ESTADO DE LA NACIÓN

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026

Investigación

Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2026

Investigadora:
Andrea Soleibe Duarte
(Keyword Costa Rica)

San José | 2026

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
UNIVERSIDADES PÚBLICAS POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 2026
PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

342.06
So685r

Soleibe Duarte, Andrea
Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2026 / Andrea Soleibe Duarte. -- San José, C.R. : PEN, 2026.
1 recurso en línea (22 páginas): archivos de texto PDF, 380 KB

ISBN 978-9930-667-04-0
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026 (no. 32)

1. MINISTROS DE GOBIERNO. 2. ROTACIÓN DEL GABINETE. 3. PODER EJECUTIVO. 4. COSTA RICA. I. Título.

Información de la persona autora:

Andrea Soleibe Duarte. https://orcid.org/0009-0009-5110-0056

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (CC-BY-NC-SA)



Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

Índice

Descargo de responsabilidad 4
Presentación 4
Objetivos 4
Objetivo general 4
Objetivos específicos 4
Preguntas de investigación 5
Pregunta general 5
Preguntas específicas 5
Metodología 5
Rotación del Gabinete 6
Rotación del gabinete Chaves-Robles. 2022-2026 8
Nivel de continuidad en la Administración Fernández Delgado 11
Inestabilidad por cartera ministerial de ministerios y viceministerios 14
Relación estabilidad ministerial y promulgación de Decretos Ejecutivos 15
Conclusiones 18
Bibliografía 21

Descargo de responsabilidad

Esta Investigación se realizó para el Informe Estado de la Nación 2026. 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 2026 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 2006-2026, registradas en la base de datos sobre rotación en el Gabinete de PEN[1].

Objetivos

La presente investigación se enmarca en la preparación del Informe Estado de la Nación 2026, 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 jerarcas ministeriales y sus correspondientes viceministerios.

Objetivos específicos

1. Actualizar la base de datos de rotación de gabinete con los cambios registrados durante el cuarto año de gobierno de la administración Chaves Robles (1 de mayo de 2025 - 30 de abril de 2026).

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

2. Caracterizar el nivel de estabilidad de las carteras ministeriales según la cantidad de cambios de personas jerarcas experimentados.
3. Identificar el nivel de continuidad ministerial en aquellos jerarcas que continúan en la Administración Fernández Delgado.

Preguntas de investigación

Pregunta general

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

Preguntas específicas

1. ¿Cuáles ministerios han variado su cartera en mayor medida?
2. ¿Cuáles son los principales motivos de las salidas de las personas jerarcas?
3. ¿Qué nivel de continuidad existe entre las administraciones Chaves Robles y Fernández Delgado, considerando la permanencia y reubicación de personas jerarcas?
4. ¿Cómo se relaciona la estabilidad o inestabilidad de las carteras ministeriales con el ejercicio del poder formal de ejecución de la política pública mediante decretos ejecutivos, medido a partir de la cantidad y proporción de participaciones ministeriales en decretos de alto y muy alto alcance político durante la administración Chaves Robles?

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 las salidas 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 2006-2026. 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 otras[2].

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 real de la salida de las personas jerarcas.

Rotación del Gabinete

El presente apartado aborda la rotación de los gabinetes, es decir las salidas y reemplazos de ministros y ministras a lo largo de una administración. En este sentido, se observa a partir del tiempo de permanencia en el cargo, como un indicador para determinar la continuidad o reemplazo dentro de los ministerios.

Para el caso costarricense, una administración presidencial permanece en el poder por 1461 días (equivalente a 4 años), por lo que un gobierno muy estable en esta materia deberá colocarse muy cerca de esta cifra. Sin embargo, la evidencia histórica, ha confirmado que ninguna administración tiene un promedio superior a los 3 años calendario, lo que confirma que la salida de ministros y ministras es una dinámica usual.

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

Cuadro 1
Duración promedio de ministros y ministras en el cargo. 1978-2026

Administración	Promedio de días	Promedio en años
Carazo	845,32	2,32
Monge	795,28	2,18
Arias	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
Chaves	693,35	1,89

Fuente: Hernández, 2019, PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada con los datos de la base de datos de rotación de gabinete del PEN, 2026.

