



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

Investigación

Rotación de Gabinete e
inestabilidad ministerial
2006-2024

Investigadora:

Andrea Soleibe Duarte

San José | 2024



320.4
SO685r

Soleibe Duarte, Andrea

Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2024 / Andrea Soleibe Duarte. -- Datos electrónicos. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.
1 recurso en línea (12 páginas): archivos de texto PDF, 600 KB

ISBN 978-9930-636-45-9
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

1. MINISTROS DE GOBIERNO. 2. PODER EJECUTIVO. 3. POLÍTICA Y GOBIERNO. 4. COSTA RICA. I. Título.



Índice

Descargo de responsabilidad	4
Presentación	4
Objetivos	4
Preguntas de investigación.....	4
Metodología.....	5
Rotación del Gabinete en el segundo año de gobierno	5
Razones de la salida.....	7
Traslados a lo interno del gabinete	8
Inestabilidad a nivel de ministerios y viceministerios	9
Conclusiones.....	11
Bibliografía	12

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2024*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Presentación

La presente investigación se realiza en el marco de la segunda aspiración del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia: Gestión y Representación Política Responsables. Esta sección genera indicadores de seguimiento anuales que permiten estudiar la gestión del Poder Ejecutivo de manera sistemática y sostenida en el tiempo. Esta investigación analiza la estabilidad del gabinete en Costa Rica en cinco administraciones del período 2006-2024, registradas en la base de datos sobre rotación en el Gabinete de PEN¹.

Objetivos

La presente investigación se enmarca en la preparación del Informe Estado de la Nación 2024, correspondiente a la meta 3.1.1 aprobada en el Plan Anual Operativo del Programa Estado de la Nación (PEN) 2024.

Objetivo general

Analizar el nivel de estabilidad del Poder Ejecutivo, en términos de los cambios de los jefes de las dependencias ministeriales y sus correspondientes viceministerios.

Objetivos específicos

Actualizar la base de datos de rotación de gabinete con los cambios registrados durante el segundo año de gobierno de la administración Chaves Robles (1 de mayo de 2023 - 30 de abril de 2024).

Caracterizar el nivel de estabilidad de las carteras ministeriales según la cantidad de cambios de personas jefes experimentados.

Preguntas de investigación

Pregunta general

¿Qué tanto varía la asignación de personas en puestos jerárquicos del Poder Ejecutivo?

¹ La base de datos sobre rotación del gabinete en Costa Rica se elaboró a partir de la información publicada por medios de comunicación digital y escritos.

Preguntas específicas

¿Cuáles ministerios han variado su cartera en mayor medida?

¿Cuáles son los principales motivos de las salidas de las personas jerarcas?

¿Las personas jerarcas salen en mayor medida del Gobierno o bien son reubicadas en otros cargos a lo interno del gabinete?

Metodología

El Informe Estado de la Nación ha analizado la estabilidad del Gabinete ministerial registrando las salidas de ministras, ministros y viceministras y viceministros en cada gobierno (PEN, 2019) de manera independiente. Ahora se busca profundizar sobre el nivel de estabilidad o inestabilidad que presentan las carteras ministeriales y sus respectivos viceministerios de manera conjunta. En esta línea de investigación, el presente estudio analiza la cantidad de salidas de ministros y ministras en conjunto con la salida de sus viceministerios, así como las razones que originaron las salidas y los momentos en que se dieron los cambios en las carteras ministeriales.

El principal insumo de esta investigación es la base de datos sobre rotación en el Gabinete del PEN, que incluye las cinco administraciones del período 2006-2024. Este producto fue construido mediante una revisión de medios de comunicación digitales en los que se reportan los cambios en las carteras.

La base de datos está compuesta por 21 variables: nombre, cédula y fecha de nacimiento de la persona jerarca, ministerio, fecha de ingreso y salida del cargo, duración en el puesto, motivo de la salida, entre otras².

Esta investigación parte de un diseño metodológico cuantitativo y descriptivo. Por último, es importante mencionar una de las principales limitantes metodológicas de la presente investigación, es que debido a la fuente de información utilizada se tomó la decisión de registrar los motivos de salida indicados por los medios de comunicación, por lo que queda fuera del alcance de esta investigación, comprobar el motivo de la salida de las personas jerarcas.

