



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022

Investigación de base

Formación y rotación de gabinetes ministeriales en Costa Rica

Investigador:
Jesús Guzmán Castillo

San José | 2022



342.06
G993f

Guzmán Castillo, Jesús
Formación y rotación de gabinetes ministeriales en Costa Rica / Jesús Guzmán Cas-
tillo -- Datos electrónicos (1 archivo : 432 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-36-3
Formato PDF, 21 páginas.
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano
Sostenible 2022 (no. 28)

1. PODER EJECUTIVO. 2. FUNCIONARIOS PÚBLICOS. 3. COSTA RICA.
I.Título.



Contenido

Descargo de responsabilidad	3
Introducción.....	3
Materiales y métodos.....	4
Conformación del gabinete ministerial en Costa Rica.....	5
Rotación de gabinete	10
Conclusiones.....	19
Bibliografía	20

Descargo de responsabilidad

La presente investigación se realiza en el marco del proceso de investigación para el *Informe Estado de la Nación 2022*. 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 2022* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

En Costa Rica, el Poder Ejecutivo está conformado por la Presidencia de la República, dos vicepresidencias, ministerios e instituciones autónomas, que son los que se encargan de llevar a cabo funciones administrativas esenciales para el buen funcionamiento del país, la correcta prestación de los servicios públicos y la conducción política del gobierno. En un régimen presidencialista como el costarricense, la conformación del gabinete es una de las prerrogativas más importantes que tiene el presidente o la presidenta de la república.

El gabinete presidencial se puede definir como

el conjunto de agentes del ejecutivo designados políticamente en el nivel más alto del sistema de policy making; constituyen, además, un ámbito de gobierno en el que se definen buena parte de las políticas que implementan los gobiernos en las democracias contemporáneas. Los gabinetes permiten vincular a los partidos con el gobierno, debido a las discusiones parlamentarias que generan las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo (Avendaño & Mireya, 2012)

La capacidad del nombramiento y remoción de los ministros y ministras recae directamente en quien ejerza la presidencia, en la mayoría de los casos sin la necesidad de la confirmación de los congresos. Este poder es uno de los más importantes con los que se cuenta por parte del Ejecutivo, y reflejan el direccionamiento político que se le quiere dar al gobierno. (Martinez-Gallardo, 2014). Sin embargo, esta característica hace que los gabinetes sean más inestables, en comparación con los regímenes parlamentarios (Huber, 1998; Pelizzo & Cooper, 2002; Camerlo y Gallardo-Martinez, 2018), dado que ese poder que mantienen las presidencias hace que puedan funcionar como una válvula de escape ante pérdida de apoyos tanto legislativo como popular, y adaptarse a cambios políticos súbitos y circunstancias económicas excepcionales. (Martinez-Gallardo, 2014).

La agenda de investigación en torno a los gabinetes ejecutivos se resume en tres grandes áreas, que son parte integral de los estudios de la estabilidad democrática institucional: la primera refiere a las coaliciones presidencialistas, la segunda sobre la rotación de las personas designadas y la tercera refiere a la capacidad de reclutamiento para estos puestos, así como las características que tienen las personas para ejercerlos. (Camerlo & Gallardo-Martinez, 2018). De estas tres se realizará una breve descripción de cada una para el caso costarricense, en el periodo comprendido entre 1978 y 2022.

Materiales y métodos

La base de datos que se trabaja es elaborada en el marco del proyecto Presidential Cabinets de la Universidad de North Carolina y ICS-ULisboa, cuyo objetivo es estudiar la conformación, perfiles y rotación de las personas que ocupan los cargos de jefes de los ministerios, sean con cartera (creados por ley) u aquellos específicos que son establecidos vía decreto ejecutivo. En el caso de Costa Rica, trabajan los ministros y las ministras desde el año 1978, durante la administración Carazo Odio, hasta la administración Alvarado Quesada, en donde la unidad de observación es el ministro o la ministra titular de las diversas carteras en una administración. Si la persona es reubicada en la misma administración en otra cartera de forma permanente (sea un traslado horizontal o un recargo de funciones) se considera una unidad estadística independiente.

Para la construcción de la base de datos se construyó una serie de perfiles de cada una de las personas que ejercieron la función ministerial. Las fuentes de datos son los decretos ejecutivos de nombramiento, los currículos de las personas, información en medios de comunicación y entrevistas a personas expertas, con el fin de establecer el perfil. Una vez que se construyen las fichas de cada ministro y ministra, se crea la base de datos.

El análisis se basa en la utilización de 6 variables explicativas: cuatro variables que refieren al contexto del gobierno y dos que refieren a rasgos políticos de los ministros y las ministras. En el cuadro 1 se muestran las variables explicativas que se consideraron para el artículo.

Cuadro 1

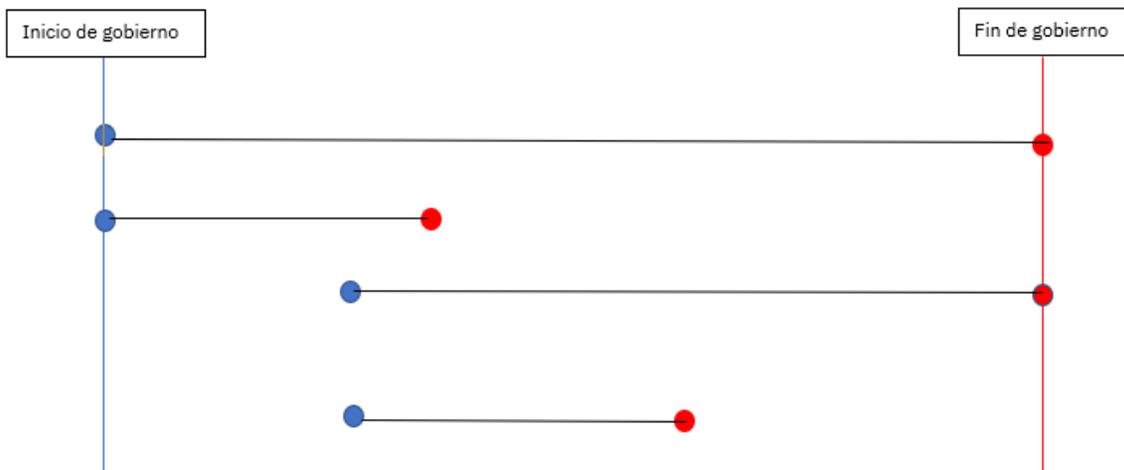
Variables explicativas para el modelo de sobrevivencia