Según los datos, la administración de Chaves Robles (2022-2026) tiene una de las permanencias de personas ministras más bajas durante el período analizado, únicamente por encima de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Si se realiza una comparación con las administraciones más recientes, se puede observar que la permanencia promedio durante su gobierno (693,35), fue inferior con respecto al de Alvarado (705,12), Solís (838,08), Chinchilla (738,68) y Arias II (802,82), siendo uno de los niveles de duración más bajos en las últimas dos décadas. Adicionalmente, a la duración promedio, la rotación se puede medir por cartera, la cual permite determinar qué tantos cambios se dieron dentro de las instituciones en una misma administración.

Cuadro 2
Promedio de ministros y ministras por cartera, según gobierno. 1978-2026

Administración	Promedio
Carazo	1,67
Monge	1,78
Arias	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
Chaves	2,05

Fuente: Hernández, 2019, PresCab_BASIC_Costa Rica, actualizada con los datos de la base de datos de rotación de gabinete del PEN, 2026.

Una vez observado en el cuadro 2 se destaca nuevamente al gobierno de Chaves entre los más inestables, por detrás de Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Rotación del gabinete Chaves-Robles. 2022-2026

Durante el período 2022-2026 se registraron un total de 103 salidas gubernamentales. El 48.5% correspondió a viceministerios (50 personas), 27.2% a juntas directivas (28 personas), y un 24.3% a ministerios (25 personas).

Cuadro 3
Cantidad de salidas del gabinete, por tipo de institución. 2022-2026

Año	Ministerios	Viceministerios	Juntas Directivas	Total
2022	3	7	3	13
2023	7	22	10	39
2024	4	11	9	24
2025	10	10	6	26
2026	1	0	0	1

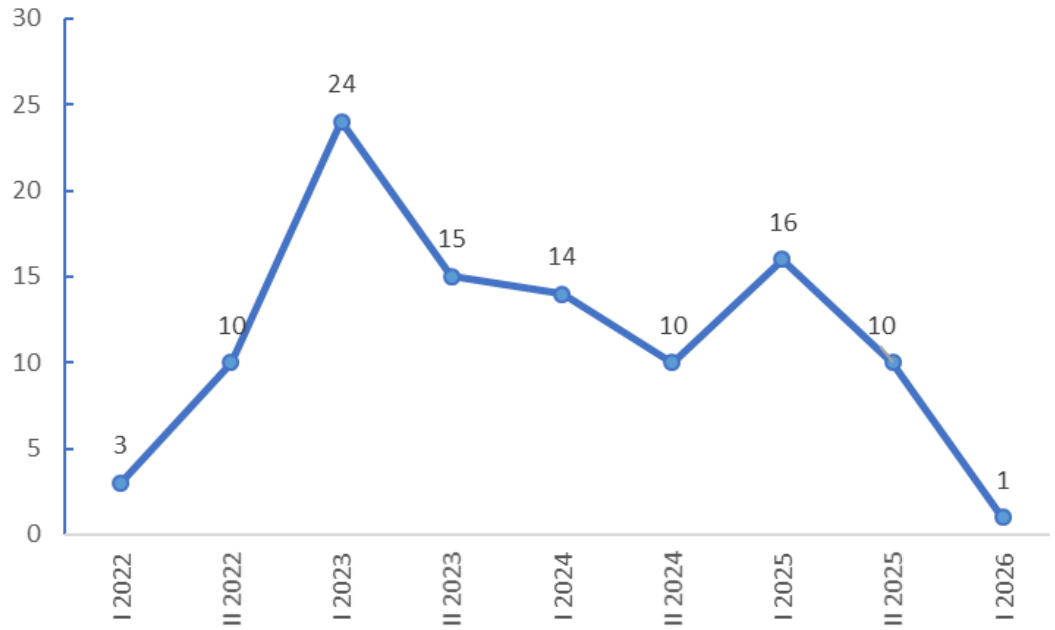
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de rotación de gabinete del PEN.

Como se puede evidenciar, la rotación no se centró exclusivamente en los jerarcas ministeriales, sino que la mayor parte de cambios se dieron en los viceministerios. En términos prácticos, se traduce a que por cada salida ministerial, ocurrieron aproximadamente dos

cambios en los cargos viceministeriales. Por otra parte, la cantidad de salidas en las juntas directivas, también supera en número los sucedidos en ministerios.

