ESTADO DE LA NACIÓN

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026

Investigación

Uso del decreto ejecutivo en los cierres de gobierno: alcance político y capacidad normativa de la Administración Chaves Robles y perspectiva histórica, 1990-2026

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

342.728.6
So685u

Soleibe Duarte, Andrea
Uso del decreto ejecutivo en los cierres de gobierno : alcance político y capacidad normativa de la administración Chaves Robles y perspectiva histórica : 1990-2026 / Andrea Soleibe Duarte. -- San José, C.R. : PEN, 2026.
1 recurso en línea (22 páginas): archivos de texto PDF, 380 KB

ISBN 978-9930-667-03-3
Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026 (no. 32)

1. LEGISLACIÓN POR DECRETOS. 2. PROYECTOS DE LEY. 3. PODER EJECUTIVO. 4. ADMINISTRACIÓN CHAVES ROBLES (2022-2026). 5. 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 5
Objetivo general 5
Objetivos específicos 5
Preguntas de investigación 5
Pregunta general 5
Preguntas específicas 6
Metodología 6
Marco conceptual: usos del poder y capacidad de ejecución mediante decretos 7
Cuarto año de gobierno de la administración Chaves Robles 10
Tipología funcional del decreto 12
Perfil temático de los decretos de alto y muy alto alcance 13
Ministerios proponentes 15
Uso del decreto en el cuarto año de gobierno 1990-2026 17
Conclusiones 18
Bibliografía 22

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2026*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de sus autoras, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el *Informe*.

Presentación

Esta investigación se enmarca en la segunda aspiración del capítulo Fortalecimiento de la Democracia, específicamente en el eje de Gestión y Representación Política Responsables. Esta sección desarrolla indicadores de seguimiento anual que permiten analizar, de forma sistemática y continua, el desempeño del Poder Ejecutivo. En el Informe Estado de la Nación 2016, se presentó un estudio inicial sobre el uso del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno (Ramírez, 2016). Con miras al Informe Estado de la Nación 2026, se busca ampliar este análisis, enfocándose en el uso de dicha herramienta durante el cuarto año de mandato entre 1990 y 2026.

El objetivo general de esta investigación es analizar la capacidad normativa del Poder Ejecutivo a través de decretos ejecutivos durante el cuarto año de gobierno en el periodo comprendido entre 1990 y 2026, considerando aspectos como el tipo, alcance y temática de los decretos. Para ello, se recopilaron todos los decretos emitidos en el cuarto año de la administración Chaves Robles (1 de mayo de 2025 – 8 de mayo de 2026), publicados en el diario oficial La Gaceta1. Esta recopilación permite enriquecer la base de datos existente con información relevante para estudiar las características, el alcance y los usos del decreto ejecutivo por parte de los distintos gobiernos.

[1] La base de datos de decretos ejecutivos fue construida a partir de una revisión exhaustiva del diario oficial *La Gaceta*. En ella se recopilaron todos los decretos emitidos durante las nueve administraciones que han gobernado el país en el periodo comprendido entre 1990 y 2026. La información está desagregada en 18 variables analíticas y abarca un total de 23.519 decretos registrados hasta el 8 de mayo de 2026.

Objetivos

La presente investigación se desarrolla en el marco de la elaboración del Informe Estado de la Nación 2026, en cumplimiento de la meta 3.1.1 establecida en el Plan Anual Operativo del Programa Estado de la Nación (PEN) para dicho año.

Objetivo general

Analizar el uso del decreto ejecutivo como instrumento de gestión política y capacidad normativa del Poder Ejecutivo durante el cuarto año de gobierno entre 1990 y 2026, con énfasis en el cuarto año de la administración Chaves Robles, a partir de su comparación con el cuarto año de las administraciones anteriores y con el comportamiento del período completo de gobierno.

Objetivos específicos

1. Actualizar y caracterizar la base de datos de decretos ejecutivos con los decretos aprobados durante el cuarto año de gobierno de la administración Chaves Robles y publicados en el Diario Oficial La Gaceta.
2. Comparar la producción de decretos ejecutivos del cuarto año de la administración Chaves Robles con sus primeros tres años de gobierno y con el cuarto año de las administraciones anteriores entre 1990 y 2026, y su vinculación con los usos del poder.
3. Caracterizar el proponente, tipo, alcance y tema de los decretos ejecutivos aprobados en el cuarto año de gobierno entre 1990 y 2026.