Variable	Explicación
Multipartidismo	Indica si el gobierno al que pertenece el ministro o la ministra pertenece a la época del bipartidismo (1978-2002) o al multipartidismo (2002-2022). 0 es bipartidismo y 1 multipartidismo
Diputados	Indica el número de diputaciones con que cuenta el partido de gobierno. Esta es una variable que aproxima la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y el margen de acción legislativa que posee el presidente o la presidenta Es una variable cuantitativa.
Segunda ronda	Es la variable que muestra si el presidente fue electo en primera ronda (0) o en segunda ronda (1). Es una variable que aproxima la legitimidad de origen con que inicia el gobierno
Coalición	Implica que el gobierno es uno de coalición (1) o no (0).
Perfil	Esta variable indica el partido político del ministro o ministra en comparación con el presidente o la presidenta.
Partido2	Es la variable que indica si el ministro o ministra es miembro o no de un partido político. Si lo es, se clasifica como partidario estricto o no estricto. Partidario estricto implica que participa activamente en la estructura partidaria, mientras que partidario no estricto implica que únicamente es simpatizante
Perfil3	Implica el perfil experto que tienen las personas. Puede ser experto, de grupo de interés o presión o ninguno.

Fuente: Presidential Cabinets Project, 2018.

La variable de interés y que se definirá como falla es la salida del ministro o ministra antes de la finalización del gobierno, sea por despido o renuncia. El tiempo de falla consiste en la diferencia entre el momento de la renuncia y el momento de nombramiento de las personas. El tiempo máximo es de 1460 días, que corresponde a los ministros y ministras que duran los 4 años de gobierno. Además de estas, existen personas que asumen una cartera ya iniciada la gestión del gobierno, y que pueden o no terminar su labor con el presidente. En la figura 1 se muestra un ejemplo de cómo pueden comportarse los tiempos de sobrevivencia de las ministras y los ministros.

Figura 1
Comportamiento de los tiempos de sobrevivencia



Fuente: Guzmán, 2022.

Conformación del gabinete ministerial en Costa Rica

La constitución política establece en su artículo 130 que el Poder Ejecutivo lo ejercen el presidente de la República y los ministros de gobierno en calidad de obligatorios colaboradores. Estos últimos son nombrados por el presidente de la República, quien tiene entre sus potestades la designación y la remoción de estos (Artículo 140). En el caso de la constitución, no se hace referencia a los ministerios existentes, salvo el ministerio de hacienda y el de educación (este último de manera indirecta). En este sentido, la constitución únicamente establece en el artículo 141 que “para el despacho de los negocios que corresponden al Poder Ejecutivo habrá los ministros de gobierno que determine la ley. Se podrá encargar a un solo ministro dos o más carteras”.

Al establecer que los ministerios deberán ser creados por ley, la Asamblea Legislativa establece una serie de ministerios al emitir la ley general de la administración pública, cuyo artículo 23 establece un total de 16 ministerios:

- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Ministerio de Gobernación y policía

- Ministerio de Justicia y paz (reformado en 2009)
- Ministerio de Seguridad Pública
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Reformado en 1990)
- Ministerio de Ambiente y Energía (Reformado en 1995 y 2008)
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Cultura y Juventud (reformado de manera tácita en 1998)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (reformado en 2008 y en 2022)

Existen dos ministerios que son creados vía legislación, pero que no son mencionados por la ley general de administración pública. El primero de ellos es el ministerio de Comercio Exterior, creado por la ley 7638 de 1996, en donde se crea el ministerio, y en paralelo la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.

El segundo caso es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos que no tiene su propia ley orgánica específica. Sin embargo, desde el año 1979 en la administración Carazo Odio se nombra un ministro rector del ramo de la vivienda, y en esa misma administración en el año 1981 se aprueba en la ley de Presupuesto Ordinario de la República un rubro presupuestario para este ministerio, con lo que se considera que es la ley que lo crea. Además, en la ley 7052 de creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, establece que dicha entidad será presidida por el ministro de Vivienda. Esta normativa fue considerada por la Sala Constitucional como elemento constitutivo de este ministerio.

Por este motivo, se puede establecer que existe en la legislación nacional un total de 18 ministerios con rango de ley, que son ejercidos por personas nombrados por la presidencia de la República, y que son quienes conforman el gabinete del Poder Ejecutivo. Entre estos ministerios creados vía ley, la costumbre ha hecho que los gobiernos desde 1998 designen a una misma persona para encabezar los ministerios de Seguridad Pública y de Gobernación y Policía

Existe una costumbre de dotar al presidente de la república de la capacidad de nombrar ministros o ministras sin cartera. Esta atribución dada a la persona titular de la Presidencia de la República no está contemplada en la Constitución y fue suprimida de la Ley General de Administración Pública. Pese a esto, existe jurisprudencia de la Sala Constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones y criterios de la Procuraduría General de la República que lo facultan, sin que esto implique que se esté violando el principio de reserva de ley, ya que estos ministros o ministras sin cartera son nombrados para fines específicos, y cuya función es principalmente política, algo que no implica la creación de funciones administrativas.