A esto, resulta relevante analizar el momento, a lo largo de los 4 años de gobierno, en que ocurrieron estos cambios, con el objetivo de identificar si la rotación surgió como un proceso constante de sustitución o bien, se dio en momentos específicos de reorganización.

Gráfico 1
Evolución de las salidas del gabinete Chaves Robles. 2022-2026



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

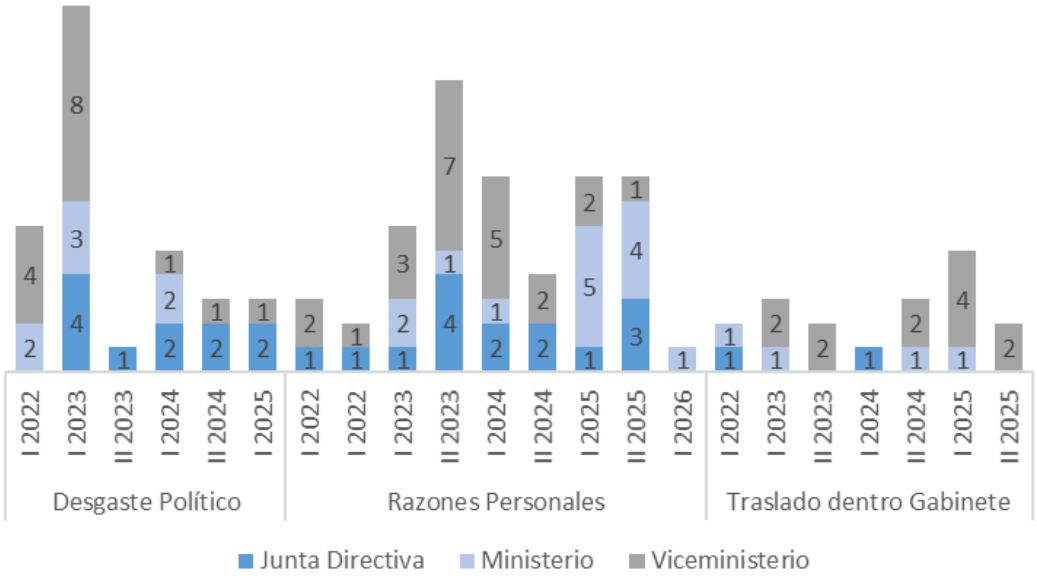
El gráfico 1, permite evidenciar que la mayor cantidad de movilizaciones, se centraron entre el I semestre de 2023 (con 24 salidas) y el I semestre de 2025 (con 16 salidas).

Con respecto al primer pico presentado durante el I semestre de 2023, el aumento se sostuvo principalmente por procesos de ajuste y consolidación del equipo gubernamental. No obstante, durante su II semestre, aunque la cantidad disminuyó a 15 salidas, hubo un nivel elevado de movilidad, lo que evidencia que los ajustes aplicados en el I semestre no resolvieron completamente la configuración aplicada.

Con respecto al segundo pico ocurrido durante el I semestre del 2025, este aumento se desarrolla en una etapa más cercana al cierre de gobierno, lo que coincide con un contexto pre-electoral. Es decir, salidas relacionadas a aspiraciones electorales y reacomodos dentro del gabinete.

Por último, es importante destacar que durante el I semestre del 2026, solo se registró una única salida, excluyendo los derivados por cambio de administración.

Gráfico 2
Razones de las salidas del gabinete Chaves Robles. 2022-2026



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

Una vez cruzando los movimos de salida, con respecto a los picos de movilidad detectados, se refleja que para al I semestre de 2023, los movimientos estuvieron caracterizados principalmente por desgaste político (15); con mayor incidencia en los cargos ministeriales y viceministeriales; y traslados dentro del gabinete (3), sumando un total de 24 salidas. De esta manera, se confirman los ajustes asociados a la construcción del equipo político.

En tanto, considerando el segundo pico, dado el I semestre de 2025, la dinámica se caracteriza por razones personales (8), seguido de traslados dentro del gabinete (5), para un total de 13 salidas, con movimientos más asociados a decisiones individuales, aspiraciones electorales y reacomodos estratégicos.