Rotación del Gabinete en el segundo año de gobierno

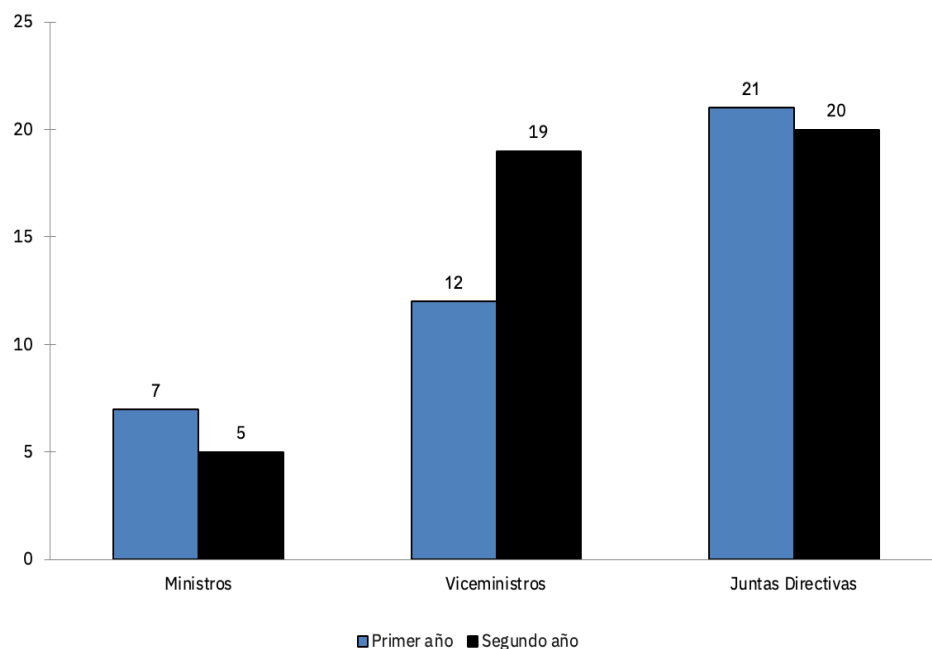
Durante el segundo año de gobierno la administración Chaves Robles registró 44 salidas en total en total en donde 5 salidas fueron de jerarcas de ministerios, 19 en viceministerios y 20 en Juntas Directivas, 4 salidas más en comparación con el primer año de gobierno. En donde los ministerios con mayor cantidad de cambios es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Ministerio de Comunicación (sin cartera) con dos cambios cada uno, los viceministerios adscritos al Ministerio de Seguridad Pública son los que presentaron mayor variación con un total de 5 cambios y en cuanto a las Juntas Directivas, la Caja Costarricense del

² Para más información, véase el manual metodológico de la base de datos sobre rotación del gabinete en Costa Rica

Seguro Social destaca como la institución con mayor inestabilidad con un total de 6 cambios durante los dos primeros años de Gobierno.

Gráfico 1

Cantidad de salidas del gabinete, por tipo de institución. 2022-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de rotación de gabinete del PEN.

Al comparar este comportamiento con las administraciones anteriores, se puede identificar que el Ministerio de Comunicación tiene una alta inestabilidad, ya que fue de los ministerios más variables también en las administraciones Chinchilla Miranda y Alvarado Quesada.

Cuadro 1

Ministerios con mayor cantidad de cambios por administración. 2006-2024

Administración	Ministerios con más cambios
Arias II	Economía, Industria y Comercio: 3
Chinchilla Miranda	Deportes: 4 Obras Públicas y Transportes: 3 Justicia: 3 Comunicación: 3
Solís Rivera	Trabajo y Seguridad Social: 3 Salud: 3 Obras Públicas y Transportes: 3 Justicia y Paz: 3 Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones: 3
Alvarado Quesada	Hacienda: 3 Comunicación: 3 Cancillería: 3 Trabajo: 3 Educación: 3 Ambiente y Energía: 3 Salud: 3 Turismo: 3
Chaves Robles	Comunicación: 2 MIVAH: 2

Fuente: Hernández, 2019 y Guzmán 2022, actualizada por la autora.

Razones de la salida

Para la Administración Chaves Robles en sus primeros dos años de gobierno, el desgaste político tanto a nivel de ministerios como de viceministerios es el principal motivo de salida. Para el segundo año de gobierno resalta a nivel de viceministros una mayor cantidad de renunciaciones motivadas por el traslado a lo interno del Gabinete. En otras palabras, personas que anteriormente ocupaban cargos en los viceministerios sirvieron para cubrir los espacios otros cargos que habían quedado libres. Entre ellos se puede mencionar a Paula Bogantes que pasó del Viceministerio de Comercio Exterior al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones en el primer año de gobierno y Ángela Mata que tuvo inicialmente el cargo de viceministra Administrativa y de Gestión Estratégica al Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos en el segundo año de gobierno.

Cuadro 2

Cantidad de salidas según motivo de renuncia, al segundo año de la administración Chaves Robles

Motivo de la salida	Ministerios	Viceministerios
Desgaste político	3	6
No explican motivo	1	4
Razones personales	1	4
Traslado dentro del Gabinete	0	5

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rotación de gabinete del PEN.