Como parte de esta costumbre, lo que se ha estilado en los periodos estudiados la designación de personas presidentas ejecutivas de instituciones autónomas el rango de ministra, con el caso más específico el de la presidencia ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo con el rango de ministra o ministro de turismo. Esta costumbre se da desde el gobierno de José María Figueres, en 1994. Además, se ha creado la figura de la ministra de Condición de la Mujer, en

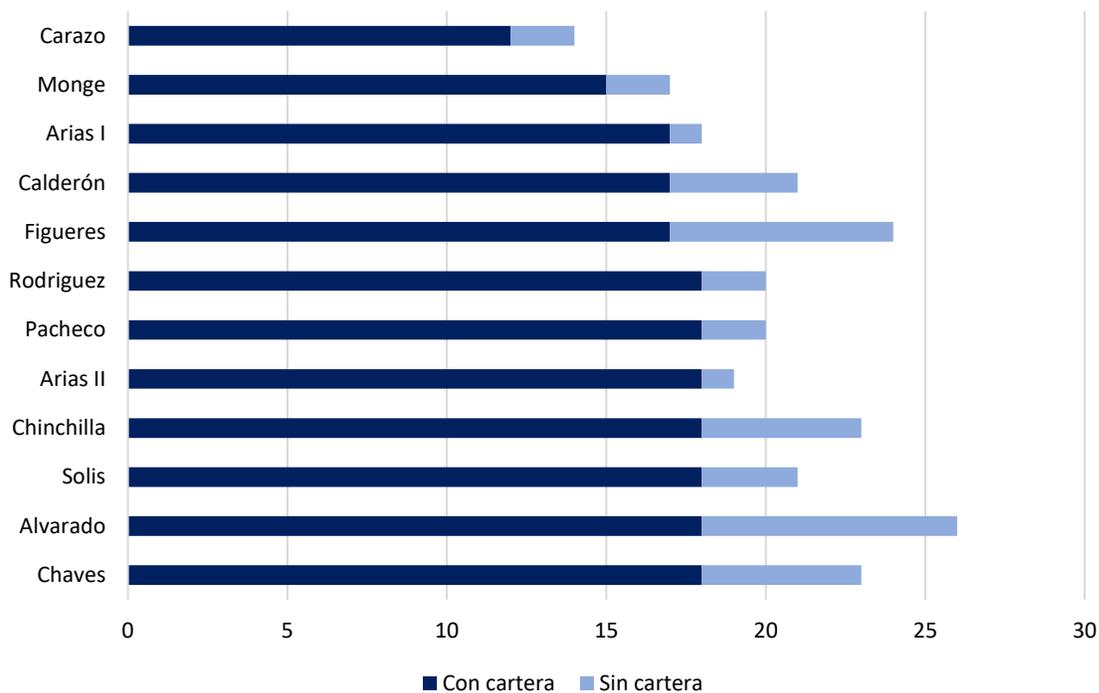
donde en 5 administraciones (Rodríguez, Pacheco, Chinchilla, Solís y Alvarado) ha sido la presidenta ejecutiva del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) a quien se la ha dado ese rango. En el caso de la administración Chaves Robles, estos cargos son ocupados por personas distintas, debido al incumplimiento de requisitos para que la persona designada como ministra sea la presidenta del INAMU.

También se destaca la designación de una ministra o un ministro de comunicación y enlace (o de información, según el gobierno). Esta condición se ha dado en todas las administraciones estudiadas, excepto los gobiernos de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y Abel Pacheco (2002-2006). Esta persona designada ha tenido la peculiaridad que no es un nombramiento inicial en la mayoría de los casos, si no que es creado este rango una vez que ya haya dado inicio el gobierno, con las excepciones de Rafael Ángel Calderón, José María Figueres y Carlos Alvarado.

Esta designación de ministras o ministros sin cartera ha sido la tónica de todas las administraciones estudiadas. En este apartado, destacan las administraciones de Carlos Alvarado (2018-2022) y José María Figueres (1994-1998) con 8 y 7 personas con rango de ministras sin cartera. Esto ha hecho que el número de ministras y ministros con los que inicie un gobierno sean distintos en cada administración.

Gráfico 1

Composición del gabinete por gobierno, según tipo de ministerio. 1978-2022



Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

En la primera agenda de investigación planteada en la introducción, se tiene la conformación del gabinete. Es decir, cual es la capacidad del presidente o la presidenta en la selección de ministros y ministras para su gabinete. Un primer aspecto para mostrar es la cantidad de mujeres que son llamadas a ejercer el puesto como ministras. Aquí destacan los gobiernos de Carlos Alvarado (2018-2022) y Rodrigo Chaves (2022-2026) como los que iniciaron con una mayor cantidad de mujeres en los puestos ministeriales, con 56% y 47.6% respectivamente.

Cuadro 2

Porcentaje de mujeres en ministerios, por gobierno. 1978-2022

Administración	Inicial	Con cartera	Total
Carazo	28,6%	33.3%	16,0%
Monge	0,0%	0.0%	0,0%
Arias I	5,6%	0.0%	3,4%
Calderon	9,5%	11.8%	6,7%
Figueres	8,3%	5.9%	12,8%
Rodriguez	26,3%	17.7%	20,0%
Pacheco	26,3%	23.5%	26,3%
Arias II	27,8%	29.4%	30,3%
Chinchilla	45,5%	47.1%	29,5%
Solis	40,0%	35.3%	36,1%
Alvarado	56,0%	52.9%	49,0%
Chaves	50,0%	47.1%	50,0%

Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

En este caso es importante observar entre las personas que asumieron cargos ministeriales la proporción de mujeres que fueron designadas para ministerios con cartera. Como se observa en el cuadro 1, el porcentaje de mujeres se reduce en 6 de las administraciones estudiadas, sin embargo, en las dos últimas administraciones (Alvarado y Chaves) si se ha cumplido con la paridad en los puestos designados en ministerios con cartera.

La segunda agenda de investigación relativa a los gabinetes tiene que ver con la formación de coaliciones. En los presidencialismos, este fenómeno tiene una ocurrencia baja, pero en los últimos años ante escenarios de alta fragmentación de los sistemas de partidos, es más común que se den gobiernos en donde los rangos de ministros son otorgados a personas externas a los partidos oficialistas.

Cuadro 3

Porcentaje de ministras y ministros de partido oficialista, por gobierno. 1978-2022

Administración	Proporción de ministros del partido oficialista
Carazo	100.0%
Monge	100.0%
Arias I	100.0%
Calderón	100.0%
Figueres	97.4%
Rodríguez	95.0%
Pacheco	94.7%
Arias II	97.0%
Chinchilla	95.5%
Solis	73.7%
Alvarado	39.2%
Chaves	19.0%

Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y Fuente: La Gaceta, 2022.

