

Corrupción y modernización institucional en Costa Rica (1998–2004): Análisis de tres casos clave

Corruption and Institutional Modernization in Costa Rica (1998–2004): A Study of Three Significant Cases

Flory Chacón Roldán 

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

florykarina.chacon@ucr.ac.cr

Artículo: recibido el 10 de octubre de 2025 y aprobado el 26 de noviembre de 2025.

Cómo citar este artículo:

Chacón, F. (2025). Corrupción y modernización institucional en Costa Rica (1998–2004): Análisis de tres casos clave. *Reflexión Política* 27 (56), pp. 85–95. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5508>

Resumen

El artículo analiza cómo los procesos de modernización institucional de finales de siglo XX generaron condiciones para la ocurrencia de tres casos de corrupción en Costa Rica: el desfalco de FODESAF, el caso Caja-Fischel y el caso ICE-Alcatel. A partir de una metodología cualitativa de análisis documental institucional, legal y de prensa, se examinan las transformaciones administrativas y su impacto en los casos de corrupción. Se concluye que, ante la ausencia de un proyecto claro de modernización, el diseño institucional facilitó prácticas corruptas. La flexibilidad administrativa, la politización de las cúpulas decisorias y la dependencia de actores privados fueron instrumentalizados para favorecer intereses particulares y debilitar mecanismos de control.

Palabras clave: corrupción, modernización, administración pública.

Abstract

The article analyzes how institutional modernization processes at the end of the 20th century created conditions for the occurrence of three corruption cases in Costa Rica: the FODESAF embezzlement, the Caja-Fischel case, and the ICE-Alcatel case. Based on a qualitative methodology involving institutional, legal, and press document analysis, the study examines administrative transformations and their impact on these corruption cases. It concludes that, in the absence of a clear modernization project, the institutional design facilitated corrupt practices. Administrative flexibility, politicization of decision-making elites, and dependence on private actors were instrumentalized to advance particular interests and weaken control mechanisms.

Keywords: Corruption, public administration, state reform.

1. Introducción

Este artículo discute cómo el proceso de modernización institucional en Costa Rica, a nivel discursivo y programático, legitimó transformaciones legales y operativas en la gestión pública a finales de siglo XX e inicios de siglo XXI, que sentaron las bases institucionales para el desarrollo de casos de corrupción. Específicamente se analizan tres casos de corrupción ocurridos entre 1998 y 2004 en un contexto de importantes transformaciones políticas, económicas y sociales. La pregunta que se desarrolla en este documento es ¿cuál fue el papel de la modernización institucional en la creación de condiciones para la corrupción en Costa Rica a finales del siglo XX e inicios del XXI?

Si bien Costa Rica ha sido históricamente percibida como una democracia estable y con instituciones sólidas (Alfaro, Montalvo y Rodríguez, 2024), diversos casos de corrupción ocurridos en las últimas décadas han evidenciado vulnerabilidades estructurales en el diseño institucional. Para efectos de este análisis, y dada la naturaleza de los casos seleccionados, se parte de la corrupción de alto nivel como un fenómeno en donde políticos de alta jerarquía construyen ambientes institucionales que facilitan el enriquecimiento ilícito (Rose-Ackerman, 2010). Por su parte, se entiende la modernización institucional como un proceso promovido por los organismos internacionales que buscó transformar estructuras y prácticas institucionales con el supuesto objetivo de dotar a los Estados de los instrumentos y capacidades necesarias para cumplir su rol en el contexto de liberalización económica. (Montoya Brand, 2000; Orrego Larraín, 2000; Puellos-Socarrás & Gunturlz, 2013). Se discute que en vez de fortalecer la institucionalidad generó portillos para la corrupción. Desde la década del 70 del siglo XX hasta inicios del siglo XXI, muchos países llevaron procesos de transformaciones estatales con el objetivo de adaptarse a un nuevo modelo económico (Montoya Brand, 2000; Saboya Vargas, 2006). En Costa Rica, este proceso se basó en una serie de reformas variadas como la privatización de las empresas públicas, la creación de agencias reguladoras, la disminución de empleados públicos y se transformaron las lógicas internas de atención y prestación de servicio con el fin de reducir el tamaño del Estado, transformar su funcionamiento y aumentar la intervención de actores privados en la política pública (Sojo, 2004).

Durante las últimas décadas del siglo XX, los organismos internacionales desempeñaron un papel clave en la promoción de la modernización y las reformas estatales en América Latina con el objetivo de dotar a los Estados instrumentos para actuar con mayor eficiencia y eficacia como garantía del buen funcionamiento de los gobiernos. Estas entidades impulsaron la adopción de valores como la autonomía, racionalidad y flexibilidad, argumentando que las estructuras tradicionales del Estado eran incompatibles con el funcionamiento adecuado de la democracia y el mercado (Orrego Larraín, 2000; Saboya Vargas, 2006).

Diversos autores han cuestionado la adopción acrítica de modelos de gestión gubernamental provenientes del norte global, señalando que esta emulación no implicó una mejora sustantiva en la calidad institucional ni en la prestación de servicios públicos. En lugar de generar beneficios tangibles para la ciudadanía, estas reformas reprodujeron formas de dependencia, exclusión y desigualdad social y económica, y en muchos casos se limitaron a mejorar la imagen institucional sin transformar los problemas estructurales (Montoya Brand, 2000; Saboya Vargas, 2006; Sojo, 2004).

