



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019

Investigación de base

**Rotación del gabinete en Costa Rica:
¿por qué se van los ministros y ministras del gobierno? (1978-2018)**

Investigadora:

María Estelí Jarquín Solís

San José | 2019



Índice de contenido

Presentación	3
Resumen ejecutivo.....	4
Introducción	5
Abordaje metodológico de la investigación	6
Ejecutivo débil y multipartidismo fragmentado propician rotación del gabinete	8
Desgaste político ha sido la principal razón de salida de ministros y ministras	11
Un perfil exploratorio a los ministros y ministras que han dejado el gabinete en Costa Rica	17
Conclusiones	19
Fuentes de referencia	20

Presentación

Esta Investigación se realizó para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia, del Informe Estado de la Nación 2019.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2019 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen ejecutivo

Esta investigación explora los motivos que propician la rotación del gabinete en Costa Rica en las diez administraciones gubernamentales del período 1978-2018. Los resultados muestran que la mayoría de las renunciaciones o despidos ocurrieron en un contexto de erosión política, debido a escándalos o fallas durante la administración del gobierno; por ejemplo, pérdida de confianza, mal uso de fondos públicos, acusaciones de corrupción, entre otros. Solo en el 32% de los casos, los ministros renunciaron por razones personales o dejaron su puesto vacante porque fueron nombrados en una oficina gubernamental diferente (21%). Un análisis en detalle de los casos en que los movimientos estuvieron originados por eventos de desgaste político reveló que, durante el bipartidismo, la mayoría de salidas fueron producto de un desacuerdo a lo interno del gabinete mientras que, en la condición actual de multipartidismo fragmentado, la rotación ha obedecido sobre todo a presiones provenientes de actores externos al Gobierno. Finalmente, la literatura comparada ha demostrado que la rotación ministerial es mayor cuando la autoridad formal del Ejecutivo es débil – en relación a sus atribuciones constitucionales y a los controles externos a los que se ve expuesto- y cuando no cuenta con una mayoría legislativa, dos condiciones del sistema político costarricense actual.

Introducción¹

Entre 1982 y 2012, el 59% de las ministras y ministros de doce democracias en América Latina dejaron su cargo durante el mandato gubernamental (Martínez-Gallardo, 2014, p.13)². Dado este contexto, el estudio de las democracias presidenciales y parlamentarias se han enfocado cada vez más en la reorganización del gabinete para aproximar el estado de asuntos cruciales para la conducción de un gobierno como lo son la aprobación pública y la rendición de cuentas (Camerlo y Pérez-Liñán, 2015, p. 608). Autores como Martínez-Gallardo (2014) y Dewan y Dowding (2005) consideran que la atribución de nombrar y remover a los ministros de gobierno es uno de los recursos más importantes con los que cuenta el Ejecutivo ya que incluso puede ser utilizado como una herramienta para mejorar la confianza del público en su desempeño.

El Informe Estado de la Nación ha analizado la estabilidad del Gabinete ministerial, medida como la cantidad de salidas de ministros y ministras que registró el Gabinete de cada gobierno (PEN, 2012, 2015, 2016, 2017, 2018). A manera de seguimiento a esta línea de investigación, el presente estudio analizó, por primera vez, las razones que originaron las salidas de ministros y ministras del gabinete en Costa Rica entre 1978 y 2018, abarcando así diez administraciones gubernamentales. Además, se estudiaron los movimientos entre carteras dentro del gabinete.

De esta forma, se buscó responder interrogantes como ¿Por qué se han ido los ministros y ministras del Gabinete? ¿Cuáles han sido los destinos de los ministros y las ministras, en el caso de los movimientos a lo interno del gobierno? ¿Cuál ha sido la duración promedio de las ministras y ministros que dejaron el Gabinete? Y, finalmente, ¿es posible hacer un perfil de estos ministros y, qué relación tiene esto respecto a su salida? Como insumo para el análisis se utilizó la base de datos sobre rotación en el Gabinete del PEN, la cual ha sido complementada con información de Hernández (2015).

A continuación, se detallará el abordaje metodológico utilizado por la investigación, además se organizarán los hallazgos alrededor de tres niveles de análisis: por un lado, el panorama general de la rotación del gabinete en un contexto de multipartidismo fragmentado y en un Ejecutivo con limitadas atribuciones constitucionales como es el caso de Costa Rica. Seguidamente, se profundizará en los motivos que originaron las salidas de los ministros y ministras del gabinete a lo largo del período de estudio. Finalmente, se incluye una primera exploración al perfil de los ministros y ministras que han dejado las carteras gubernamentales durante el mandato presidencial.

¹ Se agradece la asistencia de investigación de Karlissa Calderón Zúñiga, quien revisó los artículos de medios de comunicación que detallan las salidas de ministros y ministras entre 1978 y 1998, además de actualizar la base de datos de rotación del gabinete con la información recopilada.

² Este estudio incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (ver: Martínez Gallardo, 2014).

Abordaje metodológico de la investigación

El Informe Estado de la Nación ha analizado la estabilidad del Gabinete ministerial, medida como la cantidad de salidas de ministros y ministras que registró el Gabinete de cada gobierno (PEN, 2012, 2015, 2016, 2017, 2018). En aras de profundizar en esta línea de investigación, el presente estudio analiza las razones que originaron las salidas de ministros y ministras del gabinete en Costa Rica, así como una primera exploración del perfil de estos ministros y de los movimientos que se dan entre carteras gubernamentales.

Se eligió analizar los 40 años ocurridos entre 1978 y 2018 ya que este período permite observar los cambios en el gabinete en tres momentos distintos: en período bipartidista (1978-1998), en un período de transición (1998-2002) y en multipartidismo (2002-2018).