Nivel de continuidad en la Administración Fernández Delgado

La conformación del gabinete constituye una de las principales manifestaciones del poder de nombramiento del Poder Ejecutivo. Mediante esta facultad, la Presidencia designa, sustituye y reubica a las personas responsables de dirigir las carteras ministeriales. Su ejercicio no se limita a cubrir formalmente los puestos, sino que también permite definir la composición política y técnica del equipo de gobierno, distribuir responsabilidades y organizar las relaciones internas del Ejecutivo (PEN, 2024, pp. 245-246; PEN, 2025, pp. 232-233).

En un proceso de transición, el "poder de nombramiento" puede utilizarse para renovar el equipo gubernamental, conservar personas con experiencia previa o combinar ambas alternativas. La permanencia de una persona en el gabinete, su ratificación en una misma cartera o su traslado a otro ministerio también puede funcionar como un mecanismo de reconocimiento o recompensa. Desde esta perspectiva, un nombramiento puede representar un premio asociado con la confianza presidencial, una valoración favorable del desempeño, la lealtad política, la participación en la conformación de la nueva administración o el apoyo brindado a su proyecto político.

Este apartado analiza el nivel de continuidad ministerial entre las administraciones Chaves Robles y Fernández Delgado. Para ello se compararon los nombres y las carteras de las personas que ejercieron cargos ministeriales durante la administración Chaves Robles con la conformación inicial del gabinete de Fernández Delgado, actualizada al 27 de mayo del 2026.

Para efectos de esta investigación, existe continuidad ministerial cuando una persona que ejerció como ministra durante la administración Chaves Robles ocupa nuevamente un cargo ministerial en la administración Fernández Delgado, independientemente de que permanezca en la misma cartera o sea trasladada a otro ministerio. En contraste, se considera una incorporación nueva cuando la persona nombrada en el gabinete de Fernández Delgado no registra un cargo ministerial durante la administración anterior. Para efectos de este análisis, se limitó la revisión a cargos ministeriales. Por lo tanto, no se contempla como casos de continuidad aquellas personas que ocuparon cargos en viceministerios o presidencia

ejecutivos durante la Administración Chaves Robles y que pudieron haber sido designadas seguidamente como ministras.

El gabinete inicial de Fernández Delgado estuvo compuesto por 20 nombramientos ministeriales, ocupados por 19 personas diferentes, debido a que Rodrigo Chaves Robles asumió simultáneamente dos carteras: el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda (Presidencia de la República de Costa Rica, s. f.). Por esta razón, el indicador utiliza como unidad de análisis a la persona jerarca y no al puesto ministerial.

Cuadro 4
Continuidad ministerial entre las administraciones Chaves Robles y Fernández Delgado

Condición	Personas	Porcentaje
Continuidad ministerial	7	36,8
Incorporaciones nuevas	12	63,2
Total	19	100

Fuente: Elaboración propia con datos de las bases de nombramientos ministeriales del PEN.

De las 19 personas que integraron el gabinete inicial de Fernández Delgado, siete habían ejercido previamente como ministras durante la administración Chaves Robles. En consecuencia, el nivel de continuidad ministerial fue del 36,8%. Las doce personas restantes, equivalentes al 63,2%, constituyeron incorporaciones nuevas al nivel ministerial.

Las personas que registraron continuidad ministerial fueron Manuel Tovar Rivera, Gerald Campos Valverde, Efraím Zeledón Leiva, Leonardo Sánchez Hernández, Jorge Rodríguez Vives, Paula Bogantes Zamora y Arnold Zamora Miranda. Aunque todos estos casos forman parte de una misma categoría, se identifican dos modalidades de permanencia.

Cinco personas conservaron una cartera que habían dirigido durante la administración Chaves Robles: Efraím Zeledón Leiva en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Leonardo Sánchez Hernández en el Ministerio de Educación Pública; Jorge Rodríguez Vives en el Ministerio de Cultura y Juventud; Paula Bogantes Zamora en el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones; y Arnold Zamora Miranda en la cartera identificada con la sigla MCYE.