Preguntas de investigación

Pregunta general

¿Cuáles son las principales características del uso del decreto ejecutivo durante el cuarto año de gobierno entre 1990 y 2026, y en qué medida el cuarto año de la administración Chaves Robles presenta un comportamiento particular frente a su propio período de gobierno y frente a las administraciones anteriores?

Preguntas específicas

1. ¿Cuál fue el volumen y perfil de los decretos ejecutivos aprobados durante el cuarto año de gobierno de la administración Chaves Robles?
2. ¿Cómo se compara el uso del decreto ejecutivo durante el cuarto año de la administración Chaves Robles con sus primeros tres años de gobierno y con el cuarto año de las administraciones anteriores?
3. ¿Qué peso tuvieron los decretos sustantivos, entendidos como aquellos de alto y muy alto alcance político, dentro del conjunto de decretos aprobados durante el cuarto año de gobierno?

Metodología

La presente investigación se enmarca en un diseño metodológico de carácter cuantitativo y enfoque descriptivo. Su desarrollo se sustentó en la elaboración y análisis de una base de datos compuesta por decretos ejecutivos emitidos por el Poder Ejecutivo de la Nación (PEN), con el objetivo de generar información estadística y facilitar una caracterización sistemática de estos instrumentos normativos.

La base de datos fue construida a partir de los decretos publicados en el diario oficial La Gaceta, cubriendo el período comprendido entre el 8 de mayo de 1990 y al 8 de mayo de 2026. La recolección de los documentos se realizó a través de dos vías: mediante respaldos proporcionados por la Imprenta Nacional y mediante la descarga directa desde el sitio web institucional[2].

El conjunto de datos incluye un total de 18 variables analíticas, entre las que destacan: número y título del decreto, administración presidencial correspondiente, año de gobierno, fechas de aprobación y publicación, ministerios proponentes, funciones general, específica y detallada, alcance político del decreto, así como clasificación temática y subtemática, entre otras categorías pertinentes para el análisis[3].

[2] Para más información, véase https://www.imprentanacional.go.cr/
[3] Para más información, véase el manual metodológico de la base de datos de decretos ejecutivos.

Marco conceptual: usos del poder y capacidad de ejecución mediante decretos

El análisis del desempeño de una democracia no se limita al examen de sus reglas formales, la competencia electoral o las relaciones entre los poderes del Estado. También requiere estudiar cómo las autoridades emplean las facultades que tienen a su disposición y cuáles son las consecuencias de ese ejercicio. Desde esta perspectiva, el PEN ha incorporado el concepto de usos del poder para analizar las formas concretas mediante las cuales las autoridades políticas ejercen sus potestades formales e informales, movilizan recursos institucionales y procuran alcanzar determinados objetivos políticos y de política pública (PEN, 2024).

Este enfoque parte del reconocimiento de que Costa Rica posee un régimen presidencialista en el cual el Poder Ejecutivo constituye un actor central, pero no dominante. La arquitectura institucional costarricense distribuye el poder entre distintas entidades, somete la actuación gubernamental a controles constitucionales, legales y administrativos, y requiere distintos grados de cooperación entre los poderes de la República. En consecuencia, la existencia de una facultad formal no garantiza que esta sea utilizada, que se ejerza con la misma intensidad en todas las administraciones ni que produzca los resultados esperados. Por ello, el estudio de los usos del poder dirige la atención hacia la manera en que las autoridades activan sus competencias, los instrumentos que emplean y el contenido de las decisiones resultantes (PEN, 2025, p. 230).

Dentro de este marco, el decreto ejecutivo constituye una de las principales herramientas formales con las que cuenta el Poder Ejecutivo para desarrollar su gestión. Se trata de un acto administrativo promulgado por la Presidencia de la República en conjunto con una o varias personas titulares de los ministerios, mediante el cual se ejercen funciones administrativas, económicas, políticas o reglamentarias. Entre otros usos, el decreto permite reglamentar leyes, regular la prestación de servicios públicos, organizar dependencias administrativas, declarar emergencias, modificar disposiciones institucionales y establecer medidas relacionadas con la implementación de políticas públicas. Por estas características, ha sido conceptualizado como un instrumento de gestión política y como una manifestación del poder formal del Ejecutivo (Ramírez, 2016; PEN, 2025, pp. 242-243).