El principal insumo de esta investigación es la **base de datos sobre rotación en el Gabinete del PEN**, que incluye las diez administraciones del período 1978-2018, y la cual ha sido complementada con información de Hernández (2015). Este producto fue construido mediante una revisión de medios de comunicación escritos y digitales en los que se reportaban dichas salidas. La información clave a recolectar consistía en el nombre del ministro o ministra, la cartera gubernamental, la fecha del cambio y el nombre de la persona que reemplaza al jerarca saliente (de estar disponible). Además, para la presente investigación, se recolectó información adicional sobre los motivos que originaron estas salidas, así como la edad y el género de la persona. El cuadro 1 detalla cada variable de la base de datos en la actualidad.

Cuadro 1

Variables de la base de datos de rotación del gabinete del PEN

Variable	Descripción
Administración gubernamental	Apellidos del presidente de la República de la Administración en cuestión.
Período gubernamental	Se registran los años de la Administración en cuestión. Por ejemplo: 2014-2018.
Nombre completo	Se registra el nombre completo del ministro o ministra que deja el gabinete o cambia de puesto.
Fecha de nacimiento	Se registra la fecha de nacimiento de la persona en formato DD-MM-AAAA.
Género	Se registra el género de la persona.
Ministerio	Registra el nombre del Ministerio en donde ocurrió la salida en cuestión.
Sector	Registra el sector al que pertenece el Ministerio en cuestión. Se toma como guía la sectorización utilizada por MIDEPLAN.
Fecha de inicio	Registra la fecha en que la persona inició en el puesto.
Fecha de salida	Registra la fecha en que la persona dejó el puesto.
Edad	Indica la edad del ministro o ministra en cuestión al momento de su salida del gabinete.

Variable	Descripción
Duración	Indica la cantidad de días que el ministro o ministra en cuestión permaneció en el puesto.
Puesto	Indica si el puesto es inicial, es decir si la persona es designada a inicios de la Administración en cuestión, o si es un reemplazo.
Reemplazo	Indica el nombre completo de la persona que reemplazó el puesto en cuestión.
Motivo de salida	Se detalla el motivo de salida que se indica en la noticia o cobertura del hecho. Las opciones son: i) Desgaste político: incluye casos en que el ministro o ministra deja su cargo por escándalos o fracasos durante la gestión gubernamental, o cuando estos no ejercen de manera satisfactoria su rol como intermediarios ante las distintas fuerzas sociales y políticas. Por ejemplo, pérdida de confianza, cuestionamientos en manejo de fondos, casos de corrupción, entre otros; ii) Razones personales: cuando se da una salida por razones ajenas a la labor dentro del Gabinete. Por ejemplo, por una nueva opción laboral o integrarse a la siguiente campaña electoral, entre otras; iii) Traslado dentro Gabinete: es decir, cuando el ministro o ministra deja su cargo para ocupar un vacío dentro del Gobierno.
Origen del desgaste político	Indica si el origen de la presión que origina el desgaste político del ministro o ministra en cuestión fue interno o externo.
Destino	Indica el tipo de institución a la que se desplaza el ministro o ministra en cuestión cuando se da un traslado dentro del gabinete.

Incluyendo las diez administraciones gubernamentales del período de estudio, se registran un total de 148 salidas de ministros y ministras entre mayo de 1978 y abril 2018. Estos cambios se atribuyen a 123 personas que ocuparon dicho cargo ministerial en esos cuarenta años, este número es inferior a la cantidad total de salidas ya que una misma persona pudo haber sido jerarca ministerial en varias ocasiones.

Finalmente, una de las principales limitantes metodológicas de la presente investigación es que, a manera de estandarizar la recolección de información para un extenso período de tiempo (cuarenta años) se tomó la decisión metodológica de consignar los motivos de salida indicados por los medios de comunicación al momento de la salida del ministro o ministra. En ese sentido está fuera del alcance de esta investigación, comprobar si el motivo real de la salida difirió del

que se reportó a los medios de comunicación por fuentes oficiales del gobierno en el momento de los hechos.

Ejecutivo débil y multipartidismo fragmentado propician rotación del gabinete

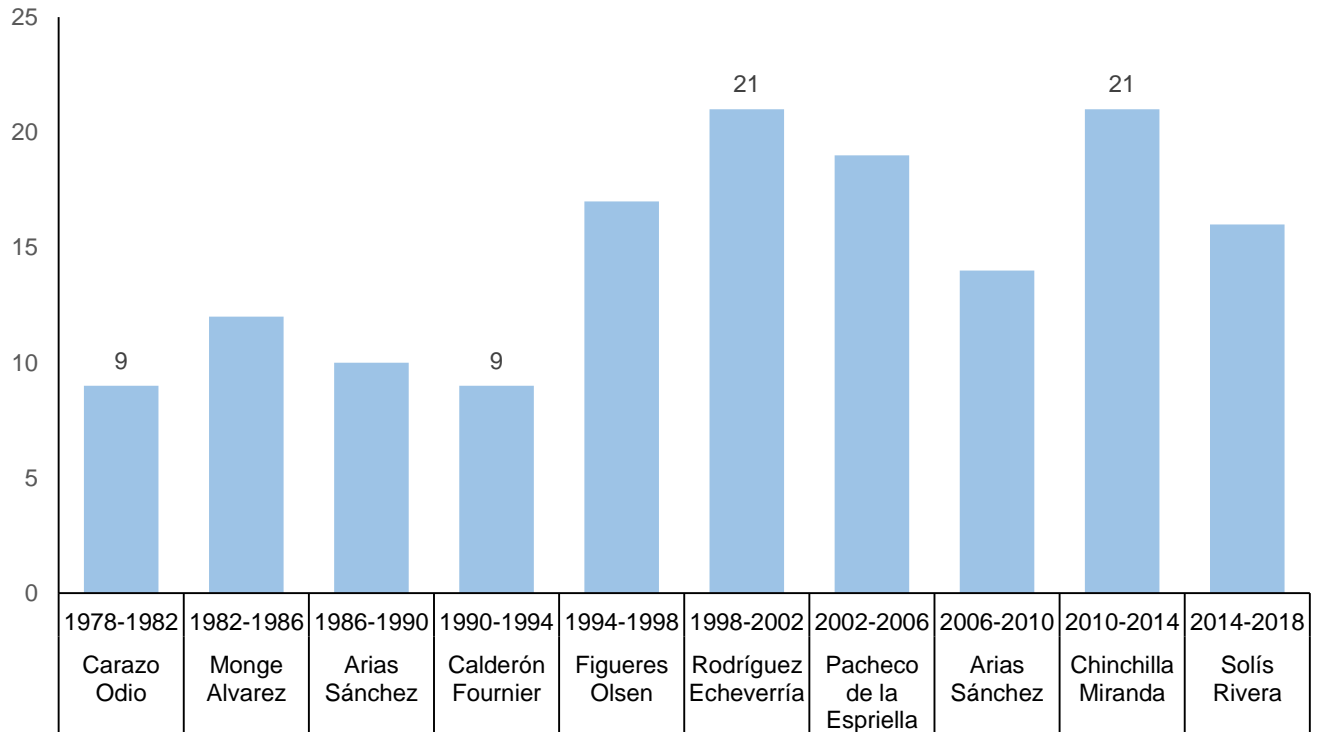
La literatura comparada ha considerado al Poder Ejecutivo en Costa Rica como débil y sujeto a importantes controles constitucionales, legales e institucionales (Carey y Shugart, 1998). Sumado a esto, en las últimas dos décadas se ha consolidado el tránsito del bipartidismo al multipartidismo en el Congreso y, este incremento en la pluralidad política también ha significado la pérdida de la mayoría legislativa por parte del Ejecutivo desde 1994 hasta la fecha (PEN, 2016). Estas condiciones han tenido un importante impacto en la gestión política ya que implican que el Ejecutivo “*está obligado a negociar con otros actores las reformas legales, institucionales y económicas que desea impulsar*” (PEN, 2016, p. 265).