Esto sugiere una lógica de reemplazo por la que optó el Poder Ejecutivo para cubrir las salidas en su gabinete. Esta dinámica de trasladar personas a lo interno del gabinete se vio con mayor frecuencia durante el segundo año de gobierno, ya que durante el primer año de gestión solo se realizaron 2 traslados a lo interno del gabinete tanto el ministerio como en viceministerios, para un total de 4 traslados en total.

Traslados a lo interno del gabinete

Los traslados a lo interno del gabinete presentan variaciones en tanto en términos de niveles jerárquicos y a nivel de entidades. En primer lugar, los traslados a lo interno del gabinete no siempre siguen una lógica ascendente en términos de jerarquía. Es decir, los casos son variados al trasladar personas que ocupaban puestos de viceministerios a ministerios (ascendente), mientras que en otras ocasiones se hacía un traslado de viceministerios o ministerios a Juntas Directivas, como el caso de María Eugenia Esquivel quién ejercía como Ministra de Trabajo y Seguridad Social y pasó a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social o Juan Manuel Cordero que pasó de Viceministerio del Área de Salud para asumir la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia de manera temporal.

Tampoco fue posible notar una lógica marcada en los traslados a lo interno del gabinete entre cargos del mismo ministerio o incluso temática. Es decir, que una persona que ocupaba un cargo en un ministerio no necesariamente es ubicada en otro puesto a lo interno de esa misma entidad. En la mayoría de los casos, los traslados dentro del gabinete se realizan a otras entidades como por ejemplo del Ministerio de la Presidencia al Ministerio de Hacienda o del Viceministerio de Planificación Nacional y Política Económica al Banco Hipotecario. Esta es una lógica que se puede apreciar también en la administración Alvarado Quesada.

Cuadro 3

Cantidad de movimientos entre carteras y a lo interno de la cartera, en la administración Chaves Robles

	Misma cartera	Otra cartera
Ministerio	0	2
Viceministerio	1	5

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rotación de gabinete del PEN.

Está lógica de reemplazo interno en el gabinete, puede estar vinculada a que el gobierno actual no cuenta con una base partidaria que pueda suministrarle recurso humano para asumir los cargos de gobierno, lo que provocó que el mandatario optó por asignarle cargos ministeriales a mayoritariamente a personas de otras agrupaciones políticas o incluso sin afiliación partidaria.

Guzmán (2022, p. 8) explica que este escenario se ve más frecuentemente en los últimos años ante la 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, ya que al iniciar la administración Chaves Robles, esta solo contaba con 4 ministros de su agrupación.

Inestabilidad a nivel de ministerios y viceministerios

En ediciones anteriores del capítulo de Fortalecimiento de la democracia se han abordado aspectos como la rotación en las distintas carteras, duración en el cargo de las personas nombradas, entre otros aspectos vinculados con la estabilidad a nivel ministerial de las entidades que componen el Poder Ejecutivo. La importancia de la rotación en los gabinetes gubernamentales yace en la premisa clave de que la continuidad de las políticas públicas demanda algún grado de razonable de estabilidad en los gabinetes (PEN, 2023, p. 260).

Pese a que no existe un consenso sobre lo que se puede considerar un gabinete estable, el Estado de la Nación busca explorar en la presente edición la estabilidad no solo a nivel ministerial sino también a nivel de los viceministerios y comprar estos dos rangos de manera conjunta. Esto bajo la premisa de identificar si la inestabilidad a nivel ministerial puede tener un efecto a nivel de viceministros y viceversa.

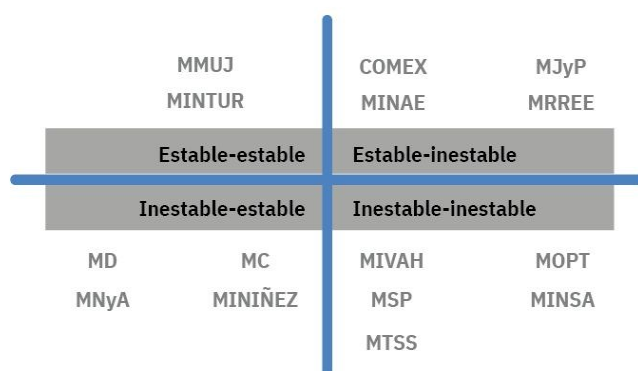
Para realizar esta exploración se implementó la base de datos sobre rotación en el Gabinete del PEN, con información sobre los cambios a nivel de los viceministerios durante las cinco administraciones del periodo 2006-2024. Al mismo tiempo, se desarrolló un indicador de estabilidad en para calificar a las carteras y a sus viceministros según la cantidad de cambios a nivel de jerarcas. Finalmente, se comparó la información a nivel de ministerios y viceministerios para identificar las carteras que son altamente inestables o estables en ambos rangos.