En los otros dos casos, la continuidad estuvo acompañada por un cambio de cartera. Manuel Tovar Rivera pasó del Ministerio de Comercio Exterior al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, mientras que Gerald Campos Valverde pasó del Ministerio de Justicia y Paz al Ministerio de Seguridad Pública. Estos movimientos muestran que la permanencia de personas jerarcas no se limitó a la conservación de puestos, sino que también incluyó la reubicación de integrantes del gobierno anterior en nuevas áreas de responsabilidad.

La permanencia en una misma cartera puede favorecer la conservación del conocimiento sectorial, la experiencia acumulada, las relaciones interinstitucionales y los procesos de toma de decisiones iniciados durante la administración anterior. Los traslados, por su parte, permiten mantener dentro del gabinete a personas familiarizadas con el funcionamiento del Poder Ejecutivo, aunque requieren su adaptación a un nuevo ámbito institucional y de política pública.

Desde la perspectiva del poder de nombramiento, la continuidad de estas siete personas puede interpretarse como una señal de confianza por parte de la nueva Presidencia. En los cinco casos de permanencia en una misma cartera, el nombramiento implicó la ratificación de la persona jerarca y podría reflejar una valoración favorable de su experiencia o desempeño. En los otros dos, el traslado permitió conservar experiencia gubernamental y asignar nuevas responsabilidades a personas provenientes de la administración anterior.

El indicador aplica una definición estrictamente ministerial. Por esta razón, no contabiliza los casos en que una persona pasó de la Presidencia a un ministerio o de un ministerio a la Presidencia. La continuidad se registró únicamente cuando la persona contó con un nombramiento ministerial en ambas administraciones.

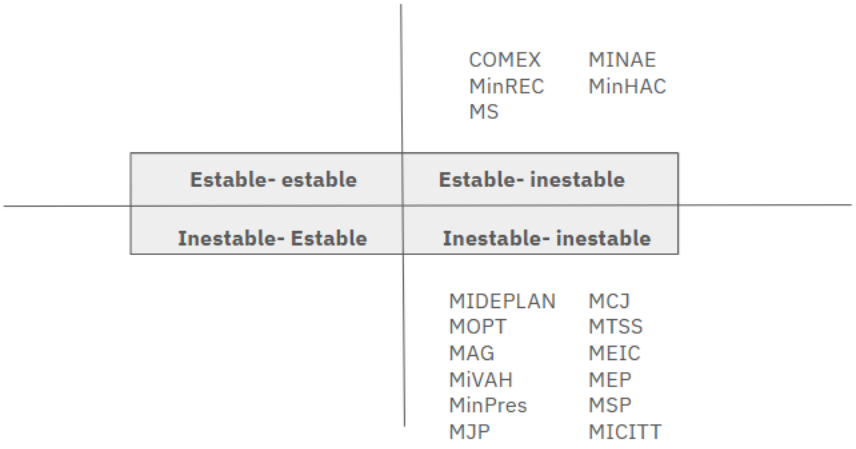
En conclusión, la transición hacia la administración Fernández Delgado estuvo caracterizada por una renovación mayoritaria del gabinete, pero no implicó una ruptura completa con el equipo ministerial anterior. Cerca de cuatro de cada diez personas integrantes del nuevo gabinete habían ejercido como ministras durante la administración Chaves Robles. La continuidad se concentró principalmente en la permanencia dentro de una misma cartera, aunque también se registraron traslados entre ministerios.

Este patrón evidencia que el poder de nombramiento fue utilizado para combinar incorporaciones nuevas con la conservación de experiencia gubernamental. La permanencia o reubicación de jerarcas puede constituir una señal de confianza y, eventualmente, un mecanismo de reconocimiento o recompensa.

Inestabilidad por cartera ministerial de ministerios y viceministerios

Para el presente apartado, se clasificaron los ministerios según las rotaciones registradas, tanto a nivel ministerial como viceministerial durante el período de gobierno (2022-2026), con el objetivo de identificar la inestabilidad que se produjo en estos niveles de dirección.

Figura 1
Clasificación de estabilidad por cartera ministerial y viceministerial en Administración Chaves Robles. 2022-2026



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

De las 17 carteras ubicadas, el 70,6% del total, se clasificó en la categoría inestable-inestable, lo que representa 12 instituciones del total que sufrieron rotaciones tanto a nivel ministerial como viceministerial. Entre estas, se señalan con prioridad el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), con 13 salidas en total, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con 12 rotaciones y el Ministerio de Educación Pública (MEP) y Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), con 10 salidas cada uno.