Este contexto es de relevancia para la presente investigación ya que se ha argumentado que los reemplazos en el gabinete tienen más probabilidades de ocurrir en el contexto de shocks políticos y son utilizados con mayor frecuencia por presidentes vulnerables que carecen de mayoría legislativa (Martínez Gallardo, 2014, p. 6). En casos en que el apoyo legislativo de los presidentes es débil y su autoridad constitucional es limitada, el uso de los nombramientos o reemplazos del gabinete puede funcionar como estrategia política. En otras palabras, esta debilidad política se traduce en una mayor rotación a medida que los presidentes usan los nombramientos para influencia política (Martínez Gallardo, 2014, p. 5-9).

Lo anterior se confirma al ver las salidas de ministros y ministras por año de gobierno y según el sistema de partidos que predominaba en cada período: bipartidista (1978-1998) y multipartidista (1998-2018)³. Según la base de datos de rotación del gabinete del PEN, la mayoría de salidas de la serie histórica ocurre durante la conformación multipartidista (62%). De hecho, los gobiernos con mayor rotación pertenecen a este período: veintiún cambios en las administraciones de Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Chinchilla Miranda (2010-2014). Por otro lado, los gabinetes más estables fueron los de Carazo Odio (1978-1982) y Calderón Fournier (1990-1994) que, durante el bipartidismo, sólo tuvieron nueve cambios cada uno (gráfico 1).

³ El período 1998-2002 se considera como un período de transición del bipartidismo al multipartidismo.