Como es posible observar, esta tendencia se ha incrementado en las administraciones de los últimos años, ya que desde la administración Figueres Olsen se ha dado que un número de ministras y ministros del gabinete no son propiamente del partido de gobierno. Sin embargo, los gobiernos entre 1994 y 2014 se caracterizaron por no contar con figuras de otros partidos políticos, caso distinto a las administraciones del Partido Acción Ciudadana (2014-2018 y 2018-2022) y del Partido Progreso Social Democrático (2022-2026) que si incorporaron a figuras provenientes de otras tiendas políticas, destacando que en el caso del gobierno de Carlos Alvarado se nombró como ministro de la Presidencia al excandidato de la Unidad Social Cristiana Rodolfo Piza, y en el caso del gobierno de Rodrigo Chaves se nombró a Natalia Díaz, excandidata del partido Unidos Podemos en la misma cartera.

Cuadro 4

Ministras y ministros administración Chaves Robles. 2022

Partido Progreso Social Democrático	Otros partidos	Sin afiliación partidaria
Arnoldo André	Natalia Díaz (UP)	Jorge Luis Torres
Joselyn Chacón	Nogui Acosta (PUSC)	Katherine Muller
Nayuribe Guadamuz	Francisco Gamboa	Gerald Campos
Cindy Quesada	Laura Bonilla (PLN)	Luis Amador Jiménez
	Laura Fernández (PADC)	Marta Eugenia Esquivel
	Franz Tattenbach (ML1)	Jessica Martínez
	Yorlenni León (PLN)	Manuel Tovar
		Carlos Alvarado Briceño
		Patricia Navarro
		William Rodríguez
		Gloriana López
		Heiner Méndez

Fuente: La Gaceta, 2022.

Rotación de gabinete

La tercera agenda de investigación tiene relación con la rotación de los gabinetes, es decir las salidas y reemplazos de ministros y ministras a lo largo de una administración. La rotación ministerial o de gabinete es definida como la salida y el nombramiento de personas en los más altos puestos dentro de los ministerios y secretarías pertenecientes al Poder Ejecutivo dentro de un sistema presidencialista. En gobiernos en donde se da una alta rotación se dice que son gobiernos inestables, que se relaciona a una crisis política dentro del gabinete, o la necesidad de realizar ajustes en su coalición gubernamental, y acá radica la importancia de su estudio, pese a que no signifique la disolución del ejecutivo (Camerlo & Gallardo-Martinez, 2018).

En esta corriente que estudia la salida de los ministros y ministras y la entrada de nuevas personas existe diversos trabajos que otorgan explicaciones, entre ellas las de superar shocks externos que pueden generar crisis de legitimidad o popularidad (Browne et al, 1989, Diermier, 2000; Dewan y Dowdingm, 2005); aquellas que lo enmarcan en términos de la eficiencia y eficacia de las personas a cargo (Berlinsky et al, 2010), pero no solo en términos del desempeño individual, sino colectivo de todos los miembros del gabinete; además se tiene la relación entre el aumento del riesgo de renuncia o despido por escándalos y el posterior activismo político que genera, hace que muchas personas decidan dejar el cargo, con el fin de asegurar su futuro político (Dewan y Myatt, 2007).

Un elemento que destaca en los estudios previos sobre la rotación de los gobiernos es el énfasis en los factores sistémicos y contextuales que permean a un gobierno, pero también en años recientes ha habido un aumento en el análisis de los factores personales que inciden en la permanencia y abandono de los cargos por parte de las ministras y los ministros, entre ellos su filiación partidaria, su perfil profesional, entre otros. Por ejemplo, se puede citar que “en

¹ Franz Tattenbach fue candidato por el partido Movimiento Libertario en las elecciones de 2018.

Argentina destacan los trabajos de Camerlo (2013), Canelo (2014), Gené (2012) y Giorgi (2014). Por otra parte, Amorim Neto (2000), Batista (2013), Inácio (2013) y Rennó y Wojcik (2015) son trabajos relevantes para el caso brasileño. En esta línea también están los trabajos de Carreras (2013) sobre Perú y Chasqueti, Buquet y Cardarello (2013) sobre Uruguay” (González Bustamante & Olivares, 2016)

Estos aspectos personales y estructurales toman más importancia en contextos de alta fragmentación partidaria y en donde los gobiernos no cuentan con mayoría parlamentaria, por lo que es necesario generar coaliciones de gobierno en sentido informal, ya que esta figura no existe en términos formales dentro del presidencialismo. En los contextos multipartidarios se puede aumentar el conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo, con lo cual se requiere de ajustes en la forma de la designación en las carteras ministeriales, y en la salida de ministros y ministras para que disminuya la tensión, ambas estrategias para evitar el entramamiento parlamentario, la posibilidad de creación de una agenda política y asegurarse el apoyo futuro. (Martínez-Gallardo, 2014)

Un primer acercamiento a la rotación de ministras y ministros se puede hacer mediante el cálculo del promedio de días que un o una jerarca ministerial permanece en sus cargos. En el caso de Costa Rica, un gobierno permanece en el poder por 1461 días, por lo que un gobierno muy estable en materia de su gabinete deberá estar muy cerca de esta cifra, o lo que es igual 4 años. Como se observa, ninguna administración tiene un promedio superior a los 3 años calendario, lo que implica que la salida de ministros y ministras es usual.

Cuadro 5

Duración promedio de ministros y ministras en el cargo. 1978-2022

Administración	Promedio de días	Promedio en años
Carazo	845,32	2,32
Monge	795,28	2,18
Arias I	936,59	2,57
Calderón	986,20	2,70
Figueres	775,10	2,12
Rodríguez	688,90	1,89
Pacheco	726,32	1,99
Arias II	802,82	2,20
Chinchilla	738,68	2,02
Solís	838,08	2,30
Alvarado	705,12	1,93

Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Las administraciones con menor duración promedio de ministros y ministras son la de Miguel Ángel Rodríguez, Carlos Alvarado y Abel Pacheco, cuyos jefes duraron menos de 2 años. Otra forma de medir la rotación tiene que ver con el promedio de ministros y ministras por cartera, lo que indicaría que tantos cambios de dieron dentro de las carteras o instituciones. Con esta aproximación también destaca la administración Rodríguez Echeverría como la más inestable.