Por otro lado, en la categoría estable-inestable se acumula el 29,4% de las carteras, estas instituciones mantuvieron estabilidad con sus ministras o ministros, pero con cambios en los viceministerios. Entre estas resaltan el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Justicia y Paz (MJP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MinREC).

En conclusión, la administración Chaves Robles finalizó con elevados niveles de inestabilidad, ya que ninguna cartera con estructura ministerial y viceministerial se clasificó como estable–estable al cierre del período. Esto no significa que todos los nombramientos ministeriales fueran inestables. Por ejemplo, Cindy Quesada, denominada Ministra de la Condición de la Mujer y William Rodríguez, denominado Ministro de Turismo, permanecieron estables en el cargo; sin embargo, estas carteras no se incorporaron al análisis conjunto porque carece de estructura viceministerial, aunque su titular contaba con rango ministerial.

Relación estabilidad ministerial y promulgación de Decretos Ejecutivos

El Programa Estado de la Nación identifica la promulgación de Decretos Ejecutivos como uno de los instrumentos mediante los cuales el Poder Ejecutivo ejerce su poder formal de ejecución de la política pública. Particularmente, la producción de decretos de Alto y Muy Alto alcance político permite aproximarse a la proactividad gubernamental para impulsar, precisar o implementar decisiones relevantes de política pública (PEN, 2024; PEN, 2025).

A partir de este marco, surge la discusión sobre si la rotación ministerial tiene consecuencias de inestabilidad más amplias y que diferencias pueden darse entre las carteras ministeriales calificadas como estables y las inestables. Por esa razón, el presente apartado explora la relación entre la estabilidad de las carteras ministeriales y su participación en la promulgación de Decretos Ejecutivos de Alto y Muy Alto alcance político durante la administración Chaves Robles. Esto, como un análisis inicial que comprende 17 ministerios con estructura ministerial y viceministerial, clasificados según la presencia o ausencia de salidas en ambos niveles jerárquicos, tal como se explicó en el apartado anterior.

Para estudiar la producción de Decretos Ejecutivos se identificaron 484 Decretos Ejecutivos de Alto y Muy Alto alcance político promulgados durante la administración Chaves Robles. De estos, 149, equivalentes al 30,8%, registraron varias carteras proponentes y fueron excluidos del ejercicio. El análisis se realizó con los 335 decretos restantes, correspondientes a una única cartera ministerial.

Cuadro 5
Decretos ejecutivos de alto y muy alto alcance político, según clasificación de estabilidad de las carteras ministeriales. Administración Chaves Robles, 2022-2026

Clasificación	Ministerios	Porcentaje de distribución de ministerios	Decretos	Porcentaje de distribución de decretos	Promedio por ministerio	Mediana
Estable–inestable	5	29,4	151	45,1	30,2	20,0
Inestable–inestable	12	70,6	184	54,9	15,3	10,5
Total	17	100	335	100	19,7	15,0

Fuente: Elaboración propia con datos de las bases de rotación del gabinete y decretos ejecutivos del PEN.

En términos agregados, las carteras inestables–inestable concentraron la mayoría de los decretos analizados: 184, equivalentes al 54,9%. Sin embargo, este grupo también reúne doce de los 17 ministerios, por lo que su mayor cantidad absoluta responde, en parte, al número de carteras que lo integran. En contraste, los cinco ministerios estables–inestable concentraron 151 decretos, el 45,1% del total, pese a representar menos de una tercera parte de las instituciones analizadas.

Al controlar descriptivamente por la cantidad de ministerios, las carteras con estabilidad en el nivel ministerial registraron una mayor producción normativa. El grupo estable–inestable promulgó, en promedio, 30,2 decretos de Alto o Muy Alto alcance por cartera, casi el doble de los 15,3 registrados por el grupo inestable–inestable. La mediana muestra una diferencia similar: 20 decretos en el primer grupo frente a 10,5 en el segundo. Estos resultados evidencian una asociación descriptiva entre la permanencia de las personas ministras y una mayor cantidad de decretos de elevada relevancia política.