Gráfico 1
Salidas de ministros y ministras por administración. 1978-2018^{a/}

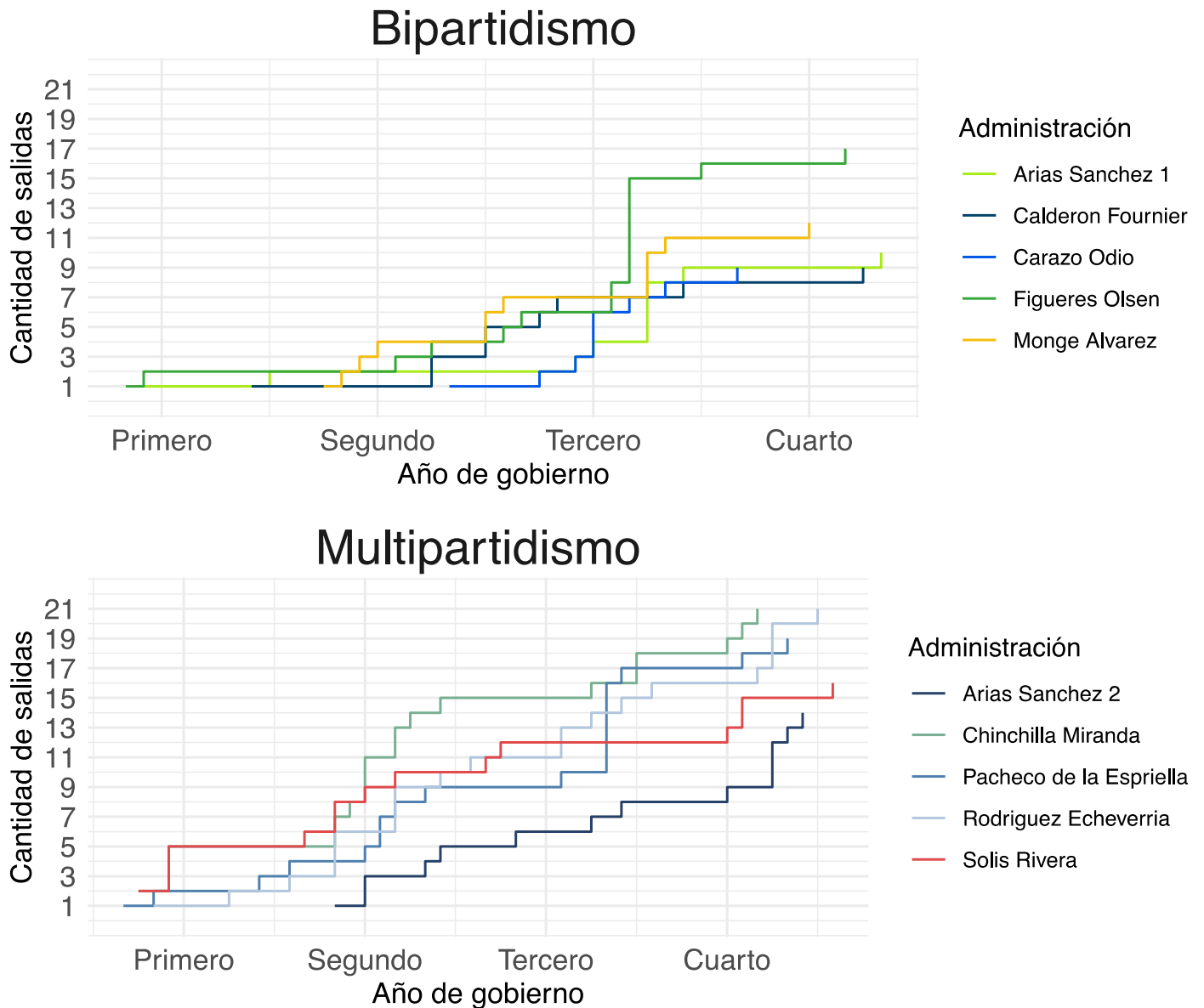


a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2018, día en que finaliza la Administración Solís Rivera.
Fuente: Elaboración propia, 2019.

El segundo hallazgo está relacionado al momento del gobierno en el que están sucediendo estos cambios. Como puede observarse en el **gráfico 2**, durante el bipartidismo, la gran mayoría ocurrieron en el segundo y tercer año. No obstante, con el tránsito al multipartidismo, la inestabilidad del Gabinete se comienza a registrar desde el primer año y con mayor intensidad en los siguientes. De hecho, durante las últimas dos administraciones (2010-2014 y 2014-2018), la mayor rotación ocurrió en el primer y segundo año de gobierno (71% y 62% respectivamente).

Gráfico 2

Salidas de ministros y ministras por sistemas de partidos. 1978-2018^{a/}



a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2018, día en que finaliza la Administración Solís Rivera.
Fuente: Elaboración propia, 2019.

También debe notarse que, en el caso del sistema político costarricense, son sumamente relevantes los plazos límites con los que cuentan los actores políticos del poder ejecutivo para realizar su estrategia política. Camerlo y Pérez-Liñán argumentan que, cuando los presidentes son débiles o no pueden postularse para la reelección inmediata – como en el caso de Costa Rica-, hay mayores incentivos (que en los sistemas parlamentarios) de que los ministros sigan “estrategias egoístas”, ya que su renuncia o destitución no tiene consecuencias inmediatas para

la supervivencia del gobierno (2015, p. 609). Strøm (2000) ha argumentado que, en sistemas presidenciales donde no existe la reelección, “*los presidentes se concentrarán en su legado político, mientras que los ministros podrían elegir seguir estrategias personales que preserven sus carreras políticas en el futuro*” (Camerlo y Pérez-Liñán, 2015, p. 610). En este caso, el calendario electoral podría no estar afectando necesariamente los patrones de rotación del gabinete, ya que las reglas sobre la no-reelección inmediata podrían afectar las oportunidades de carrera para presidentes y ministros.

Desgaste político ha sido la principal razón de salida de ministros y ministras

La rotación en un gabinete puede reflejar dos cosas: “*por un lado, la necesidad de mayor innovación y renovación en la formulación de políticas pública o, por otro lado, puede reflejar conflictos e inestabilidad dentro del Ejecutivo*” (Huber y Martínez-Gallardo, 2008, p. 169). Por lo tanto, es vital aumentar el conocimiento sobre las causas que tuvieron como efecto la rotación en el gabinete y que, por lo tanto, tuvieron un impacto en el desempeño político del gobierno.

Como se indicó anteriormente, para esta investigación se recolectaron nuevos datos que permiten, por primera vez, identificar los motivos por los cuales los ministros y ministras han dejado el gabinete desde 1978. La mayoría de la literatura se ha concentrado en las razones principales que aceleran la salida: es decir, las características institucionales y estructurales que explican por qué ciertos tipos de ministros duran más que otros (Fischer et al. 2012, p. 506). No obstante, hay poco conocimiento comparativo sobre por qué los shocks particulares han afectado la rotación de las carteras ministeriales (Camerlo y Pérez-Liñán, 2015: 608). Es decir, se ha ahondado poco en los motivos detrás de las salidas de las ministras y ministros.

Previas publicaciones han delimitado posibles causas que pueden desencadenar la salida de un ministro o ministra. Por ejemplo, Fischer et al. (2012, p. 506) identificaron 12 eventos puntuales:

“1) fin del gobierno (en sistemas parlamentarios); 2) muerte o enfermedad; 3) error personal; 4) error departamental; 5) escándalo sexual; 6) escándalo financiero; 7) pobre desempeño personal; 8) desacuerdo político; 9) críticas de política del gobierno externo; 10) otras controversias; 11) otras razones para la renuncia forzada; y 12) otras razones para la renuncia no forzada”.

Como se ha detallado en el abordaje metodológico de este documento, para efectos de esta investigación, se han recolectado los detalles de las salidas de los ministros y