No obstante, esta potestad se encuentra jurídicamente delimitada. En Costa Rica, los decretos ejecutivos tienen un rango inferior al de las leyes y deben ajustarse a la Constitución Política, al ordenamiento legal y a los controles ejercidos por otras instituciones. Por tanto, la promulgación de decretos no sustituye la potestad legislativa ni permite al Ejecutivo modificar libremente materias reservadas a la ley. Su importancia reside en que, dentro de esos límites, brinda al Gobierno un margen de acción para precisar normas, organizar la administración y poner en marcha decisiones que no requieren la aprobación de una nueva ley.

Para esta investigación, la capacidad de ejecución mediante decretos se entiende como la capacidad del Poder Ejecutivo para activar su potestad normativa con el propósito de implementar, desarrollar, modificar o precisar regulaciones y acciones de política pública. La promulgación de decretos constituye, desde esta perspectiva, un indicador observable del ejercicio del poder formal y de la proactividad normativa de una administración. En particular, los decretos de alto y muy alto alcance permiten aproximarse a la utilización de esta herramienta en decisiones con mayor relevancia política, social, económica o institucional.

Esta definición requiere distinguir entre la emisión formal de una norma y su implementación efectiva. La aprobación de un decreto muestra que el Ejecutivo ejerció una potestad y formalizó una decisión, pero no permite establecer, por sí sola, si la medida fue ejecutada adecuadamente, si contó con los recursos necesarios, si alcanzó sus objetivos o si produjo mejoras en el bienestar de la población. En consecuencia, esta ponencia analiza la capacidad normativa desplegada por medio de decretos, pero no evalúa directamente la eficacia, calidad o impacto final de las políticas contenidas en ellos.

Para establecer estas diferencias, la metodología del PEN clasifica el alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones: afectación social, normatividad y discrecionalidad. La afectación social determina si los efectos de la norma se circunscriben a la administración pública o inciden en ámbitos sociales, económicos, políticos o ambientales. La normatividad identifica el grado de generalidad jurídica de la disposición, diferenciando las normas de aplicación amplia de aquellas orientadas a situaciones específicas. Finalmente, la

discrecionalidad examina si la promulgación responde principalmente a una iniciativa del Ejecutivo o al cumplimiento de una obligación legal previamente establecida (PEN, 2019).

A partir de estas dimensiones, los decretos de alto y muy alto alcance político se consideran los instrumentos más cercanos a decisiones sustantivas del Poder Ejecutivo. Los decretos de alto alcance presentan una afectación social y una normatividad elevadas, aunque su emisión se encuentra más condicionada por obligaciones legales previas. En esta categoría se ubican principalmente los reglamentos de ley y los acuerdos internacionales simplificados. Los decretos de muy alto alcance combinan una elevada afectación social, alta normatividad y mayor discrecionalidad del Ejecutivo; entre ellos se encuentran los reglamentos de servicios públicos y sus reformas. Para efectos de esta ponencia, ambas categorías se agrupan bajo la denominación de decretos sustantivos, sin desconocer las diferencias existentes entre ellas.

El énfasis en el cuarto año de gobierno introduce, además, una dimensión temporal. Esta etapa corresponde al cierre del ciclo político-administrativo y puede combinar la finalización de procesos regulatorios iniciados previamente, la formalización de decisiones pendientes, el cumplimiento de obligaciones periódicas y la intención de consolidar prioridades antes del cambio de autoridades. En este sentido, es necesario examinar qué proporción corresponde a decretos de alto y muy alto alcance, cuáles funciones explican el aumento y si la producción se encuentra diversificada o concentrada en series normativas particulares.

En síntesis, esta investigación analiza el decreto ejecutivo como una expresión del uso del poder formal del Gobierno. Su abordaje combina cuatro dimensiones: la intensidad, medida por el volumen de decretos; la relevancia sustantiva, examinada mediante su alcance político; la orientación de la acción normativa, identificada a partir de sus funciones y temas; y la distribución institucional, observada mediante los ministerios proponentes. Esta perspectiva permite valorar con mayor precisión el uso del decreto durante el cuarto año de la Administración Chaves Robles y compararlo con los cierres de gobierno registrados entre 1990 y 2026.

Cuarto año de gobierno de la administración Chaves Robles

La Administración Chaves Robles cerró con una producción total de 1868 decretos ejecutivos durante sus 4 años, donde la producción se mantuvo relativamente estable durante los primeros tres años y alcanzó la cantidad más alta en el cuarto año registrando el mayor número de emisión de decretos con un total de 584, un 33% más en comparación con su tercer año de gobierno. Además, los decretos promulgados durante el cuarto año de gobierno representan el 31,1% de toda la producción normativa de la administración.