Durante los primeros dos años de la administración Chaves Robles se identificó al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos como el ministerio más inestable, ya que presenta un muy alto nivel de inestabilidad tanto a nivel ministerial como de viceministros. Dentro de las carteras

que presentan un nivel alto nivel de inestabilidad conjunta se encuentran el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones que de manera similar presentar inestabilidad a nivel de los cargos ministeriales y una alta inestabilidad en los viceministerios adscritos.

Figura 1

Clasificación de estabilidad por cartera, administración Chaves Robles. 2022-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rotación de gabinete del PEN.

A nivel de estabilidad destaca que el hay carteras que no han presentado ningún cambio a nivel de sus jerarcas ministeriales, pero presentan algún tipo de inestabilidad en sus viceministerios, como el Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Ambiente y Energía, entre otros.

Cuadro 4

Indicador de estabilidad, administración Chaves Robles. 2022-2024

	Ministerio	Viceministerio
MEP	Estable	Alta inestabilidad
MIDEPLAN	Estable	Alta inestabilidad
MCJD	Estable	Alta inestabilidad
Comex	Estable	Inestable
MINAE	Estable	Inestable
MJyP	Estable	Inestable

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rotación de gabinete del PEN.

Los ministerios que presentan un mayor grado de estabilidad, en donde no se registran salidas o cambios tanto a nivel ministerial como viceministros son el Ministerio de la Mujeres y el Ministerio de Turismo. Estos dos entes comparten la característica de que no cuentan con una cartera.

Conclusiones

Durante los últimos años gobiernos se ha consolidado la tendencia de tener gabinetes más inestables y conformados por personas sin afiliación partidaria. Durante el segundo año de gobierno de la administración Chaves Robles, se registró un incremento en la rotación de jerarcas en comparación a su primer año. A nivel general de toda la administración, destaca el alto nivel de inestabilidad en los Ministerios de Vivienda y Asentamientos Humanos y Comunicación.

El desgaste político es la principal causa de la salida de las personas jerarcas tanto a nivel ministerial como viceministerial. Al revisar las causas de las salidas de las personas jerarcas se observó una tendencia creciente a la reubicación interna dentro del gabinete. Es decir que las renunciaciones no implican necesariamente una salida de las personas de las entidades del Poder Ejecutivo, sino que existe una cantidad considerable de renunciaciones que lo que buscan es reubicar el recurso humano en otros cargos dentro del gobierno.

Esta lógica de reemplazo a lo interno del Poder Ejecutivo, sugiere que la administración Chaves Robles mantiene las dificultades experimentadas al inicio de su administración, al no contar con suficientes recursos humanos para asumir los puestos clave en las instituciones costarricenses. Con la información disponible no es posible determinar que exista una lógica “ascendente” a nivel de los puestos que son asignados en el Poder Ejecutivo, ya que las designaciones de las personas jerarcas pueden variar entre carteras y entre diferentes niveles jerárquicos, en donde no necesariamente se pasa de un viceministerio a un ministerio, sino que estos cambios se hacen en cualquiera de los rangos.

Al explorar las dinámicas de estabilidad de los ministerios en conjunto con los viceministerios fue posible identificar que existe una tendencia a la inestabilidad, prácticamente en la mayoría de las carteras. Esta tendencia se evidencia tanto a nivel ministerial como a nivel de los viceministerios. En este sentido, destaca el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos como un ministerio altamente inestable, ya que en lo que lleva de la administración ha experimentado cambios tanto a nivel ministerial como en sus viceministerios. El Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social destacan por tener una mayor estabilidad a nivel ministerial pero una inestabilidad relevante en sus viceministerios. Esta es una tendencia que también se evidenció en la administración Alvarado Quesada que también mantuvo altos niveles de inestabilidad del gabinete.

Estas tendencias podrían ser estudiadas a mayor profundidad para explorar si existen relaciones entre los momentos de salida de los ministros y los viceministros. Es decir, plantea nuevas preguntas como si la salida de un ministro implica también la salida de sus viceministros.

Bibliografía

- Investigación de base: Formación y rotación de gabinetes ministeriales en Costa Rica. PEN. https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8376/Guzman_J_Formacion_rotacion_gabinetes_ministeriales_Costa_Rica_IEN_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- PEN. (2012). Manual metodológico de la base de datos sobre rotación del Gabinete en Costa Rica. Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores.
- PEN. (2023). Informe Estado de la Nación 2023. Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores.