



---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021**

---

## **Investigación de base**

---

Indicadores de estabilidad y rotación del gabinete ejecutivo en Costa Rica 1978-2021

**Investigador:**  
Jesús Guzmán Castillo

San José | 2021



342.06  
G982i

Guzmán Castillo, Jesús  
Indicadores de estabilidad y rotación del gabinete ejecutivo en Costa Rica 1978-2021  
/ Jesús Guzmán Castillo. -- Datos electrónicos (1 archivo : 850 kb). -- San José, C.R. :  
CONARE – PEN, 2021.

ISBN 978-9930-607-80-0  
Formato pdf (9 páginas)  
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano  
Sostenible 2021 (no. 27)

1. PODER EJECUTIVO. 2. FUNCIONARIOS PÚBLICOS. 3. ROTACIÓN DEL  
GABINETE. 4. COSTA RICA. I. Título.

EBV



## **Índice**

Presentación .....	1
Indicadores de estabilidad y rotación del gabinete ejecutivo en Costa Rica 1978-2021 .....	1
Bibliografía .....	5

## **Presentación**

Esta Investigación se realizó para el Informe Estado de la Nación 2021. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2021 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Indicadores de estabilidad y rotación del gabinete ejecutivo en Costa Rica 1978-2021**

La salida de ministras y ministros en un gabinete es visto como una señal de inestabilidad política dentro de un gobierno. En este sentido, una alta rotación de personas dentro de los cargos ministeriales se asocia con crisis de liderazgo, shocks externos o situaciones de riesgo moral. Sin embargo, si bien pueden existir eventos que obliguen a que se de una alta salida y entrada de personas en los gabinetes, no necesariamente es un indicador negativo para la evaluación de los gobiernos, si no como una estrategia para superarlos, por motivos de rendición de cuentas, para darle un nuevo impulso a las políticas de gobierno o generar nuevas alianzas y coaliciones políticas (Alderman, 1995; Huber y Martines-Gallardo, 2004; Dowding y Dumond, 2009; Fisher, Dowding y Dumond, 2012; Camerlo y Pérez-Liñan, 2015).

El problema de la rotación en los gabinetes ha sido desarrollado con mayor amplitud en los regímenes parlamentarios, en donde se estudia la relación entre la rotación de los gabinetes y la sobrevivencia de los gobiernos como tal, además de la búsqueda del establecimiento de coaliciones para la estabilidad de los gobiernos o para mejorar el desempeño general del gabinete. (Alderman, 1995; Huber y Martinez-Gallardo, 2006; Warwick, 2007; Huber y Martinez-Gallardo, 2008; Berlinski, Dewan y Dowding, 2010; Jäkke 2013; Dahlström y Holmgren, 2013; Thompson 2020). No obstante, los hallazgos mostrados en relación con la rotación en los gabinetes en las democracias parlamentarias europeas tienen su correlato en las democracias presidencialistas de América. (Moura Palotti; Costa Cavalcante y Fachini Gomes, 2019).

El principal elemento diferenciador entre ambos tipos de sistemas de gobiernos es el origen de los gobiernos. En el sistema parlamentario, la necesidad de formular coaliciones parlamentarias para formar gobierno es requerido, algo que podría incidir en la inestabilidad de estos. En las democracias presidencialistas, el origen del ejecutivo no depende de una coalición en el Congreso, además que generalmente la cabeza del ejecutivo tiene mayor poder en la designación y remoción de las personas en cargos ministeriales (Dahlström y Holmgren, 2013). Pese a esto, en contextos de sistemas de partidos multipolares con gobiernos débiles y la conformación de alianzas de gobierno conduce a que cada vez más los presidentes y las presidentas recurran a la designación y remoción de ministros para sostener estas alianzas o crear nuevas (Camerlo y Gallardo, 2018).

Asimismo, la popularidad del gobierno (Hansen; Klemmensen, Hobolt y Bäck, 2013); los eventos críticos como escándalos de corrupción, sexuales u otros (Fisher, Dowding y Dumond, 2012) además de los choques políticos y protestas sociales (Camerlo y Pérez-Liñan, 2015) poseen un

efecto en la permanencia o salida de las personas de sus puestos ministeriales. Junto a estos elementos coyunturales, existen otros de diseño institucional, como lo es la posibilidad de reelección (Camerlo y Pérez-Liñan, 2015), la posibilidad de vetos o censuras por parte del legislativo, entre otros.