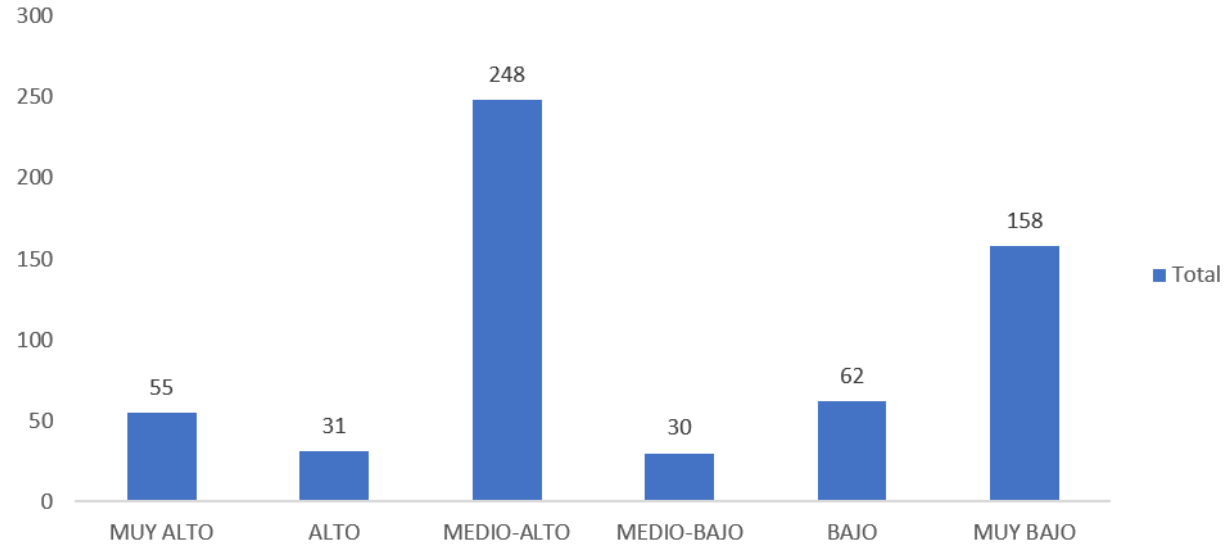
Cuadro 1
Cantidad de decretos ejecutivos de la Administración Chaves Robles. 2022-2026

Año de gobierno	Período	Cantidad de decretos
Primer año	2022-2023	432
Segundo año	2023-2024	413
Tercer año	2024-2025	439
Cuarto año	2025-2026	584
Total	2022-2026	1868

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

De la totalidad de decretos emitidos durante el cuarto año de Gobierno el 42% corresponden a decretos de alcance Medio-alto y 27% a Muy Bajo. Solo un 9% fueron decretos de Muy Alto alcance y 5% fueron de Alto alcance. Esta proporción fue la más baja de los cuatro años de gobierno. Durante el primer año, los 165 decretos de alto y muy alto alcance representaron el 38,2% del total; en el segundo año, su participación disminuyó al 28,6%; y en el tercero descendió nuevamente, hasta alcanzar el 26,2%. En el cuarto año, la reducción fue más pronunciada y situó el peso de estas disposiciones en el 14,7%.

Gráfico 1
Cantidad de decretos ejecutivos del cuarto año de gobierno de la Administración Chaves Robles, según alcance político. 2025-2026



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

El incremento del cuarto año se concentró, por tanto, en las categorías de menor alcance relativo. De los 584 decretos promulgados, 248 fueron de alcance medio-alto, equivalentes al 42,6%, y 158 fueron de muy bajo alcance, que representaron el 27,0%. Los decretos de bajo alcance sumaron 62, un 10,6%; los de medio-bajo fueron 30, un 5,1%; los de alto alcance alcanzaron 31, un 5,3%; y los de muy alto alcance fueron 55, un 9,4%

Del grupo de decretos ejecutivos con efectos sustantivos, de alcance Alto resalta la firma de 29 decretos con una función de Reglamento de Ley o reformas asociadas y 32 Reglamentos de servicios públicos o reformas asociadas.

Los resultados muestran, en consecuencia, dos movimientos simultáneos: un incremento considerable en la cantidad total de decretos y una reducción, tanto absoluta como relativa, de aquellos clasificados como sustantivos. Desde el marco de los usos del poder, este comportamiento evidencia una activación más intensa del instrumento en términos cuantitativos, pero no una ampliación equivalente del ejercicio de la potestad normativa en decisiones de mayor alcance político.