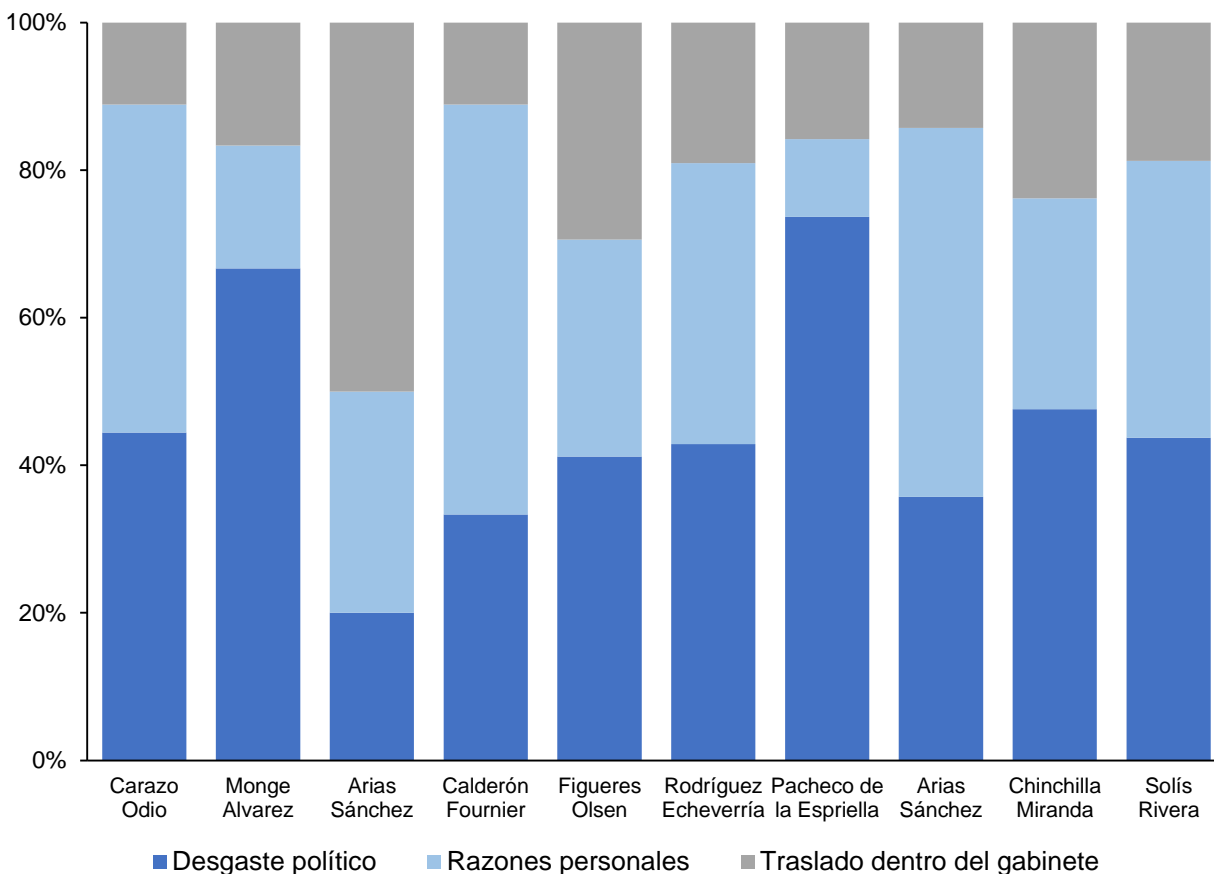
ministras en Costa Rica desde 1978 y la información recabada permite delimitar tres tipos de razones:

- i) por *desgaste político*, que incluye casos en que el ministro o ministra deja su cargo por escándalos o fracasos durante la gestión gubernamental, o cuando estos no ejercen de manera satisfactoria su rol como intermediarios ante las distintas fuerzas sociales y políticas. Por ejemplo, pérdida de confianza, cuestionamientos en manejo de fondos, casos de corrupción, entre otros,
- ii) por *razones personales*, cuando se da una salida por razones ajenas a la labor dentro del Gabinete. Por ejemplo, por una nueva opción laboral o integrarse a la siguiente campaña electoral, entre otras, y
- iii) por ser *un traslado dentro del Gabinete*, es decir, cuando el ministro o ministra deja su cargo para ocupar un vacío dentro del Gobierno.

Con datos para cuarenta años se determinó que, indistintamente de la conformación partidista, el desgaste político ha sido la principal razón de la inestabilidad del gabinete (47% de los casos), seguido de las razones personales (32%) y los traslados dentro del gabinete (21%) - **gráfico 3**-. En perspectiva histórica, los sectores que han tenido mayor rotación debido a este motivo son Presidencia y Comunicación; Hacienda; y Seguridad Pública y Gobernación con diez, nueve y ocho ministros respectivamente.

Gráfico 3

Motivos de salidas de ministros y ministras en el Gabinete. Mayo 1978 a mayo 2018^{a/}