Para Montoya (2000), las prácticas de la modernización institucional instauraron una racionalidad económica que reproduce los mismo efectos que afirma combatir: pobreza, subdesarrollo, inequidad, exclusión, ineficacia de los controles y fragmentación social (Montoya Brand, 2000, p. 104). Estas prácticas generaron exclusión de ciertos sectores de la población, contribuyeron al aumento de la desigualdad y ofrecieron soluciones paliativas, que en realidad no resolvieron los problemas de fondo (Puellos-Socarrás & Gunturlz, 2013).

En el caso de Costa Rica, el proceso de modernización estatal significó adaptar las lógicas y prácticas gubernamentales e institucionales a estándares internacionales de diversas formas, como la elaboración de procesos contables, organización administrativa y modalidades de prestación de servicios. En principio, se planteó que emular las prácticas de los países del norte global proporcionaría las herramientas para mejorar el quehacer institucional y erradicar prácticas que afectaban la calidad de los servicios y el uso de recursos públicos. Sin embargo, la literatura plantea que fue un “remedo precario” de las políticas de los centros de poder (Sojo, 2004).

Desde la perspectiva de los promotores de la modernización, la falta de transparencia gubernamental y las diferentes modalidades de corrupción en América Latina se concebían como obstáculos para “consolidar institucionalmente la vigencia de los principios modernizadores” (Orrego Larraín, 2000). No obstante, este artículo sostiene que los procesos de modernización en Costa Rica, en combinación con particularidades propias de la institucionalidad pública y su relación con el sector privado, generaron portillos y legitimaron prácticas corruptas. En el contexto regional, Costa Rica en 1990 había tenido ya 50 años de democracia estable; sin embargo, las reformas realizadas no lograron mejorar la calidad institucional.

En los siguientes apartados se profundizará en los casos de FODESAF, CCSS-Fischel e ICE-Alcatel, para discutir cómo la modernización fue un recurso discursivo que llevó a transformaciones estatales enfocadas en la flexibilidad administrativa, la aceleración procedimental y dependencia a entidades supranacionales o privadas que se tradujeron en portillos concretos para el mal uso de recursos públicos. Estudiar la corrupción en este contexto permite cuestionar narrativas del excepcionalismo costarricense y analizar qué elementos del diseño institucional han contribuido a la corrupción.

En síntesis, esta introducción abordó la conceptualización del proceso de modernización institucional y el contexto costarricense. A partir de ello, el artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se expone la metodología empleada para el estudio de los casos; posteriormente, se presentan los resultados, que incluyen los hallazgos específicos sobre las transformaciones institucionales vinculadas a la modernización y su vínculo con los casos de corrupción; seguidamente, en la discusión se contrastan los hallazgos con literatura especializada; finalmente se presentan las conclusiones.

2. Metodología

Este artículo se deriva de una investigación más amplia desarrollada en el marco de la tesis de maestría titulada *La patria quebrada: historia reciente de la corrupción política en Costa Rica, 1998–2015*; en ella se analizaron tres casos de corrupción -el desfalco de FODESAF, el caso Caja-Fischel y ICE ALCATEL- mediante el estudio de fuentes documentales institucionales, mediáticas y judiciales, con el objetivo de comprender cómo se configuró cada caso, la representación de los actores involucrados, los procesos de investigación política y judicial, así como la interpretación y establecimiento de las consecuencias institucionales y sociales derivadas de los actos de corrupción. La selección de los casos respondió a criterios de relevancia institucional, histórica, de impacto social y la disponibilidad de fuentes documentales.

Para el análisis se empleó el método de estudio de caso bajo un enfoque cualitativo de tipo interpretativo orientado al análisis crítico. La investigación cualitativa, entendida como un proceso de indagación multimetódico que estudia las formas en que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido (Vasilachis, 2006), resulta especialmente pertinente para analizar cómo se configuran y naturalizan prácticas y discursos institucionales en el contexto de reformas orientadas a “modernizar” el aparato público del país y su impacto en casos de corrupción.

Para ello, se realizó una lectura interpretativa de fuentes primarias institucionales, mediáticas y judiciales, que se estructuró en torno a categorías temáticas que permitieron organizar y profundizar los elementos de cada caso. Se consideró el momento histórico, político y social en que fueron producidos los documentos, así como las condiciones institucionales que enmarcan el material analizado.

El análisis se estructuró en torno a tres categorías temáticas: 1) construcción y divulgación del caso; 2) actores involucrados; y 3) consecuencias. Estas categorías permitieron descomponer acontecimientos y discursos, identificar relaciones entre actores e instituciones y analizar los efectos sociales, políticos y judiciales de cada caso.

Para abordar las categorías analíticas, se realizó una lectura crítica de las fuentes con el fin de reconstruir cómo los procesos de modernización estatal incidieron en las dinámicas institucionales. Esta reconstrucción permitió identificar cómo se justificó el proceso de modernización institucional y su vínculo con los eventos alrededor de los casos de corrupción. A partir de esto, se realizó un análisis de contenido ideológico para identificar contradicciones, ausencias y objetivos discursivos, complementando con un análisis del discurso, el cual examinó cómo se legitiman las ideologías y se naturalizan prácticas institucionales en contextos de poder. (Wodak & Meyer, 2003). Este tipo de estrategia investigativa ha sido utilizada por otros autores para analizar la corrupción y sus efectos en la cultura política y en la sociedad en diferentes momentos históricos y países de América Latina (Rosenmüller & Ruderer, 2016).