Tipología funcional del decreto

La diferencia entre volumen y relevancia sustantiva de los decretos ejecutivos promulgados obliga a examinar cuáles funciones explican el repunte del cuarto año de la Administración Chaves Robles. Como se verá en el apartado siguiente, una parte importante del crecimiento se concentró en una serie específica de decretos de alcance medio-alto relacionados con declaratorias de zonas catastradas.

Cuadro 2
Función general de los decretos ejecutivos de alto y muy alto alcance del cuarto año de gobierno de la administración Chaves Robles. 2025-2026

Alcance	Función	Total
Muy Alto	Reglamento de servicios públicos o reformas asociadas	55
Alto	Acuerdo internacional simplificado	2
	Reglamento de Ley o reformas asociadas	29
Total decretos sustantivos		86

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

Al revisar los decretos de Muy Alto y Alto alcance, se identifica un total de 86 decretos sustantivos que estuvieron asociados principalmente con el desarrollo y modificación de regulaciones. De los 31 decretos de Alto alcance, 29 correspondieron a Reglamentos de ley o reformas asociadas y 2 a Acuerdos internacionales simplificados. Los reglamentos de ley representaron así el 93,5% de los decretos clasificados en esta categoría.

Por su parte, los 55 decretos de Muy Alto alcance se distribuyeron entre 32 Reglamentos de servicio público o reformas asociadas y 23 Reglamentos técnicos para la producción y la salud. Estas funciones representaron, respectivamente, el 58,2% y el 41,8% de los decretos de muy Alto alcance. En conjunto, 84 de los 86 decretos de alto y muy alto alcance tuvieron una función reglamentaria. Esto equivale al 97,7% de los decretos sustantivos promulgados durante el cuarto año. Los dos decretos restantes correspondieron a acuerdos internacionales simplificados. Este resultado muestra que, cuando el Ejecutivo utilizó el decreto para adoptar

decisiones de mayor alcance político, lo hizo fundamentalmente para reglamentar leyes, regular servicios públicos o establecer disposiciones técnicas para la producción y la salud.

Si bien la categoría de decretos sustantivos es de alta relevancia social, política y regulatoria, la cantidad de decretos promulgados en esta categoría no explica el repunte en la producción normativa identificada durante el cuarto año de la administración Chaves Robles.

En este sentido, es necesario ampliar la mirada en los 248 decretos de alcance medio-alto (gráfico 1), equivalentes al 42,6% de la producción normativa del período. De ellos, 236 correspondieron a declaratorias de zonas catastradas, por lo que esta única función concentró el 94,8% de los decretos de esta categoría y el 40,3% de todos los decretos emitidos durante el año.

Las restantes funciones de alcance medio-alto tuvieron una presencia considerablemente menor: cuatro decretos fueron clasificados como declaratorias de conveniencia pública; tres correspondieron a otros asuntos territoriales; dos a emergencias sanitarias; y se registró un decreto en cada una de las siguientes categorías: áreas protegidas, distritos administrativos, vedas o prohibiciones sobre actividades económicas y emergencia fitosanitaria.

La tipología funcional permitió entonces precisar la naturaleza del repunte normativo del cuarto año, demostrando que el crecimiento cuantitativo se originó principalmente en disposiciones de alcance medio-alto vinculadas con una función territorial específica, mientras que la producción sustantiva fue menor y se concentró casi exclusivamente en funciones reglamentarias. Por tanto, el aumento en la cantidad de decretos no reflejó una diversificación equivalente de las funciones ejercidas ni una expansión proporcional de las decisiones de mayor alcance político.

Perfil temático de los decretos de alto y muy alto alcance

El análisis temático permite identificar los ámbitos hacia los cuales se dirigió el ejercicio sustantivo de la potestad normativa durante el cuarto año de la Administración Chaves Robles. De los 86 decretos clasificados como de alto o muy alto alcance político, 39 abordaron asuntos

económicos y 29 se relacionaron con temas sociales. En conjunto, estas dos categorías concentraron 68 decretos, equivalentes al 79,1% de la producción sustantiva del período.