Para este análisis, no se entrará en las posibles motivaciones sobre la salida. Se realizará un análisis de la rotación de los gabinetes en Costa Rica desde 1978 hasta 2021. Para poder realizar la comparación, se trabajará como punto de finalización el tercer año de cada gestión presidencial (7 de mayo del año previo a las elecciones).

Una primera aproximación a la estabilidad de los gabinetes debe ser la composición original de cada administración. En este caso, se puede observar como las administraciones Figueres Olsen (1994-1998) y Alvarado Quesada (2018-2022) son los que tuvieron una mayor cantidad de ministros y ministras al iniciar sus mandatos (24 y 25 respectivamente), mientras que el gobierno de Rodrigo Carazo fue el que tuvo el menor número de carteras ministeriales al inicio de su gestión.

#### Cuadro 1

##### Cantidad de ministras y ministros al iniciar el mandato presidencial. 1978-2018

Administración	Cantidad
Carazo	14
Monge	17
Arias I	18
Calderón	21
Figueres	24
Rodríguez	19
Pacheco	19
Arias II	18
Chinchilla	22
Solis	20
Alvarado	25

Fuente: Hernández Naranjo, 2019, "PresCab\_BASIC\_Costa Rica, 2019, actualizada por el autor.

Para aproximar la estabilidad del gabinete, un primer elemento a considerar es el tiempo promedio de duración de las personas en sus puestos. Únicamente se consideran los ministros y ministras que iniciaron en sus puestos antes del cuarto año del mandato, y para considerar el promedio se toman en cuenta los días pasados entre el día en que la persona asumió hasta que dejó el puesto. En el caso que no haya renunciado, o no haya sido despedido por el o la titular del ejecutivo, el último día se considera el 7 de mayo del año preelectoral como el día de finalización, con el objetivo de permitir la comparación de los anteriores gabinetes con el actual.

Este indicador entre más bajo sea, indica que el gabinete es más inestable, ya que refleja que los ministros y las ministras tienen una duración menor en sus cargos. Se tiene la ventaja que refleja la duración de cada persona en su puesto, y considera el tamaño del gabinete. En la serie histórica, se tiene que el gobierno de Carlos Alvarado es que el tiene una duración promedio

menor, con 563.34 días en promedio, seguido de los gobiernos de Abel Pacheco Miguel Ángel Rodríguez, con 574.19 y 589.66 días, respectivamente. En este caso, el más estable fue el gabinete de la administración Calderón Fournier, con 768.52 días promedio.

## Cuadro 2

### Duración promedio de ministras y ministros al tercer año. 1978-2021

Administración	Duración promedio en días
Carazo	680,83
Monge	609,03
Arias I	722,39
Calderón	768,52
Figueres	622,89
Rodríguez	589,66
Pacheco	574,19
Arias II	726,07
Chinchilla	597,17
Solis	704,28
Alvarado	563,34

Fuente: Hernández Naranjo, 2019, "PresCab\_BASIC\_Costa Rica, 2019, actualizada por el autor.

El número de salidas por año refleja que el gobierno de Carlos Alvarado es el que más salidas ha tenido en general, con 10 salidas en el tercer año y 9 en el segundo. Es el único gobierno que ha tenido más de 9 salidas en dos años. Sin embargo, el gobierno del presidente Figueres Olsen fue el que tuvo mayor cantidad de salidas en un año, con un total de 14 en el tercer año (mayo 1996-abril 1997). Un elemento para destacar es que los cambios dentro del gobierno, en donde se cambia una persona de una cartera a otra se considera para efectos analíticos como una salida.

## Cuadro 3

### Cantidad de salidas de ministros y ministras, por año

Administración	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Carazo	0	1	8	9
Monge	0	8	5	13
Arias I	2	0	7	9
Calderón	1	5	3	9
Figueres	2	4	14	20
Rodríguez	3	8	5	16
Pacheco	4	5	8	17
Arias II	2	3	3	8
Chinchilla	5	10	3	18
Solis	5	4	2	11
Alvarado	4	9	11	24

Fuente: Hernández Naranjo, 2019, "PresCab\_BASIC\_Costa Rica, 2019, actualizada por el autor.

Los motivos de salida en la actual administración son principalmente por desgaste político (14 ministros y ministras han abandonado su puesto por este motivo, mismo número que en la

administración Pacheco de la Espriella, seguidos por la administración Chinchilla Miranda (10 personas salieron por ese motivo). En la presente administración, por este motivo destacan la salida de los ministros de la Presidencia Víctor Morales y Marcelo Prieto, quienes estuvieron poco tiempo en su cargo (216 y 234 días respectivamente), además de la ministra Rocío Aguilar y Rodrigo Chávez de Hacienda (este último con una duración de 184 días).