No obstante, la diferencia está influida por el Ministerio de Salud, que registró 81 decretos y concentró el 53,6% de la producción del grupo estable–inestable. Esta cifra representa, además, el 24,2% de todos los decretos incluidos en el análisis. Este elevado volumen podría

estar asociado, entre otros factores, con las amplias competencias normativas de esta cartera, particularmente para emitir Reglamentos de Servicio Público. Esta categoría comprende los decretos que promulgan, reforman o derogan reglamentos destinados a regular la relación entre el Estado y sujetos de derecho privado en torno a la provisión de servicios públicos y al establecimiento de las reglas aplicables a dicha prestación (PEN, 2019).

Entre las carteras estable–inestable, después del Ministerio de Salud se ubicaron el Ministerio de Hacienda con 30 decretos, el Ministerio de Ambiente y Energía con 20, Comercio Exterior con 15 y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto con cinco. En el grupo inestable–inestable destacaron el Ministerio de Obras Públicas y Transportes con 36, Seguridad Pública con 27, el Ministerio de Educación Pública con 25, el Ministerio de Agricultura y Ganadería con 24 y el Economía, Industria y Comercio con 23.

En síntesis, los resultados permiten identificar una asociación inicial entre estabilidad ministerial y producción de decretos de Alto y Muy Alto alcance, pero no permiten concluir que la permanencia de las personas ministras sea la causa de una mayor proactividad. La producción de decretos también responde a las competencias legales de cada institución, la naturaleza de las políticas bajo su rectoría, las circunstancias específicas enfrentadas durante el período y la necesidad normativa propia de cada sector. Ministerios como Salud, Hacienda y Seguridad Pública tienen ámbitos de actuación que pueden requerir una producción reglamentaria más intensiva que otras carteras.

También convendría explorar esta relación en la serie 1990-2026 para construir un punto de comparación histórico por ministerio. Esto permitiría determinar si la producción de una cartera durante la administración Chaves Robles fue alta o baja respecto de su propio comportamiento histórico, reduciendo el efecto de las diferencias funcionales entre ministerios.

Conclusiones

La administración Chaves Robles finalizó como una de las más inestables del período analizado. La permanencia promedio de sus personas ministras fue de 693,35 días, equivalente a 1,89 años, la segunda cifra más baja desde 1978, únicamente por encima de la administración Rodríguez Echeverría. Asimismo, registró un promedio de 2,05 personas ministras por cartera, el segundo valor más alto de la serie. Ambos indicadores evidencian una elevada sustitución de jerarcas y una menor continuidad del equipo ministerial en comparación con la mayoría de las administraciones precedentes.

La rotación no se limitó al nivel ministerial. Durante el período 2022-2026 se registraron 103 salidas en las estructuras analizadas: 50 correspondieron a viceministerios, 28 a juntas directivas y 25 a ministerios. Por cada salida ministerial ocurrieron aproximadamente dos salidas viceministeriales, lo que muestra que la inestabilidad alcanzó distintos niveles de dirección del Poder Ejecutivo.

Al profundizar en la composición de estos dos momentos refleja dinámicas distintas. El primer pico estuvo marcado principalmente por salidas atribuidas al desgaste político y por movimientos asociados con la conformación del equipo gubernamental. El segundo coincidió con la etapa preelectoral y estuvo caracterizado por razones personales, aspiraciones electorales y traslados dentro del gabinete. Sin embargo, estas explicaciones deben interpretarse con cautela, pues la base registra los motivos reportados públicamente y no permite comprobar las razones efectivas que originaron cada salida.

El análisis conjunto de ministerios y viceministerios confirma la extensión de la inestabilidad. De las 17 carteras con ambos niveles jerárquicos, doce —el 70,6%— fueron clasificadas como inestable–inestable, mientras que las cinco restantes —el 29,4%— se ubicaron en la categoría estable–inestable. Ninguna cartera fue clasificada como estable–estable. Esto significa que todos los ministerios analizados experimentaron al menos una salida en sus viceministerios y que, en la mayoría, la rotación también alcanzó a la persona ministra. Seguridad Pública, Obras Públicas y Transportes, Educación Pública y Cultura y Juventud presentaron las mayores cantidades de salidas acumuladas.