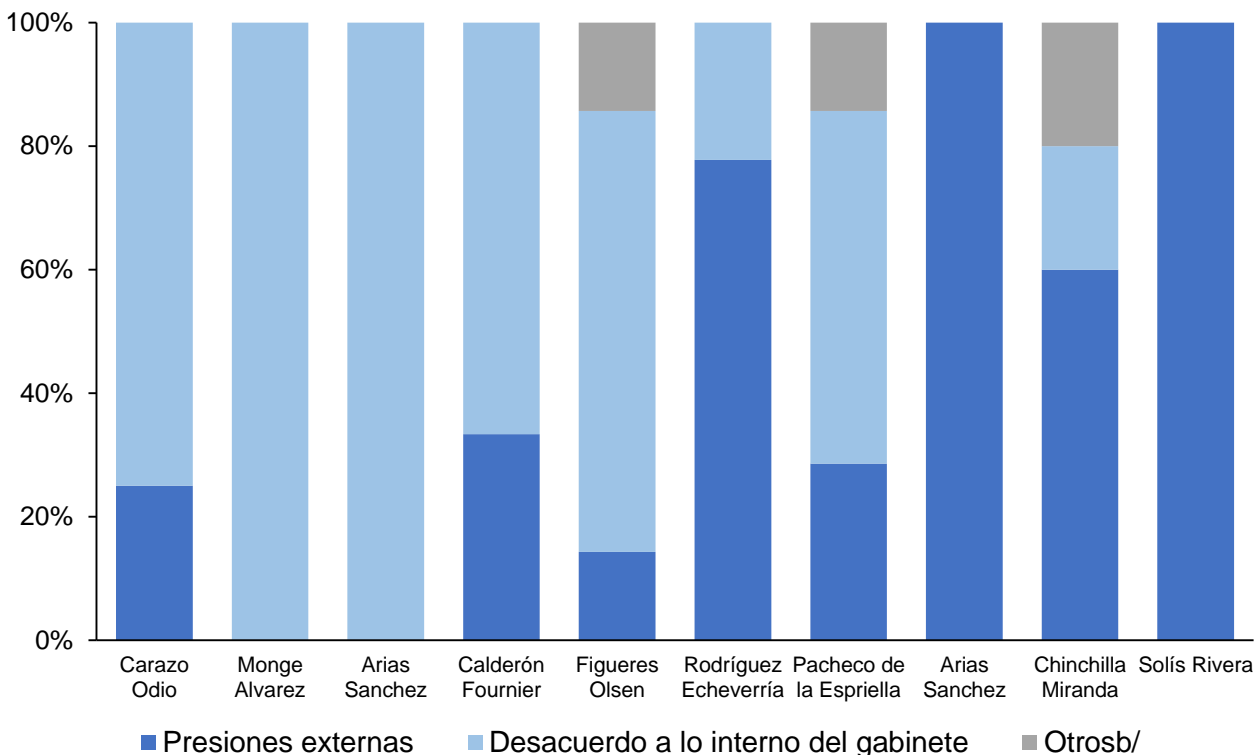


a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2018, día en que finaliza la Administración Solís Rivera.
Fuente: Elaboración propia, 2019.

Ahora bien, una alta proporción de salidas asociadas a crisis políticas puede tornar problemática la gestión del Ejecutivo (PEN, 2012). Por lo tanto, se realizó un análisis a profundidad de los casos en que los ministros y ministras dejaban la cartera por motivo de desgaste político. El **gráfico 4** muestra que, durante el bipartidismo, la mayoría de salidas eran producto de un desacuerdo a lo interno del gabinete, por ejemplo, diferendos entre los ministros por la ejecución de ciertas políticas. En contraste, después de 1998, la rotación del gabinete obedece sobre todo a presiones hacia el Gobierno provenientes de actores externos como sindicatos, sector privado, partidos políticos de oposición y medios de comunicación.

Gráfico 4

Salidas de ministros y ministras por desgaste político. Mayo 1978 a mayo 2018^{a/}



a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2018, día en que finaliza la Administración Solís Rivera.

b/ La categoría “otros”, incluye asuntos que los jefes debieron atender en su ámbito personal y que generaron atención pública, por ejemplo, escándalos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Una mirada a profundidad a esos desacuerdos internos que generaron desgaste político dentro del gabinete revela que estas discrepancias pueden clasificarse en dos grupos: por un lado, están los desacuerdos entre los ministros por la ejecución de ciertas políticas, sobresalen los conflictos entre jefes de los sectores económico y agrícola. También resaltan los diferendos por decisiones respecto a negociaciones salariales a empleados públicos, por ejemplo, un alza salarial del 0.5% en setiembre del 2004 provocó el descontento y renuncia de tres ministros de la administración Pacheco de la Espriella, incluidos el de dos carteras fundamentales como lo son Hacienda y Presidencia.

Por otro lado, se encuentran los diferendos entre los ministros y el presidente de la República. De este tipo, sobresalen dos momentos durante la época bipartidista que ejemplifican el argumento de Martínez Gallardo (2014) de que los presidentes utilizan los cambios del gabinete como respuesta a choques inesperados y a determinadas circunstancias políticas. El primero fue durante la Administración Monge Álvarez (1982-1986) que resultó en la salida de cuatro ministros, en un contexto político internacional complejo por los conflictos en la región centroamericana:

“Los sandinistas, en el poder, amenazaban con invadir Costa Rica y sectores nacionales clamaban con invocar la protección estadounidense del Comando Sur, en Panamá. Esta situación propició una división entre los ministros de línea dura y los ministros ‘jóvenes’, quienes clamaban porque la administración se apegará fiel y realmente a la Proclama de Neutralidad, divulgada por el presidente Monge en noviembre de 1983. Ante esta situación, el presidente Monge solicita una renuncia general y de reestructuración del gobierno, en agosto de 1984, forzando la salida de varios ministros. El presidente menciona que ‘no ha sido fácil conseguir la aceptación de las personas indicadas’. Agrega ‘en mi gobierno no puede haber ministros, ni otros altos funcionarios de ideología comunista. Todos deben tener firme convicción democrática’, de lo contrario procederá a su expulsión” (SN, 17 de agosto de 1984).

El segundo momento fue durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998) cuando este remueve a cuatro ministros con el objetivo de hacer ajustes en la conducción de su gobierno:

“El mandatario reiteró que el país vive un proceso de transformación y que Costa Rica necesita adaptarse a los nuevos tiempos. Empezar los retos no ha sido fácil, añadió Figueres Olsen. A juicio del mandatario es importante poner en marcha algunas alianzas estratégicas y por ello deben hacerse grandes esfuerzos confiando siempre en nuestras capacidades. Explicó que hace dos semanas comenzó un proceso de reestructuración en las áreas de Gobierno y por ellos les pidió a los ministros la renuncia a sus cargos” (Sáenz, 2 de julio 1996).

Indridason y Kam (2008, p. 647) identifican un ejemplo similar cuando en el primer mandato del gobierno de Margaret Thatcher en Reino Unido (1979–1983), la primera ministra debe de afrontar condiciones económicas complejas (se enfrenta a nivel internacional a una recesión global y a nivel interno a los altos niveles de desempleo y una deuda pública insostenible de su país en ese momento). Por lo tanto, decide reducir el gasto público. No todos los ministros de su gobierno le apoyaron, otros se opusieron ideológicamente y algunos lo vieron como amenaza para sus propios departamentos.

En relación a los eventos externos que han generado desgaste político al gabinete, también es posible identificar dos grupos: por un lado, aquellos que son resultado de la coordinación con otros poderes de la República y partidos políticos con representación oficial, y aquellos que son originados por actores externos como sindicatos, medios de comunicación y sector privado.