Las fuentes primarias analizadas corresponden a expedientes de la Asamblea Legislativa, documentos institucionales, prensa escrita y sentencias judiciales. Para el caso del desfalco de FODESAF se analizó el Expediente n°13176 de la comisión legislativa que analizó el caso, y documentos relacionados a la reforma del sistema financiero y eventos institucionales. Para el caso Caja-Fischel se estudió el expediente n°14948, actas de la Comisión de Ingreso y Gasto Público de 2004 a 2011, así como prensa y documentos de la CCSS. Para el caso ICE-Alcatel se examinó sesiones y el expediente n°188333 de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público de 2004, prensa y documentación institucional producida entre 2004 y 2015.

En conjunto, el enfoque metodológico seleccionado y la triangulación de fuentes resultaron útiles para vincular los procesos de modernización institucional y la corrupción desde una perspectiva crítica, tal como se desarrolla en los resultados y en la discusión del artículo.

3. Resultados

3.1 El desfalco de FODESAF

El Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), creado en 1974, es una institución gubernamental bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Tiene como objetivo brindar financiación a otras entidades del Estado o unidades ejecutoras para la creación de programas dirigidos a hogares de bajos recursos, infancias en condición de discapacidad y adultos mayores sin pensión (Ley n°5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, 1974).

En 1997, contrario a las disposiciones legales del momento, la institución firmó un contrato con el puesto de bolsa privado llamado *América Capitales*, con el fin de invertir los fondos ociosos de la institución en títulos de valores a través de las Operaciones del Mercado Electrónico de Dinero (OMED). En mayo de 1998, por medio de una denuncia anónima, la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) identificó que *América Capitales* había desviado alrededor de 1.073 millones de colones (actualmente \$9 millones) de las inversiones de FODESAF. (Expediente n°13176, 1998).

La dueña del puesto de bolsa y el tesorero de FODESAF, a cambio de dinero y propiedades, acordaron la firma del contrato. La Directora de FODESAF fue quién lo firmó, según su testimonio, siguió la recomendación del tesorero, quien era considerado como experto en el tema (Expediente n°13176, 1998). En 1999, la dueña de *América Capitales* y el tesorero del fondo fueron encontrados culpables y sentenciados a 16 y 10 años de prisión, respectivamente (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, 2000; Tribunal de Casación Penal de San José, 2002). Sin embargo, más allá de las acciones individuales, el desfalco fue posible en virtud de una serie de irregularidades, producto del proceso de modernización de FODESAF y del Estado costarricense.

El proceso de modernización de FODESAF inició en 1994 con la implementación del Plan Nacional de Combate de la Pobreza (PNCP), creado por el gobierno de José María Figueres Olsen. El FODESAF fue el pilar económico del plan, y funcionó como una banca de desarrollo para mejorar las condiciones de las personas bajo la línea de pobreza (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994; Montero & Barahona, 2003).

Para poder cumplir este rol se transformó la estructura de FODESAF por medio de una serie de decretos ejecutivos para convertirla en una institución “moderna, pequeña y flexible”, y con un modelo de gestión que permitiera cumplir sus objetivos de forma eficiente y eficaz (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994). Este proyecto modernizador afectó de forma significativa el funcionamiento de la institución.

El primero de los decretos, n.°23670-MTSS de mayo de 1994, asignó a la Segunda Vicepresidencia de la República como coordinadora política del área social, creando conflicto con la tutela del MTSS sobre el fondo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994). Además, eliminó el departamento de Auditoría y Asesoría Legal del FODESAF. Esto implicó la pérdida de un equipo de trabajo de 15 auditores y dos secretarías a cargo de la fiscalización de las unidades ejecutoras y de las inversiones del fondo. Ante esta situación, el auditor del Fondo presentó una serie de recursos de amparo para que se restituyeran los sistemas de control; sin embargo, durante todo el periodo gubernamental no se llegó a ninguna resolución (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1998, Folios 1010-1088).

Esta falta de control tuvo como resultado que, con la firma del contrato, se incumplieran disposiciones legales y reglamentarias sobre la inversión de los fondos ociosos de la institución. En 1997, la Ley Reguladora del Mercado de Valores prohibía la inversión de fondos públicos en puestos de bolsa privados, lo que significa que la firma del contrato de inversiones entre FODESAF y *América Capitales* era ilegal. Sin embargo, en 1998 se planteó que el país estaba rezagado en materia de inversión bursátil, lo que provocó una reforma integral de la ley para modernizar el mercado de valores del país (Expediente n° 12395, 1995). Entre los cambios propuestos se avalaron las inversiones públicas en entes privados, pero la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) había establecido una directriz que obligaba a las instituciones públicas a invertir en fondos públicos (Ministerio de Hacienda, 1997). Por lo que, a pesar del cambio en la ley, el contrato seguía en contra de las disposiciones gubernamentales.

La inversión de los dineros ociosos se instauró como una de las medidas de eficiencia de las instituciones públicas a mitad de la década de 1980. Desde la perspectiva de directores de bolsa privada y pública y de la Contraloría General de la República (CGR), era una herramienta fundamental para generar desarrollo para el país, hacer lo contrario implicaba una mala práctica financiera (Expediente n°13176, 1998). El sistema nacional de valores era catalogado como moderno si contaba con una amplia oferta de entes privados en el sistema bursátil bajo una regulación moderada (Miguel, 2013), y el Estado, para ser moderno y eficiente, debía convertirse en un inversionista del mercado bursátil.

