, para luego encarcelar a la oposición y despojarle su nacionalidad. Fue un avance paulatino.

Por eso hay que encender las alarmas cuando los organismos de control pierden independencia, fallan en su funcionamiento o no reaccionan ante los abusos de poder. Las instituciones de fiscalización deben actuar en tiempo y forma, no diez años después.

Josefina: Para cerrar, ¿qué temática en particular dentro del amplio espectro de la corrupción deberíamos priorizar en los próximos años?

Delia: En primer lugar, es imperativo atender la situación de la justicia en Latinoamérica; si ese mecanismo no funciona, todo lo demás falla. Las normas procesales actuales se han convertido en un refugio para los corruptos al exacerbar las vías de obstrucción. Tenemos procesos que se extienden durante diez o veinte años, terminan en la prescripción, acumulan testigos fallecidos y quedan en el olvido social. Necesitamos jueces independientes y leyes procesales que garanticen el debido proceso sin paralizar las causas.

Un segundo foco indispensable es el financiamiento de la política, que funciona como un auténtico mercado a futuro de decisiones públicas. Es fundamental transparentar para conocer quién está detrás de los candidatos y el origen de los recursos. En Argentina, en lugar de poner tanto el acento en las donaciones (donde históricamente abundaron los aportantes falsos o prestanombres), deberíamos auditar el gasto de campaña: los actos masivos, el despliegue de aviones, la contratación de asesores o la tecnología. Si controlamos el gasto y exigimos explicaciones directas («¿Cómo financió esto?»), la trazabilidad se vuelve evidente.

En tercer lugar, debemos prestar suma atención al uso de la inteligencia artificial, evitando caer en una fascinación acrítica. El extremo al que llegó Albania al designar una IA como ministra de contrataciones públicas (cuya propia diseñadora terminó procesada por corrupción) gráfica los riesgos de ignorar que el factor humano interviene en cada etapa del diseño algorítmico. Alguien debe asumir la responsabilidad legal por las decisiones delegadas.

Estas tres áreas son prioritarias, sin descuidar los demás «platillos chinos» que siguen girando (coimas, sobornos, enriquecimiento ilícito y conflictos de interés). Durante la pandemia

constatamos que, a la par de la gran corrupción en compras masivas, resurgió la «corrupción cotidiana»: exigencias de sobornos para conseguir una cama de hospital, un respirador o una vacuna. Lo mismo ocurre en tragedias como los terremotos de Turquía o las crisis en Venezuela, donde el incumplimiento de las normas de construcción a cambio de sobornos trunca vidas.

La ciudadanía debe comprender que la lucha contra la corrupción no es un debate de teoría constitucional: es un factor crítico que impacta de manera directa en nuestra calidad de vida. Debemos prevenir con rigor y reaccionar con firmeza ante cada desvío.