Respecto a la primera categoría destaca la destitución de tres ministros de la presidencia -en las administraciones Rodríguez Echeverría (1998-2002), Pacheco de la Espriella (2002-2006) y Chinchilla Miranda (2010-2014), es decir todos durante época multipartidista-. Las razones que se aducen en las tres ocasiones son dificultades de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo e incluso en uno de ellos se incluye una carta firmada por 28 diputados de oposición por negativa a continuar con uno de los ministros como canal de comunicación. La literatura explica que este tipo de reemplazos suelen suceder como resultado de negociaciones entre el

presidente y los partidos políticos legislativos en donde el Ejecutivo intercambia el control sobre la formulación de políticas para asegurar apoyo político (Amorim Neto y Borsani, 2006 y Martínez-Gallardo, 2012).

En relación al desgaste político originado en la relación con otros actores externos al gobierno, la gran mayoría se debe a críticas puntuales por el desempeño del ministro o ministra en sus funciones. Sólo en cuatro ocasiones la renuncia se da por presiones a actuaciones en el ámbito privado de la persona, por ejemplo, por una acusación de violencia doméstica o por participar en una convención interna de un partido político que no era el de su gobierno. También es interesante notar que la gran mayoría de estos cambios se dan en los primeros dos años de gobierno, lo que es explicado por Camerlo y Pérez-Liñán (2015, p. 609) como escándalos en medios de comunicación al comienzo del mandato presidencial en donde el presidente aún tiene suficiente tiempo para recuperarse de una reorganización del gabinete.

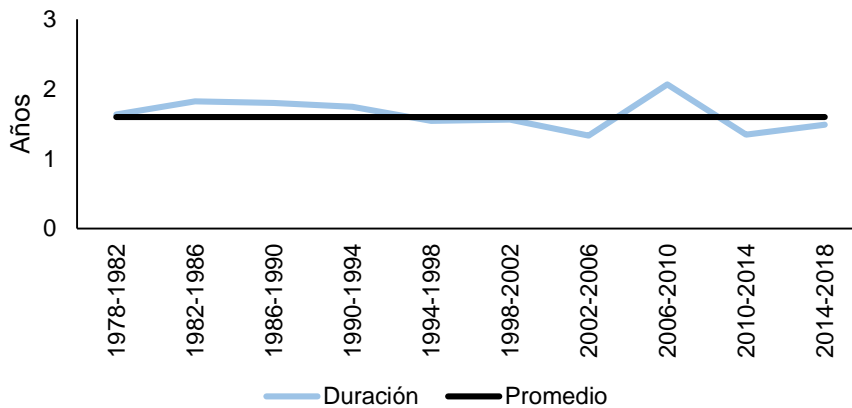
Esta transformación en el origen del desgaste político según el sistema de partidos que prevalece en el momento (de desacuerdos internos en época bipartidista a shocks externos en época multipartidista) es atribuido por Fischer et al. (2012, p. 507) a que los riesgos (y no necesariamente los factores estructurales) de los países han cambiado.

Finalmente, de los 28 cambios que se han dado como resultado de traslados dentro del gobierno, la gran mayoría son para llenar una vacante en los ministerios (68% de los casos), seguido de instituciones autónomas (21%) y representaciones diplomáticas del país en el extranjero (11%).

Un perfil exploratorio a los ministros y ministras que han dejado el gabinete en Costa Rica

A manera exploratoria, a continuación, se incluye una descripción general de los ministros y ministras que han dejado las carteras gubernamentales durante el mandato presidencial en Costa Rica. En promedio, los ministros y ministras permanecieron 1.6 años en su cargo antes de dejar el puesto. Como puede observarse en el gráfico 5, la duración promedio era levemente superior durante el bipartidismo y esto cambia con el tránsito al multipartidismo, a excepción de la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010) en la que la duración promedio aumenta a 2 años.

Gráfico 5
Duración de promedio de ministros y ministras antes de dejar el gabinete, por período de administración. Mayo 1978 a mayo 2018^{a/}



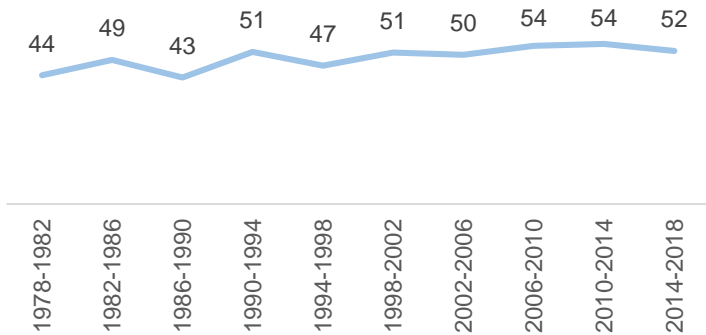
a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2018, día en que finaliza la Administración Solís Rivera.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

La edad promedio en que los ministros dejaron el gabinete fue de 50 años, con leves variaciones. Por ejemplo, la edad promedio de cuatro administraciones durante el bipartidismo fue igual o inferior a los 49 años (**gráfico 6**). Además, en relación al género, el 80% de las salidas se atribuye a ministros, especialmente durante el bipartidismo (**gráfico 7**).

Gráfico 6

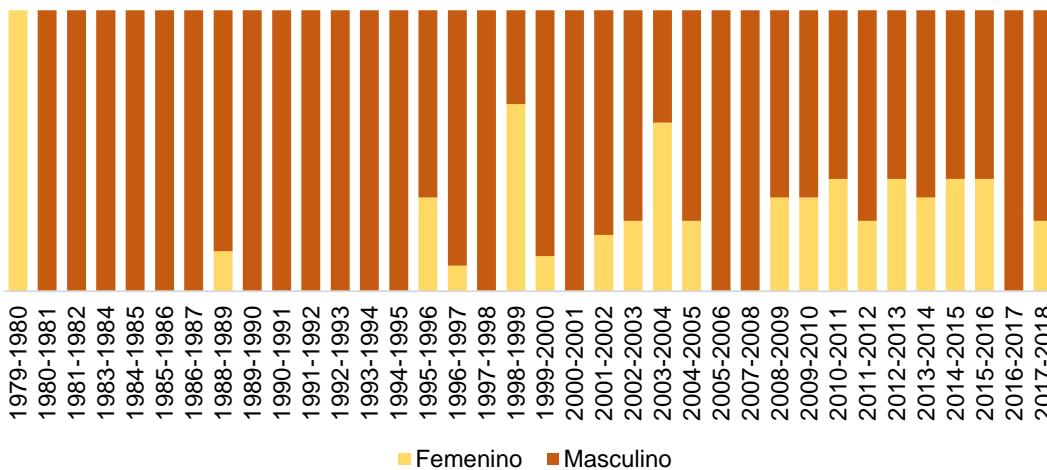
Edad promedio de ministros y ministras al dejar el gabinete, por período de administración. Mayo 1978 a mayo 2018^{a/} (porcentajes)