Sin embargo, los nuevos lineamientos sobre el límite de gastos había provocado acumulación de montos de dinero más significativos sin modificar la jerarquía decisoria, lo que dejó la discrecionalidad de las inversiones en pocas manos (Expediente n°13176, 1998). Además, a pesar de que se estuviera analizando un caso de malversación de fondos públicos por un puesto de bolsa privado, el caso se manejó como producto de decisiones individuales sin considerar los posibles riesgos de un sistema de valores con pocos controles ni regulaciones. Tampoco se problematizó la inclusión de actores privados, ni el rol en el caso de corrupción, se personalizaron las causas de corrupción y no se atendieron los factores institucionales de fondo.

La modernización, si bien se presentó como necesaria para mejorar la institucionalidad pública y hacerla eficiente bajo los estándares internacionales, en realidad debilitó los controles internos, fragmentó las responsabilidades tutelares y dismantelaron la auditoría interna de FODESAF. Esta ambigüedad entre lo discursivo y lo práctico, creó un terreno adecuado para excesos de discrecionalidad y opacidad que facilitaron la ocurrencia del desfalco. Por lo tanto, la ausencia de marcos regulatorios sólidos y una reflexión amplia y profunda sobre los procesos de modernización generaron más vulnerabilidad institucional que garantías de buen funcionamiento, y facilitaron la corrupción. Temas que serán retomados en la discusión.

3.2 El caso Caja-Fischel

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), creada en 1942, se encarga de administrar el sistema de seguridad social en temas de salud, incluyendo cierta regulación en áreas de trabajo y pensiones. Esta institución ha sido un pilar en el desarrollo de la sociedad costarricense y un foco central en las discusiones sobre la transformación del Estado, ya que en ella convergen intereses políticos, económicos y sociales.

Entre el año 2001 y 2004 se desarrolló una red de sobornos en el marco de un proyecto de adquisición de equipos médicos para hospitales nacionales. La red de sobornos estuvo conformada por la empresa finlandesa *Instrumentarium Medko*, la empresa costarricense *Corporación Fischel*, directivos y funcionarios de la CCSS, así como políticos del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). En este proceso, se ofrecieron dádivas a políticos, incluido un expresidente de la República, y funcionarios de la CCSS que, en conjunto, se dividieron nueve millones de dólares en efectivo y bienes. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002). En 2009, se ratificó la sentencia de cárcel por el delito de corrupción para un expresidente del país, el presidente, un miembro de la junta directiva y el gerente de modernización de la CCSS, así como a personal de la empresa Fischel. (Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2009)

La adquisición de equipo médico se dio como parte de los proyectos de modernización institucional y de desconcentración hospitalaria. En este caso fue bajo el Proyecto Finlandia, el cual consistió en un préstamo del gobierno de Finlandia que incluía condiciones atractivas para el país: los intereses serían subvencionados por el gobierno finlandés, y el plazo de pago era de 10 años con 3 años de gracia. Además, el gobierno costarricense iba a asumir el pago del préstamo, lo cual significaba que iba a disminuir la deuda interna, uno de los principales problemas financieros de la CCSS. Sin embargo, el proyecto exigía que el 50% del equipo fuera comprado a compañías finlandesas (Expediente N°14610, 2001).

En 2004, a partir de una denuncia de una ciudadana, el periódico *La Nación* reveló la existencia de la red de sobornos y de las irregularidades que acompañaron el proceso. El proyecto de ley fue aprobado en sólo tres días, sin discusión suficiente sobre la necesidad e implicaciones del préstamo (Expediente N°14610, 2001). Por otro lado, muchos de los equipos solicitados no respondían a las necesidades de la CCSS. El personal médico recibió equipos, según una lista elaborada por la empresa finlandesa y un funcionario de la CSS, que en varios casos no se contaba con la infraestructura o el

personal para poder utilizarlo y/o no se necesitaban. Asimismo, se excluyeron equipos e instrumentos que sí se necesitaban para la prestación de servicios (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002).

Este proyecto de equipamiento se enmarcó dentro de los procesos de modernización del aparato institucional costarricense y de la CCSS en particular. Entre 1980 y 1990 se inició una reorganización del sistema de seguridad social que buscó mejorar la calidad de los servicios. En la década de 1980, la institución enfrentaba un debilitamiento generalizado: poca inversión, rezago en equipo y una administración centralizada que obstaculizaba la mejora del servicio. Esto motivó reformas para modernizar la seguridad social, las cuales fueron orientadas hacia la atención preventiva, y a partir de 1990 hacia la desconcentración hospitalaria. (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004 Acta n°004).

El proceso de modernización fue financiado mediante préstamos de entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y de países de primer mundo (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002). Es decir, la modernización fue posible por la dependencia económica de los organismos internacionales y países del norte global, pero con imposiciones y condiciones que le restaban autonomía.

Por otra parte, el proceso no se consolidó en un documento programático claro que trascendiera los cambios en la conformación de la cúpula de la institución, sino que respondían a las decisiones de la Junta Directiva de cada periodo (Revelo Vallejo, 2021). Si bien la conformación de la Junta Directiva representa diversos sectores sociales, sus miembros son elegidos por el Consejo de Gobierno, lo que la convierte en una instancia altamente politizada, y constituye una extensión del poder gubernamental.

En la década de 1990, por medio de la desconcentración hospitalaria, se proyectó que la CCSS se transformara en una corporación compradora de servicio, y los hospitales en sus principales proveedores. Con esto se buscaba mejorar la eficiencia del sistema de salud (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004 Acta n°22).