#### Cuadro 4

##### Ministerios con mayor cantidad de cambios, por administración. 1978-2021

Administración	Ministerios con más cambios
Carazo	Seguridad: 4 Hacienda: 3
Monge	Agricultura y Ganadería: 3
Arias I	Agricultura y Ganadería: 3 Comercio Exterior: 3 Gobernación y policía: 3
Calderón	Hacienda: 3
Figueres	Justicia y paz: 4 Presidencia: 3 Seguridad: 3 Agricultura y Ganadería: 3
Rodríguez	Obras Públicas y Transportes: 3 Economía, Industria y Comercio: 3 Agricultura y Ganadería: 3 Vivienda: 3 Condición de la Mujer: 3
Pacheco	Hacienda: 4 Planificación y Política Económica: 4 Presidencia: 3 Obras Públicas y Transportes: 3
Arias II	Economía, Industria y Comercio: 3
Chinchilla	Deportes: 4 Obras públicas y transportes: 3 Justicia: 3 Comunicación: 3
Solis	Trabajo y Seguridad Social: 3 Salud: 3 Obras públicas y transportes: 3 Justicia y Paz: 3 Ciencia, tecnología y telecomunicaciones: 3
Alvarado	Presidencia: 4 Hacienda: 3 Comunicación: 3 Cancillería: 3 Trabajo: 3

Fuente: Hernández Naranjo, 2019, "PresCab\_BASIC\_Costa Rica, 2019, actualizada por el autor.

Cómo se evidencia, en la actual administración se han dado cambios recurrentes en ministerios clave, como lo son presidencia, comunicación, cancillería y hacienda, más que en otros gobiernos. En el caso del ministerio de la Presidencia, es la primera vez que se tienen más de 3 ministros (Figueres y Pacheco tuvieron 3) y en Cancillería se tienen en la actual administración 3. En el ministerio de Hacienda es más común que existan más de 2 personas titulares en estos cargos.

## **Bibliografía**

Alderman, R (1995). A defense of frequent ministerial turnover. *Public Administration*. Vol 73. Pp. 497-512. Blackwell Publishers.

Berlinski, S; Dewan, T; Dowding, K (2010). The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Tenure. *The Journal of Politics*, Vol. 72, No. 2, Pp. 559–571.

Camerlo, M; Martínez Gallardo, C (2018). Portfolio allocation in the Americas. En Camerlo, M; Martínez Gallardo, C (Eds). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets. Comparative Analysis in the Americas*. Estados Unidos. Routledge.

Camerlo, M; Pérez-Liñan, A (2015). Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, vol 77, No. 3, pp. 608-619. The Southern Political Science Association.

Dahlström, C; Holmgren, M (2013). The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover. *British Journal of Political Science*, Vol. 49, Pp. 823 – 836

Dowding, K; Dumont, P (2008). Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers. En Dowding, K; Dumont, P (eds). *The Selection of Ministers in Europe Hiring and firing*. Estados Unidos: Routledge.

Fisher, J; Dowding, K; Dumond, P(2012). The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*. Vol 33, No. 5. Pp. 505-519.

Hansen, M; Klemmensen, R; Hobolt, S; Bäck, H (2013). Portfolio Saliency and Ministerial Turnover: Dynamics in Scandinavian Postwar Cabinets. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 36, No. 3. Pp. 227-248

Huber, J; Martinez-Gallardo, C (2004). Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective. *Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 1. Pp. 27-48. Cambridge University Press

Huber, J; Martinez-Gallardo, C (2006). *Cabinet turnover and talent searches*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Huber, J; Martinez-Gallardo, C (2008). Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *The American Political Science Review*, Vol. 102, No. 2. Pp. 169-180

Jäckle, S (2013). Ministerial turnover in the German Länder (1991–2010). *Z Vgl Polit Wiss* Vol. 7. Pp. 27–48

Moura Palotti, P; Costa Cavalcante, P; Fachini Gomes, J (2019). Here Today, Gone Tomorrow - Political Ambition, Coalitions, and Accountability as Determinants of Ministerial Turnover in the Brazilian Multiparty Presidential System. *Brazilian Political Science Review*, Vol 13, No2. Pp1-37.

Thompson, L (2020). Ministerial Turnover and Why Reshuffles Matter for Parliament. *The Political Quarterly*, Vol. 91, No. 2. Pp. 457-460.

Warwick, P (2007). *Government survival in parliamentary democracies*. Estados Unidos: Cambridge University Press.