La transición hacia la administración Fernández Delgado combinó una renovación mayoritaria con un grado relevante de continuidad. Siete de las 19 personas que integraron el gabinete inicial —el 36,8%— habían ejercido como ministras durante la administración Chaves Robles, mientras que las doce restantes —el 63,2%— fueron incorporaciones nuevas al nivel ministerial. Cinco personas continuaron en una cartera que habían dirigido previamente y dos fueron trasladadas a otro ministerio. Este resultado refleja el uso del poder de nombramiento para combinar renovación y conservación de experiencia gubernamental. La permanencia o reubicación de personas jerarcas puede responder a criterios técnicos, relaciones de confianza, valoraciones sobre el desempeño o mecanismos de reconocimiento y recompensa política.

Ante el actual clima político, surgió como tema de discusión en la elaboración de la presente ponencia, conversaciones alrededor de las consecuencias de la inestabilidad ministerial y que efectos podría tener a nivel de producción de políticas públicas. En este sentido se realizó como un primer ejercicio, el cruce con la Base de Decretos Ejecutivos que ofrece una primera aproximación a la relación entre estabilidad ministerial y ejercicio del poder formal. De los 335 decretos de Alto y Muy Alto alcance con una única cartera proponente, 151 correspondieron a los cinco ministerios estable–inestable y 184 a los doce ministerios inestable–inestable. En promedio, el primer grupo registró 30,2 decretos por cartera, frente a 15,3 en el segundo; las medianas fueron de 20 y 10,5, respectivamente. Descriptivamente, las carteras con estabilidad en el nivel ministerial mostraron una mayor producción de decretos de elevada relevancia política.

Sin embargo, esta diferencia no permite establecer una relación causal. El resultado está condicionado por las distintas competencias regulatorias y necesidades normativas de las instituciones.

En conjunto, los resultados muestran que la administración Chaves Robles estuvo caracterizada por una elevada circulación de personas jerarcas y por la ausencia de estabilidad simultánea en los niveles ministerial y viceministerial. No obstante, la rotación no implicó necesariamente una paralización uniforme del ejercicio gubernamental. Algunas carteras con estabilidad ministerial mantuvieron una producción normativa relevante, mientras que otras

instituciones inestables también registraron cantidades importantes de decretos de Alto alcance. La estabilidad debe entenderse, por ello, como una condición que puede facilitar la continuidad, la coordinación y la acumulación de experiencia, pero no como una garantía automática de mayor proactividad o mejores resultados.

La principal conclusión de esta investigación no es que la rotación determine mecánicamente el desempeño del Poder Ejecutivo, sino que modifica las condiciones organizativas y políticas bajo las cuales se ejerce el poder. La sustitución frecuente de jerarcas puede interrumpir procesos, alterar equipos y obligar a reconstruir relaciones institucionales; sus consecuencias concretas dependen, sin embargo, de las características de cada cartera, la fortaleza de sus equipos técnicos, sus competencias legales y el contexto político. Futuras investigaciones podrían ampliar el cruce histórico entre estabilidad y decretos ejecutivos, incorporar las iniciativas con múltiples proponentes y examinar la continuidad de programas, presupuestos y resultados de gestión para determinar con mayor precisión los efectos institucionales de la rotación.

Bibliografía

Presidencia de la República de Costa Rica. (s. f.). Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Hacienda. Recuperado el 4 de agosto de 2026, de https://www.presidencia.go.cr/gabinete/ministerio-de-la-presidencia-y-ministerio-de-hacienda

Programa Estado de la Nación. (2012). Manual metodológico de la base de datos sobre rotación del gabinete en Costa Rica. Consejo Nacional de Rectores.

Programa Estado de la Nación. (2019). Manual metodológico de la base de datos de decretos ejecutivos de Costa Rica. Consejo Nacional de Rectores.

Programa Estado de la Nación. (2023). Informe Estado de la Nación 2023. Consejo Nacional de Rectores.

Programa Estado de la Nación. (2024). Informe Estado de la Nación 2024. Consejo Nacional de Rectores.

Programa Estado de la Nación. (2025). Informe Estado de la Nación 2025. Consejo Nacional de Rectores.