Este proceso de modernización fue cuestionado por considerar que se habían privatizado servicios, empeorado el acceso y la calidad de la atención, no logró resolver los problemas históricos de la institución. No obstante, también obtuvo reconocimiento internacional por algunos de sus resultados (Revelo Vallejo, 2021, pp. 219–223). Así que, nos encontramos ante un proceso contradictorio, liderado por un cuerpo altamente politizado y sin un plan claro a largo plazo, que impulsó proyectos de modernización con resultados positivos como cuestionables. Se favoreció la compra de servicios a terceros, se dieron privatizaciones tanto abiertas como encubiertas (como en el caso de la dependencia de servicios terceros para la realización de pruebas), y un gasto elevado en consultorías que no ofrecieron estrategias claras para mejorar la gestión de la CCSS (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004 Acta n°04).

La modernización institucional, al igual que en FODESAF, generó una serie de transformaciones administrativas significativas, como la creación de gerencias sin estudios técnicos que justificaran su existencia y con altos niveles de discrecionalidad. El Proyecto Finlandia fue desarrollado por la Gerencia de Modernización que, según las investigaciones, fungió como una estructura paralela con demasiada independencia (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002 Informe unánime).

El proceso de modernización de la CCSS, si bien fue sostenido en el tiempo, no llevó consigo una lógica de transparencia, ni una planificación adecuada. La implementación de reformas y la politización del espacio de decisión concentraron el poder y la discrecionalidad, lo que llevó a la captura institucional por intereses políticos y empresariales. Como se desarrolla en la discusión de este artículo, la modernización, presentada como una vía hacia la eficiencia y desarrollo, terminó siendo instrumentalizada para legitimar prácticas de corrupción que afectaron de formas amplias y diversas a una de las instituciones públicas más importantes del país. No logró resolver los problemas estructurales de la institución y, por el contrario, generó nuevas vulnerabilidades que facilitaron la corrupción, como la dependencia de organismos financieros y empresas privadas, y la introducción de cambios administrativos crearon oportunidades para actos irregulares.

3.3 El caso ICE Alcatel

El Instituto Costarricense de Electricidad, del mismo modo que la CCSS, es una de las instituciones más importantes del país. Fue creada en 1949, como parte de las entidades y empresas del Estado

costarricense que implementaron servicios de cobertura nacional y permitieron que Costa Rica pudiera obtener niveles de desarrollo adecuados durante la mitad del siglo XX. Se encarga de la provisión de energía y telecomunicaciones en todo el país.

En el 2004, la empresa francesa Alcatel logró ganar la contratación de 400 mil líneas celulares para introducir la tecnología de celular GSM por un monto de \$149 millones como parte de los procesos de modernización tecnológica de la institución (Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2011). Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, una denuncia anónima inició una investigación sobre una supuesta red de sobornos integrada por personal de la empresa Alcatel, miembros de la Junta Directiva del ICE, personas del sector político y dos expresidentes de la República que se repartieron alrededor de siete millones de dólares (Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2011).

Este caso tuvo la particularidad de que, si bien uno de los involucrados testificó, presentó pruebas y sostuvo la existencia de la red de sobornos, el caso no terminó en una sentencia para todas las personas involucradas. En el 2011, el juzgado de primera instancia asignó una pena de cárcel a un expresidente y a directivos del ICE, pero en el año 2015 esta se anuló porque no se consideraron legítimas las pruebas bancarias que demostraban el trasiego del dinero (Tribunal de Apelación de Sentencia Penal II Circuito Judicial de San José, 2015; Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2011).

A pesar de lo anterior, este caso también se dio en el proceso de modernización institucional, y nos presenta elementos muy valiosos para reflexionar sobre la relación con la corrupción. A finales de la década de 1980, de acuerdo al contexto de liberalización económica a nivel mundial, se empezó a discutir la apertura del sector de telecomunicaciones y energías del país; sin embargo, dado la importancia de la institución, el proceso de apertura tuvo una fuerte oposición, tanto política como social (Pomareda, 2003).

En el año 2002, ante el fracaso de una ley conocida como *el Combo del ICE* en el que se buscaba la privatización de la institución y la inclusión de prestación de servicios del sector privado, se inició un proceso de investigación que llegó a la conclusión de la necesidad de modernización de la institución (Menjivar Ochoa, 2012). La discusión en torno a la modernización del ICE abordó temas como la despolitización de la institución, la mejora de la gestión financiera, el acceso universal a internet y la rendición de cuentas a la ciudadanía; sin embargo, no se desarrollaron programas o estrategias para solventar los problemas estructurales del ICE (Menjivar Ochoa, 2012).

El ICE era caracterizado como una institución sólida, pero desorganizada administrativamente y con muchas limitaciones en el ejercicio de su contratación. Ante el fracaso del *Combo del ICE* y la falta de estrategias para solucionar los problemas, la institución se vio obligada a recurrir a servicios de alquiler costosos para cumplir con la cobertura que necesitaba, y estableció procesos de contratación abreviada para cumplir con las demandas de telefonía móvil e internet (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004a n°22). Es decir, el ICE se embarcó en procesos de modernización tecnológica que arrastraron retos estructurales, financieros y administrativos que afectaron su funcionamiento.

Más allá de la modernización en la gestión administrativa, la institución estaba modernizando la tecnología celular en el país. En ese momento era el único proveedor de servicios móviles, por lo que sus decisiones afectaban a todo el país. Sin embargo, la actualización de los nuevos desarrollos tecnológicos se daban por medio de los proveedores, y existían denuncias y dudas sobre la forma en que desarrollaba esta relación.