Cuadro 6

Promedio de ministros y ministras por cartera, según gobierno. 1978-2022

Administración	Promedio
Carazo	1.67
Monge	1.78
Arias I	1.53
Calderón	1.43
Figueres	1.63
Rodríguez	2.11
Pacheco	2.00
Arias II	1.74
Chinchilla	1.91
Solís	1.71
Alvarado	1.97

Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Cómo se evidencia, en la actual administración se han dado cambios recurrentes en ministerios clave, como lo son presidencia, comunicación, cancillería y hacienda y educación, 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.

Cuadro 7

Ministerios con mayor cantidad de cambios, por administración. 1978-2022

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 Educación: 3 Ambiente y Energía: 3 Salud: 3 Turismo: 3

Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Como se evidencia, la administración Alvarado Quesada se caracterizó por ser la que tuvo mayor cantidad de movimientos, sin que esto implique que fuera la más inestable, pues como se evidencia fue la administración Rodríguez Echeverría la que tuvo mayor cantidad de salidas. Estas salidas estuvieron principalmente caracterizadas por ser de desgaste político, con un total de 15 renuncias o despidos por este motivo.

Cuadro 8

Porcentaje de salidas, según motivo de renuncia. 1978-2022

Administración	Desgaste político	Razones personales	Traslado dentro del gabinete
Carazo	44.4%	44.4%	11.1%
Monge	58.3%	16.7%	25.0%
Arias I	20.0%	30.0%	50.0%
Calderón	33.3%	55.6%	11.1%
Figueres	41.2%	29.4%	29.4%
Rodríguez	42.9%	38.1%	19.0%
Pacheco	73.7%	10.5%	15.8%
Arias II	35.7%	50.0%	14.3%
Chinchilla	47.6%	28.6%	23.8%
Solís	43.8%	37.5%	18.8%
Alvarado	53.6%	42.9%	3.6%

Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Por último, la sobrevivencia de los ministros y las ministras es muy bajo, considerando que únicamente en 3 administraciones más del 50% de las personas que iniciaron el gobierno finalizaron la gestión de los 4 años. Caso contrario, las administraciones de Miguel Ángel Rodríguez, Luis Alberto Monge, Laura Chinchilla y Carlos Alvarado, que no superaron al 30% de personas que finalizaran su periodo completo.

Cuadro 9

Porcentaje ministros y ministras iniciales que finalizan su gestión. 1978-2022

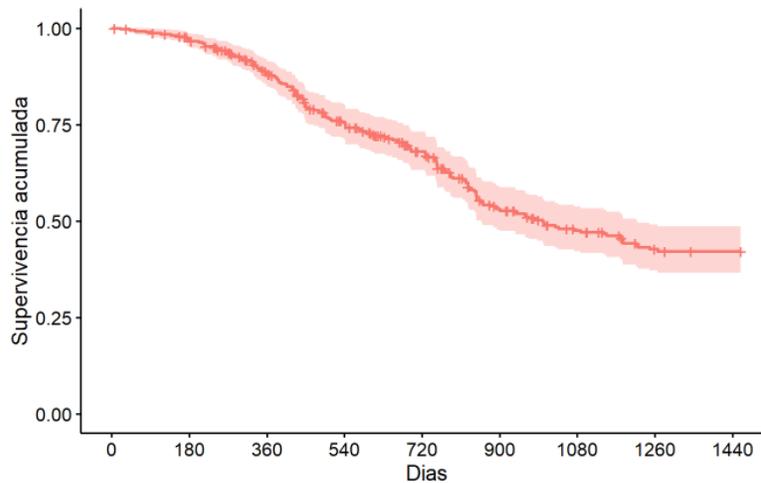
Administración	Número de ministros iniciales	% de ministros originales al final del gobierno
Carazo	14	50.0%
Monge	17	23,5%
Arias I	18	61,1%
Calderon	21	57,1%
Figueres	24	33,3%
Rodríguez	19	21,1%
Pacheco	19	31,6%
Arias II	18	38,9%
Chinchilla	22	27,3%
Solis	20	50.0%
Alvarado	25	28.0%

Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Analizando el comportamiento de la curva de supervivencia (gráfico 4), es posible observar como existen momentos en que la probabilidad de supervivencia registra disminuciones importantes, como lo es a los 180 días (mitad del primer año), aproximadamente al final del segundo año (720 días) y a mitades del tercer año (850 días). A final del periodo, precisamente cuando se superan los 900 días, la probabilidad de supervivencia se mantiene constante, lo que indica que la cantidad de ministros y ministras que salen del gobierno es relativamente pequeña, al igual que sucede en los primeros seis meses de las administraciones.

Gráfico 2

Costa Rica. Curva de supervivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según cantidad de días en el cargo. 1978-2020