a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2018, día en que finaliza la Administración Solís Rivera.
Fuente: Elaboración propia, 2019.

Gráfico 7

Salidas de ministros y ministras por género. Mayo 1978 a mayo 2018^{a/} (porcentajes)



a/ Se utiliza como fecha de cierre el 8 de mayo 2018, día en que finaliza la Administración Solís Rivera.
Fuente: Elaboración propia, 2019.

Conclusiones

La presente investigación amplía la frontera de información sobre la rotación del gabinete en Costa Rica al explorar los motivos que han originado las salidas de los ministros y ministras del gobierno. Si bien se evidenció que el desgaste político ha sido la principal razón por la cual se han generado mayores movimientos en el gabinete, también es relevante comprender el origen de ese desgaste.

Como se demostró en este estudio, estos shocks políticos los han originado actores externos al gobierno y particularmente en el sistema de partidos actual: durante el multipartidismo fragmentado. Esto es relevante ya que es un escenario que plantea retos para la conducción política del gobierno ya que el Ejecutivo en Costa Rica ya no cuenta con mayoría legislativa y además es considerado como uno de los presidencialismos más débiles de la región en términos de sus atribuciones constitucionales y de los controles constitucionales, legales e institucionales a los que se ve expuesto (Carey y Shugart, 1998). Por otro lado, la relevancia de este tema recae en que la rotación de ministros y su duración en el gobierno aborda un elemento central de la democracia representativa: la rendición de cuentas (Fischer et al., 2012, p. 506).

Si bien la rotación del gabinete ha sido un tema ampliamente analizado por la literatura, quedan aún aristas que pueden ser exploradas. Por ejemplo, se pueden integrar y analizar conjuntamente las lecciones de sistemas presidenciales y parlamentarios en el tema. Además, se necesitan más estudios relacionados al impacto de la rotación del gabinete en el diseño y ejecución de políticas públicas. Por otro lado, un tema es que es de vital importancia es explorar el impacto que tiene la rotación de ministros en niveles políticos inferiores como los viceministros y/o sub-secretarios de Estado. Un estudio de González-Bustamante y Olivares (2015: 179) evidencia cómo las rotaciones ministeriales han condicionado la supervivencia de viceministros en el caso del gobierno chileno. Finalmente, es importante explorar la rotación misma a nivel de los viceministerios ya que en diferentes democracias se ha demostrado que su rol es clave para la ejecución de políticas y, de haber una alta rotación, interrumpe los procesos de ejecución de política pública de los Gobiernos, así como su capacidad para impulsar legislación crucial en el Congreso y su capacidad para hacer frente a los desafíos urgentes de la administración pública (Institute for Government, 2019).

Fuentes de referencia

1. Amorim Neto, O. y Borsani, H. 2004. "Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America", en *Studies in Comparative International Development*, 39 (1): 3–27.
2. Camerlo, M. y Pérez-Liñán, A. 2015. "Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies", en *The Journal of Politics*, 77 (3): 608-619
3. Carey, J.M. y Shugart, M.S. 1998. (eds.). Executive decree authority. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Dewan, T. y Dowding, K. 2005. "The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity", en *American Journal of Political Science* 49: 46-56.
5. Diermeier, D. y Merlo, A. 2000. "Government Turnover in Parliamentary Democracies", en *Journal of Economic Theory* 94: 46-79.
6. Fischer, J., et al. 2012. The duration and durability of cabinet ministers, en *International Political Science Review* 33(5): 505-519
7. González-Bustamante, B. y Olivares, A. 2015. "Rotación de subsecretarios en Chile: Una exploración de la segunda línea gubernamental", en *Revista de Gestión Pública*, 4 (2): 151-190.
8. Hernández, G. 2015. *Dinámicas Generales de los Gabinetes Ministeriales en Costa Rica, 1978-2014*. San José: CIEP-UCR y Escuela de Ciencias Políticas-UCR.
9. Huber, J. y Martínez-Gallardo, C. 2008. "Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies", en *American Political Science Review*, 102 (2).
10. Indridason, I. y Kam, C. 2008. "Cabinet reshuffles and ministerial drift", en *British Journal of political Science* 2
11. Institute for Government. 2019. *Whitehall monitor 2019*. UK: IfG.
12. Martínez-Gallardo, C. 2012. "Out of the Cabinet, What Drives Defections from the Government in Presidential Systems?", en *Comparative Political Studies* 45 (1): 62–90.
13. Martínez-Gallardo, C. 2014. "Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability", en *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2): 3–38.

14. PEN. 2012. Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
15. PEN. 2014. Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
16. PEN. 2015. Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
17. PEN. 2016. Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
18. PEN. 2017. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. San José: Programa Estado de la Nación.
19. PEN. 2018. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2018. San José: Programa Estado de la Nación.
20. Sáenz, G. (2 de julio de 1996). “Presidente Figueres sacude a su gabinete”, en *Diario extra*, sp.
21. Sin autor (SN). (17 de agosto de 1984). “En mi gobierno no puede haber ministros comunistas”, en *Diario extra*, p.2.
22. Strøm, K. 2000. “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.”, en *European Journal of Political Research* 37 (3): 261–89.