En marzo de 2004, el propio gerente de Alcatel Costa Rica, acusado de ser el artífice del esquema de corrupción, había solicitado una reunión con un diputado para denunciar que los representantes de la empresa Ericsson utilizaban estrategias antiéticas para realizar negocios con el ICE (Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, 2004 n°20). Estas estrategias incluían actividades como congresos, reuniones, viajes, regalos y otras iniciativas que permitían conocer a los tomadores de decisión y construir una relación con ellos. Sin embargo, la institución no contaba con estrategias específicas para regular estas relaciones, sino que dependían de la ética individual de las personas tomadoras de decisiones, cuyos puestos contaban con altos niveles de discrecionalidad, pocos mecanismos de control y altos grados de politización.

Es decir, la propia cultura de la institución presentaba una serie de prácticas y características que abría los portillos a tráfico de influencias o conductas de corrupción que se veía constantemente impulsada por los procesos de modernización en la prestación de los servicios de la institución. Uno de los directivos planteó que al ingresar al puesto se normalizaba tener relaciones estrechas con algunos

de los proveedores y recibir regalos o invitaciones de estos (Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial, 2011).

Por lo tanto, la modernización tecnológica, si bien era la demanda social y el principal objetivo de la institución, no fue suficiente para mejorar la calidad de los servicios, pues no se abordaron los problemas de la institución que facilitaron la corrupción. Ante un escenario de mayor complejidad técnica, no se contaron con sistemas de control que pudieran ir acorde a las nuevas lógicas de obtención de información para tomar decisiones y evitar que se favorecieran ciertos grupos económicos.

En conclusión, la modernización no logró mejorar la prestación de servicios, sino que expuso las debilidades administrativas que fueron utilizadas por los proveedores y compañías interesadas en los contratos. Además, promovió la celeridad de los procesos administrativos y fomentó formas cuestionables de relación entre directivos y proveedores.

Del mismo modo que en los otros casos, la supuesta modernización institucional se impulsó y presentó como la solución a las problemáticas apremiantes sin tener un sistema para fortalecer los controles. Esto tuvo como resultado la ampliación de la discrecionalidad y de los portillos para la corrupción. A la par de esto, se priorizó la retórica de eficiencia y flexibilidad sin marcos de integridad claros, lo cual vulneró a todas las instituciones. Como se desarrolla en la discusión del artículo, los actos de corrupción se enmarcaron como decisiones individuales, pero en realidad son el resultado de un sistema transformado por procesos de modernización que en conjunto con características propias de cada institución y su relación con actores privados facilitaron la corrupción, y en el caso del ICE, incluso, se normalizó.

4. Discusión

Esta sección discute que la modernización institucional en Costa Rica configuró un terreno fértil para la corrupción. A través del análisis de tres casos de corrupción, se explora cómo las reformas promovidas bajo esta lógica generaron transformaciones estatales que facilitaron la corrupción en lugar de evitarla. En específico se discute que, aunque la modernización se presentó como la forma de evitar la corrupción, en Costa Rica careció de una definición y contenido programático claro, en donde la flexibilización administrativa propia del proceso llevó al desmantelamiento de controles y a procesos acelerados de toma de decisión. Además, se creó dependencia a entidades internacionales, países de primer mundo y a las empresas privadas de alcance global; por último, impulsó la inclusión de actores privados en el Estado, pero no se abordaron como agentes activos de la corrupción.

Desde la década de 1990, la modernización institucional se planteó como el mecanismo en que las instituciones iban a mejorar la gestión administrativa y la prestación de servicios por medio de reformas que buscaran eficacia y eficiencia (Orrego Larín, 2000). En el caso de Costa Rica se instrumentalizó como la solución a los problemas institucionales y así justificó una serie de reformas administrativas que modificaron el rol del Estado. La corrupción en el país, según las autoridades institucionales, era el resultado de la ausencia de una institucionalidad pública moderna, y los reglamentos carecían de capacidad para atender las necesidades propias del contexto.

Sin embargo, la modernización institucional se desarrolló sin estar fundamentada en un proyecto político y administrativo claro, ni considerar las capacidades ni riesgos institucionales. Por lo contrario, se ha utilizado la palabra sin una definición específica de lo que implica para cada escenario institucional. A su vez, se priorizó la modernización sin resolver problemas estructurales, lo que generó nuevas vulnerabilidades y llevó a problemas institucionales ante los cuales el Estado no contaba con herramientas para enfrentarlos. Esto implicó, como plantean Puellos-Socarrás & Gunturlz (2013), que en realidad la modernización no atendió los problemas estructurales, por el contrario amplió la participación de los actores privados sin discusiones profundas sobre su rol en la corrupción, lo cual terminó ampliando los portillos para la corrupción. Como señala Montoya Brand (2000), las contradicciones políticas, económicas, sociales de los países, así como el escándalo político y las limitaciones de los controles, se utilizaron para justificar intervenciones que favorecieron “el aprovechamiento privado del estado” (p.115).

Las reformas que se propusieron en las instituciones estudiadas están vinculadas a la racionalidad económica del comercio internacional, que terminaron siendo un beneficio para los actores privados. En ese sentido, en línea con Montoya Brand (2000), para el caso colombiano, la corrupción no ha sido obstáculo para la modernización, sino también un resultado de la misma. En los casos

estudiados, la modernización permitió acelerar reformas, flexibilizar normas, legitimar la participación privada y sostener redes político-empresariales.