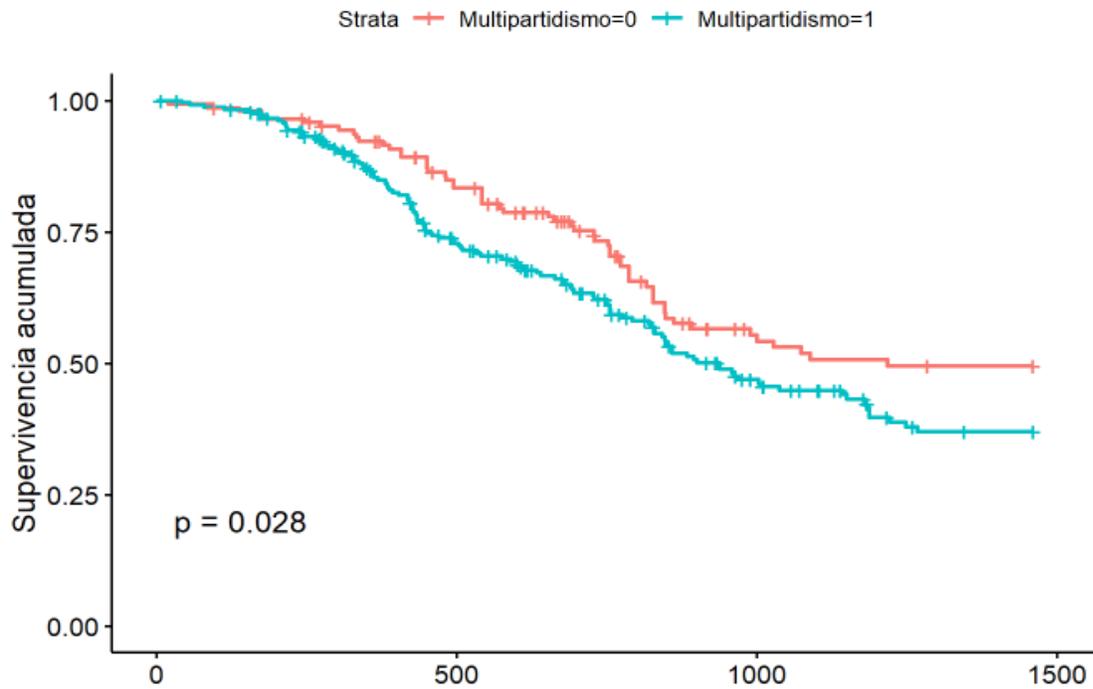


Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Estratificando la curva de supervivencia según las variables explicativas, es posible observar como únicamente dos variables muestran una diferencia significativa de las curvas de supervivencia, por lo que es un indicativo que son las características que podrían explicar los cambios en la probabilidad de abandonar los cargos. En este caso, si el ministro o la ministra es parte de un gobierno del multipartidismo, tendrá una menor probabilidad de mantenerse en su cargo. De igual forma, si la persona es experta en el área de la cartera, posee una mayor probabilidad de no salir antes que acabe la administración.

Gráfico 3

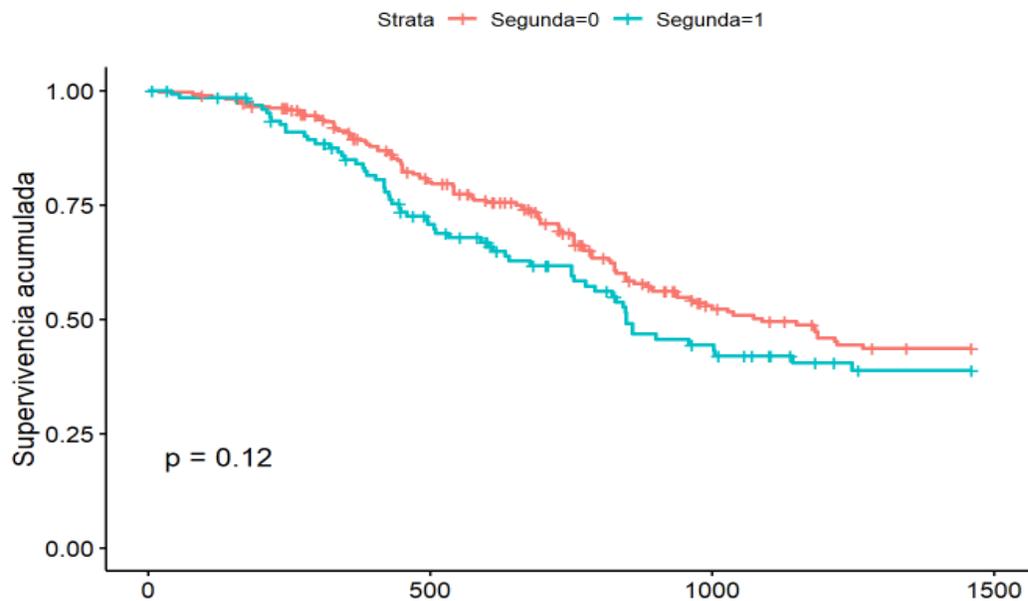
Costa Rica. Curva de supervivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según tipo de sistema de partidos



Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Gráfico 4

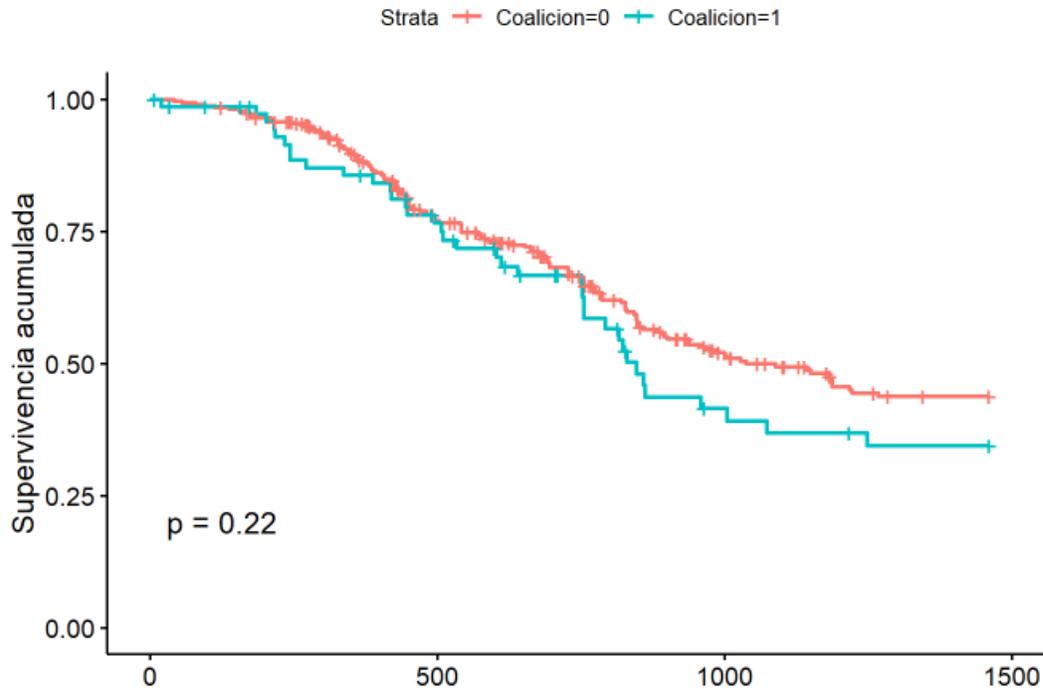
Costa Rica. Curva de supervivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según elección o no en segunda ronda



Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Gráfico 5

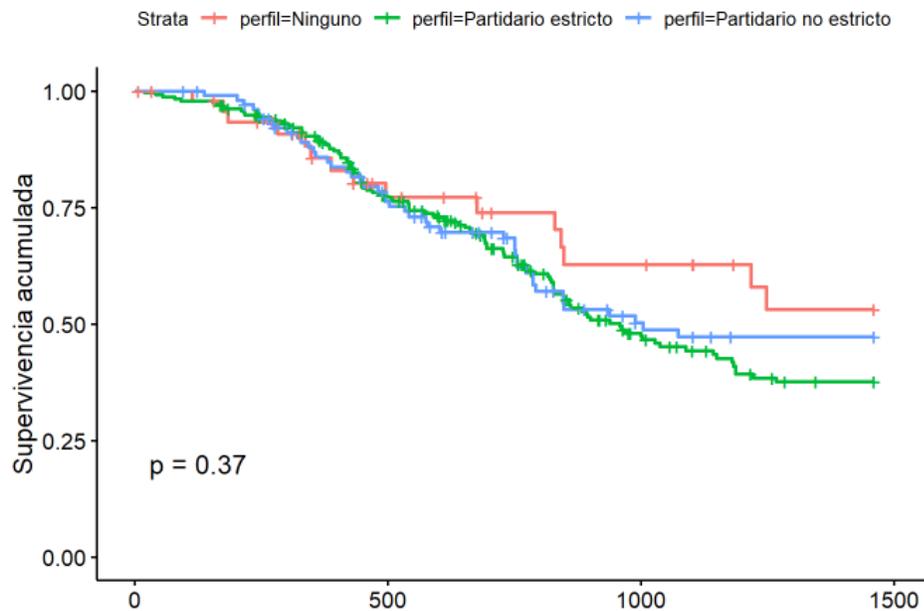
Costa Rica. Curva de supervivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según tipo de gobierno



Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Gráfico 6

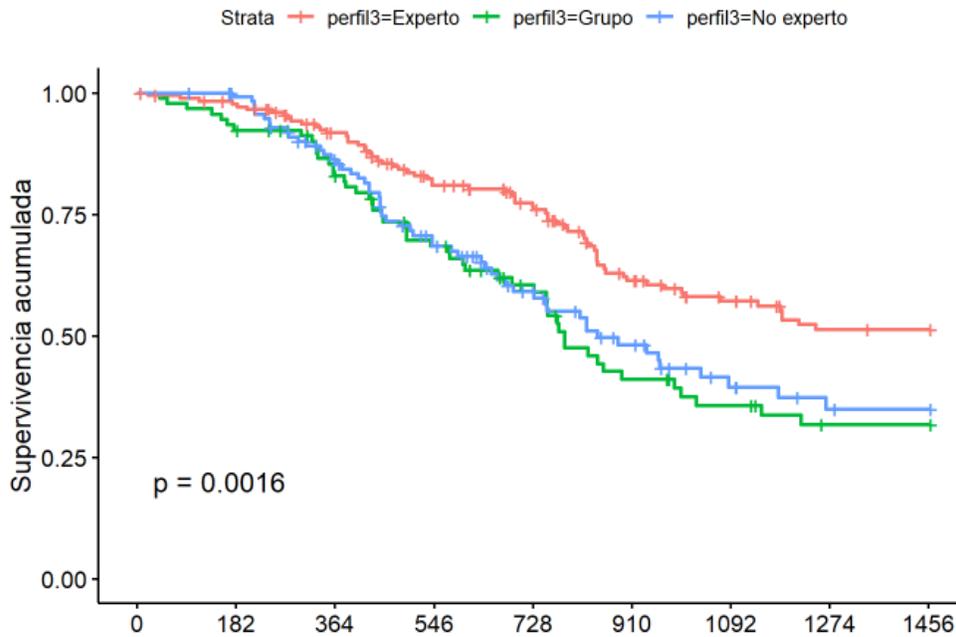
Costa Rica. Curva de supervivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según perfil partidario



Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Gráfico 7

Costa Rica. Curva de supervivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según perfil de experto



Fuente: Hernández, 2019, "PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada por el autor y La Gaceta, 2022.

Para comprobar esto, y poder determinar la diferencia en cuanto al riesgo, se realiza el modelo de riesgos proporcionales de Cox. En primer lugar, se obtiene que todas las variables, con excepción de si el gobierno fue electo en una segunda ronda o no, cumplen el supuesto de proporcionalidad, con lo que se pueden utilizar para estimar el modelo. En el caso de la variable de segunda ronda, se utiliza como estrato.

Cuadro 10

Costa Rica. Resultado del modelo de supervivencia de riesgos proporcionales de Cox en relación con los gabinetes en Costa Rica. 1978-2020

Variable	Coefficiente	Coefficiente exponenciado	P-Value
Multipartidismo	0.47	1.61	0.07
Diputados	0.02	1.02	0.66
Coalición	0.36	1.44	0.20
Partido (Ninguno)	-0.25	0.78	0.52
Partido (Otro)	-0.04	0.97	0.92
Perfil Partidario (Estricto)	-0.16	0.85	0.74
Perfil Partidario (No estricto)	0.02	1.02	0.96
Perfil (Grupo)	0.72	2.06	0.01
Perfil (No experto)	0.53	1.69	0.01

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado del modelo, se tiene que únicamente dos variables son significativas, que son si el sistema de partidos es multipartidista o no, y el perfil profesional del ministro o la ministra. En el caso del multipartidismo, el riesgo de salida de la persona del gobierno es 61% mayor en las administraciones de la época multipartidista (1998-2022) que cuando se estaba en la época del bipartidismo (1978-1998). El perfil profesional de las personas también incide, pues la probabilidad de abandonar el cargo es 106% veces mayor en el caso de las personas que son parte de un grupo de presión y un 69% de veces mayor en las personas no expertas, en comparación con las personas expertas.

Conclusiones

El uso discrecional de la presidencia de la república para designar ministros y ministras sin cartera es un tema común en la historia reciente del país, pese a que no existe una norma que lo permita de forma expresa, si existe suficiente jurisprudencia que lo permite.

La principal forma en que se ha aplicado esta posibilidad es la de darle rango de ministra o ministro a las presidencias ejecutivas de diversas instituciones, como el Instituto Nacional de la Mujer o el Instituto Nacional de Turismo. Esto no varía en nada las funciones de los jefes de estas instituciones, pero si faculta una mayor proyección política a estas, al poder participar en los consejos de gobierno o firmar junto al presidente o presidenta decretos ejecutivos

La paridad en la designación de ministras y ministros no ha sido la tónica, pero en los dos últimos gobiernos si se ha iniciado con un gobierno paritario. Pese a esto, la designación de ministras en ministerios con cartera es menor que en los ministerios sin cartera.

En los últimos gobiernos se consolida la tendencia de llamar personas sin afiliación partidaria o distinta a la del partido oficialista. En las tres últimas administraciones, ya se cuentan con figuras de otras fuerzas políticas designados como ministros o ministras de gobierno

El gobierno de Carlos Alvarado es el que tiene una mayor cantidad de movimientos dentro del gabinete, ya que cuenta con un total de 51 personas que ocuparon el rango de ministras en los 4 años. Pero esto no indica que fuera el más inestable, pues los indicadores de duración promedio, número promedio de ministros y ministras por cartera y porcentaje de sobrevivencia evidencia que la gestión de Miguel Ángel Rodríguez presentó mayor rotación en su equipo de gobierno.

En un panorama en que no existe un partido hegemónico en la Asamblea Legislativa, y en donde el margen de maniobra del Poder Ejecutivo se ve condicionado a la capacidad de negociación. Por ende, la composición del gabinete se torna vital, pero en casos de tensión entre ambos poderes, el resultado puede ser la salida de jefes de instituciones para lograr consensos con los diversos partidos representados en el Congreso. Un ejemplo de esto es la salida del ministro Edgar Mora de la cartera de Educación en el año 2019, que, pese a que se debió a presiones sociales, en la Asamblea Legislativa se mantuvo un pulso, llegando a proponer incluso un voto de censura, que no fructificó, pero que demostró las tensiones provocadas por la figura de Mora.

Para poder superar esto, los gobernantes y las gobernantes se pueden ver tentadas a generar gobiernos de coalición, o a incorporar personas de otras tendencias políticas. Sin embargo, en los resultados obtenidos se evidencia que los ministros o ministras no tienen una probabilidad mayor de sobrevivencia si provienen de otro partido político, como tampoco en los gobiernos de coalición se da una mayor probabilidad de sobrevivencia. Esto podría ser una señal que no es la forma de disminuir esas tensiones con el Poder Legislativo, o bien que eso puede generar problemas a lo interno del gabinete.

Se demuestra que se pueden conformar gabinetes más estables, es que las personas nombradas en los puestos tengan un perfil más técnico y menos político, pese a los problemas ya discutidos en la teoría de implementar una tecnocracia. En este sentido, se debería plantear un balance entre expertos y no expertos, además de la necesidad que los partidos políticos formen cuadros que combinen ambas características.

Bibliografía

- Avendaño, O., & Mireya, D. (2012). Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010. *Revista de Ciencia Política*, 50(2), 87-108.
- Berlinsky, S., Torun, D., & Dowding, K. (2010). The impact of individual and collective performance on Ministerial Tenure. *The Journal of Politics*, 72(2), 559-571.
- Browne, E., Frendeis, J., & Gleiber, D. (1988). An events approach to the problem of Cabinet Stability. *Comparative Political Studies*, 17(2), 167-197.
- Camerlo, M., & Gallardo-Martinez, C. (2018). Portfolio Allocation in the Americas. En M. Camerlo, & C. Gallardo-Martinez, *Government formation and minister turnover in presidential cabinets* (pág. 242). Nueva York: Routledge.
- Cisneros, M. F. (28 de Mayo de 2020). Rodrigo Chaves renuncia como ministro de Hacienda por diferencias con el presidente Alvarado en el veto a municipalidades. *El financiero*, pág. 1. Obtenido de <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/rodrigo-chaves-renuncia-como-ministro-de-hacienda/2TMRTN2LRVGD7LK2KIJK7I4JY/story/>
- Dewan, T., & Dowding, K. (2005). Effect of ministerial resignations on government popularity. *American Journal of Political Science*, 49(1), 46-56.
- Dewan, T., & Myatt, D. (2007). Scandal, protection and recovery in the Cabinet. *American Political Science Review*, 100(1), 63-95.
- Diermier, D., & Merlo, A. (2000). Government turnover in parliamentary democracies. *Journal of Economic Theory*, 94(1), 46-79.

- González Bustamante, B., & Olivares, A. (2016). Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación. *Colombia Internacional*(87), 81-108. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122016000200005&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0121-5612.
- Hernández-Naranjo, G., & Guzmán-Castillo, J. (2018). Diverse profiles within single-party cabinets: portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014). En M. Carmerlo, & C. Martinez-Gallardo, *Government formation and minister turnover in presidential cabinets* (pág. 242). Nueva York: Routledge.
- Huber, J. (1998). How does Cabinet Instability affect political performance. Portfolio volatility and gealth cost containment in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, 92(3), 577-591. Obtenido de www.jstor.org/stable/2585482
- Martinez-Gallardo, C. (2014). Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 3-38.
- Pallavicini, V. (2013). El funcionamiento del alto gobierno en Costa Rica. En N. Cunill, *Fortalecimiento del alto gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas*. Caracas: CLAD.
- Pelizzo, R., & Cooper, J. (2002). Stability in Parliamentary Regimes: The Italian Case. *Legislative Studies Quarterly*, 27(2), 163-190. Obtenido de www.jstor.org/stable/3598527.
- Programa Estado de la Nación. (2020). *Informe del Estado de la Nación 2020*. San José: Consejo Nacional de Rectores.