La búsqueda de flexibilidad administrativa como base de la eficiencia, derivó en el debilitamiento de controles y creó vacíos en la gobernanza. Las transformaciones que se realizaron en el FODESAF para agilizar y mejorar los procesos implicaron la pérdida del departamento de auditoría y legal, y la ampliación de la discrecionalidad en puestos altos y de medio rango que llevó a la fragmentación de la tutela sobre la institución y en los controles sobre los fondos ociosos. En la CCSS se crearon gerencias nuevas sin estudios técnicos que ameritaran su apertura, y llevó a lógicas de funcionamiento independiente sin controles adecuados. En el ICE, la necesidad de actualización tecnológica llevó a que los directivos y a quienes tomaban las decisiones sobre los contratos de la institución, mantuvieran relaciones estrechas con empresas proveedoras de tecnología, ampliando su nivel de influencia sin que mediaran reglas claras de los límites de dicha relación.

La modernización llevó también a la aceleración procedimental como mecanismo de eficiencia, en la cual la urgencia por ejecutar proyectos modernizadores justificó trámites rápidos y contrataciones abreviadas, reduciendo la deliberación técnica y aumentando la opacidad. La discusión sobre el préstamo del *Proyecto Finlandia* duró tres días, sin debate alguno sobre sus beneficios y/o peligros; por su parte, el contrato de las líneas de Alcatel se hizo por medio de una contratación abreviada por la urgencia del proyecto, favoreciendo a la empresa francesa.

Por otro lado, siguiendo el planteamiento de Kajsiu (2017), la modernización institucional generó dependencia monetaria hacia los organismos internacionales y países de primer mundo, así como también tecnológica hacia los proveedores y empresas. Los préstamos y programas que se realizaron por medio de los préstamos de organismos internacionales promovieron cambios sin mejorar las capacidades a largo plazo para que el país lograra gestionar por su propia cuenta las transformaciones que se necesitaban.

Por el contrario, como señala Puella Socarrás & Gunturlz (2013), los mecanismos de acción de los organismos internacionales fueron paliativos y no han permitido abordar los temas de fondo. En relación con la dependencia tecnológica, en *ICE-Alcatel* la presión por actualizar la tecnología de telecomunicaciones generó dependencia técnica de proveedores globales para definir cuál debía ser esa actualización de la línea de red celular, y la CCSS compró el equipo priorizando la oferta de la empresa finlandesa sobre las necesidades técnicas de los hospitales. La modernización tecnológica fue dictada por las empresas y los oferentes. Aunado a esto, todos los préstamos estaban atados a condiciones que el país debía asumir obligatoriamente para obtener financiamiento.

Esta dependencia intensificó el rol del sector privado en la prestación de servicios públicos; no obstante, la relación entre ambos sectores no se problematizó o reflexionó sino más bien se desarrolló una discursividad en donde lo privado era parte de lo moderno (Kajsiu, 2017). En el caso específico de corrupción, esto implicó que no se discutiera el rol de las lógicas de acumulación en el desarrollo de negocios entre el Estado y el sector privado, y el rol de estos en actos de corrupción. La corrupción se trató únicamente como un problema de la institucionalidad pública.

Las relaciones entre el sector privado y público responden, a su vez, a la naturaleza política de las cúpulas decisorias de las instituciones públicas previas al proceso de modernización. Las juntas directivas, gerencias y direcciones son espacios altamente influenciados por los intereses partidarios y empresariales. La politización de los puestos de toma de decisión permitió la concentración de poder en un grupo reducido de personas que toman decisiones sobre millones de dólares de fondos estatales. La directora de FODESAF delegó la toma de decisiones a Víctor Vargas sin establecer mecanismos de revisión. Las juntas directivas del ICE y la CCSS tenían relación directa con los proveedores, lo cual permitió la negociación del esquema de sobornos. El rol político jerárquico también funcionó como una especie de protección, y evitó la fiscalización de otras personas. Finalmente, todos los casos salieron a la luz pública por denuncias anónimas, y el involucramiento de personas de las juntas directivas de la CCSS y el ICE generó sorpresa y afectación emocional. Las instituciones no tuvieron la capacidad de identificar las acciones que se acusaron posteriormente, responsabilizando a la falta de modernización.

En este sentido, nos encontramos otra vez ante el problema de la falta de definición de la modernización y la poca discusión sobre las contradicciones que trajo su implementación. Por ejemplo, en el caso de FODESAF el Estado era suficientemente fuerte y moderno para invertir en el mercado bursátil con poca regulación, pero carecía de la suficiente modernización institucional para funciones como la fiscalización, el control, la investigación y rendición de cuentas; es decir, el Estado era moderno

para participar en la lógica de acumulación del sector privado, pero no tenía las facultades para regular la participación de estos actores.

Por último, es necesario discutir que todos los proyectos eran de interés nacional, y efectivamente se necesitaba mejorar la forma en que se gestionaba el dinero en FODESAF, era prioritario actualizar el equipo médico de la CCSS y el país necesitaba adquirir tecnología celular que le permitiera ser competitivo para el comercio nacional e internacional. El fallo fundamental fue no reconocer el carácter político de los procesos de modernización ni sus implicaciones institucionales, las cuales se han abordado en este artículo.

5. Conclusiones

La corrupción de los tres casos estudiados no puede entenderse solo como el resultado de acuerdos entre actores para beneficiarse de fondos públicos, más bien, fue facilitada por un diseño moldeado por procesos de modernización impulsados por los organismos internacionales, que generaron condiciones propicias para que el intercambio de dádivas fuera una estrategia exitosa para ganar contratos estatales.

En ese sentido, las necesidades nacionales en tecnología y salud, si bien eran legítimas y urgentes, confluyeron con intereses particulares que se aprovecharon del diseño institucional. La flexibilidad administrativa, la naturaleza política de las cúpulas decisorias, la aceleración procedimental y la dependencia hacia organismos financieros y empresas privadas funcionaron como mecanismos facilitadores de la corrupción.

A pesar de que en los casos analizados la modernización fue utilizada como discurso vaciado de contenido, sigue siendo un concepto central en la gestión política actual. La eficiencia y eficacia, promovidos como pilares del desarrollo y la buena gobernanza, son parte de la racionalidad económica que sostiene las asimetrías entre países y regiones. Por lo tanto, los actos de corrupción son parte de un sistema de relaciones más amplio en el cual las asimetrías económicas y de poder contribuyen a legitimar el debilitamiento de la institucionalidad pública.

6. Bibliografía

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Comisión especial que investiga los hechos indicados en relación con inversión de dineros de FODESAF, analice, dictamine y proponga iniciativas de ley para regular la inversión de fondos públicos en el sistema financiero costarricense. Expediente n°13176.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2002). Comisión especial para que investigue, analice y diagnostique programas sociales y de salud. Expediente n°14948.
- Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos. (2004). Actas de sesiones. Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Expediente n° 12395. Comisión especial nombrada para que dictamine y recomiende legislación necesaria para modernizar el sistema financiero y bancario nacional. (1995). Exposición de motivos. Proyecto de Ley de Reforma Global a la Ley Reguladora del Mercado de Valores.
- Expediente N°14610 "Aprobación del acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y el Convenio de Crédito y Cooperación para financiar la modernización de equipo hospitalario entre la Caja Costarricense del Seguro Social y el Banco Sampo PLC de la República de Finlandia", No. 8202, Asamblea Legislativa de Costa Rica (2001).
- Kajsiu, B. (2017). Un análisis discursivo post-estructuralista de la corrupción. *Analecta Política*, 8(14), 131-158. doi: <https://doi.org/10.18566/apolit.v8n14.a08>
- Ley n°5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974).
- Menjivar Ochoa, M. (2012). El Referéndum De Las Calles. Lucha Social y Reforma del Instituto Costarricense de Electricidad (Costa Rica 2000). *Diálogos : revista electrónica de historia.*, 13(2), 52. doi: <https://doi.org/10.15517/dre.v13i2.6371>
- Miguel, L. S. (2013). El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: Estructura y desempeño (Primera ed). Academia de Centroamérica.
- Ministerio de Hacienda. (1997, abril 17). Decreto Ejecutivo n°26006-H. La Gaceta n°73.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1994). Decreto Ejecutivo n°23670-MTSS. La Gaceta n°188.
- Montero, S., & Barahona, M. (2003). La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. *Serie Políticas Sociales*, 77.

- Montoya Brand, M. (2000). La instrumentalización política de la corrupción. *Estudios Políticos*, 16, 103–117. doi: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16705>
- Orrego Larraín, C. (2000). Corrupción y Modernización del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo. doi: <https://doi.org/10.18235/0009387>
- Pomareda, F. (2003, abril 4). Urge fortalecer el ICE. *Semanario Universidad*. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/urge-fortalecer-el-ice/>
- Puellos-Socarrás, J. F., & Gunturlz, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, 40, 29–54.
- Revelo Vallejo, E. (2021). Los actores y el cambio institucional de la seguridad social costarricense (1986-1994) [Tesis para optar por el grado de Maestría Académica en Historia]. Universidad de Costa Rica.
- Rose-Ackerman, S. (2010). The Institutional Economics of Corruption. En G. Graaf, P. Von Maravic, & P. Wagenar (Eds.), *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. B.Budrixch.
- Rosenmüller, C., & Ruderer, S. (2016). “Dádivas, donde y dineros”. Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español hasta la modernidad. *Iberoamericana*. doi: <https://doi.org/10.31819/9783964561367>
- Saboya Vargas, F. (2006). La modernización del Estado: Concepto, contenido y aplicaciones posibles. *Diálogo de Saberes*, 25, 357–376.
- Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. (2000, noviembre 24). Resolución 1364-2000. Expediente 98-099551-0042-PE.
- Sojo, C. (2004). La modernización sin Estado: El destino privado de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 19. doi: <https://doi.org/10.2307/3541447>
- Tribunal de Apelación de Sentencia Penal II Circuito Judicial de San José. (2015, diciembre 2). Resolución n°1620-2015. Expediente n° 04-006835-0647-PE.
- Tribunal de Casación Penal de San José. (2002, junio 7). Resolución n°0049-2002. Expediente 98-099551-0042-PE.
- Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial. (2009, octubre 5). Sentencia Penal N°370-2009. Expediente. N°004-005356-0042-PE.
- Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial. (2011, abril 27). Sentencia Penal n°167-2011. Expediente n° 04-6835-647-PE.
- Vasilachis, I. (2006). La investigación cualitativa. En I. Vasilachis (Ed.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23–64). Editorial Gedisa.
- Wodak, R., & Meyer, M. (2003). *Métodos del análisis crítico del discurso*. Editorial Gedisa.