Cuadro 3
Cantidad y proporción de decretos ejecutivos de alto y muy alto alcance, según tema principal. Cuarto año de la Administración Chaves Robles. 2025-2026

Tema principal	Alto	Porcentaje de alto	Muy alto	Porcentaje de muy alto	Total	Porcentaje del total
Económicos	14	45,2%	25	45,5%	39	45,3%
Sociales	8	25,8%	21	38,2%	29	33,7%
Gobierno y Administración Pública	6	19,4%	3	5,5%	9	10,5%
Ambientales	1	3,2%	5	9,1%	6	7,0%
Seguridad y Orden Público	0	0,0%	1	1,8%	1	1,2%
Sin clasificación temática	2	6,5%	0	0,0%	2	2,3%
Total	**31**	**100,0%**	**55**	**100,0%**	**86**	**100,0%**

a/ Las diferencias en las sumas porcentuales se deben al redondeo.
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

Los temas económicos ocuparon el primer lugar tanto entre los decretos de alto como entre los de muy alto alcance. En la primera categoría se registraron 14 decretos económicos, que representaron el 45,2% de los 31 decretos de alto alcance.

En el conjunto de los decretos sustantivos, los temas económicos representaron el 45,3%. Dentro de esta categoría destacaron los subtemas de agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, con 15 decretos, y transportes, con 14. También se registraron disposiciones relacionadas con industria, energía y minas; comercio internacional y regulación de la producción. Entre los casos de muy alto alcance destaca el Decreto Ejecutivo N°45474-MEIC, “Reglamento para la Vigilancia de Mercado”, clasificado en el subtema de producción en general.

Los temas sociales constituyeron el segundo componente más importante, con el 33,7% de los decretos sustantivos. La producción se concentró principalmente en salud, con 14 decretos, y educación, con nueve. Estas dos materias reunieron 23 de los 29 decretos sociales promulgados durante el cuarto año.

En educación sobresale un conjunto de reglamentos y reformas promovidos por el Ministerio de Educación Pública. Entre ellos se encuentran el Decreto Ejecutivo N°45497-MEP, "Reglamento para la Promoción de la Alta Dotación, Talentos y Creatividad en el Sistema Educativo Costarricense"; el N°45509-MEP, "Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes y de la Conducta"; el N°45513-MEP, "Reglamento a la Ley que Regula las Instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria"; y el N°45519-MEP, "Reforma parcial al Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes". Todos fueron clasificados como decretos de muy alto alcance.

En materia de salud se identificaron disposiciones relacionadas con el control sanitario, la regulación de medicamentos, los servicios de atención y las normas técnicas. Entre ellas figuran el Decreto Ejecutivo N° 45161-S, "Reglamento para el Control de Drogas, Estupefacientes y Psicotrópicos", y el N° 45732-S, "Norma Nacional de Trasplante Cardíaco", ambos clasificados como de muy alto alcance.

Los temas de Gobierno y Administración Pública ocuparon el tercer lugar, con nueve decretos y una participación del 10,5%. Sin embargo, su presencia fue mayor entre los decretos de alto alcance, donde representaron el 19,4%, que entre los de muy alto alcance, donde alcanzaron el 5,5%. Estas disposiciones estuvieron relacionadas principalmente con política fiscal y tributaria, organización administrativa y empleo público. La distribución observada muestra que el ejercicio sustantivo de la potestad normativa durante el cuarto año se concentró principalmente en la regulación de actividades económicas y en materias sociales vinculadas con salud y educación.

Ministerios proponentes

El análisis de los ministerios proponentes permite identificar cómo se distribuyó institucionalmente el ejercicio de la potestad normativa durante el cuarto año de la Administración Chaves Robles. Esta distribución debe interpretarse considerando que las carteras poseen competencias legales y capacidades regulatorias diferentes.

A nivel general, el Ministerio de Justicia y Paz es el ministerio que más decretos ejecutivos emitió durante el cuarto año de la Administración Chaves Robles al revisar los decretos de todo tipo. Al revisar los ministerios emisores de Decretos de Alto y Muy Alto alcance, la mayor cantidad de estos son emitidos por varias carteras en conjunto. El Ministerio de Salud resalta por haber emitido la mayor cantidad de decretos de alto impacto con un 20%.

Cuadro 4
Cantidad de decretos ejecutivos sustantivos del cuarto año de gobierno de la administración Chaves Robles, según ministerio proponente. 2025-2026

Ministerios Proponente	Decretos ejecutivos
Ministerio de Agricultura y Ganadería	7
Ministerio de Ambiente y Energía (y sus denominaciones previas)	1
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (y sus denominaciones previas)	2
Ministerio de Comercio Exterior	2
Ministerio de Cultura y Juventud (y sus denominaciones previas)	1
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4
Ministerio de Educación Pública	8
Ministerio de Hacienda	6
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	10
Ministerio de Salud	17
Ministerio de Seguridad Pública (incluye la cartera de Gobernación y Policía)	2
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2
Varios	24
Total general	86

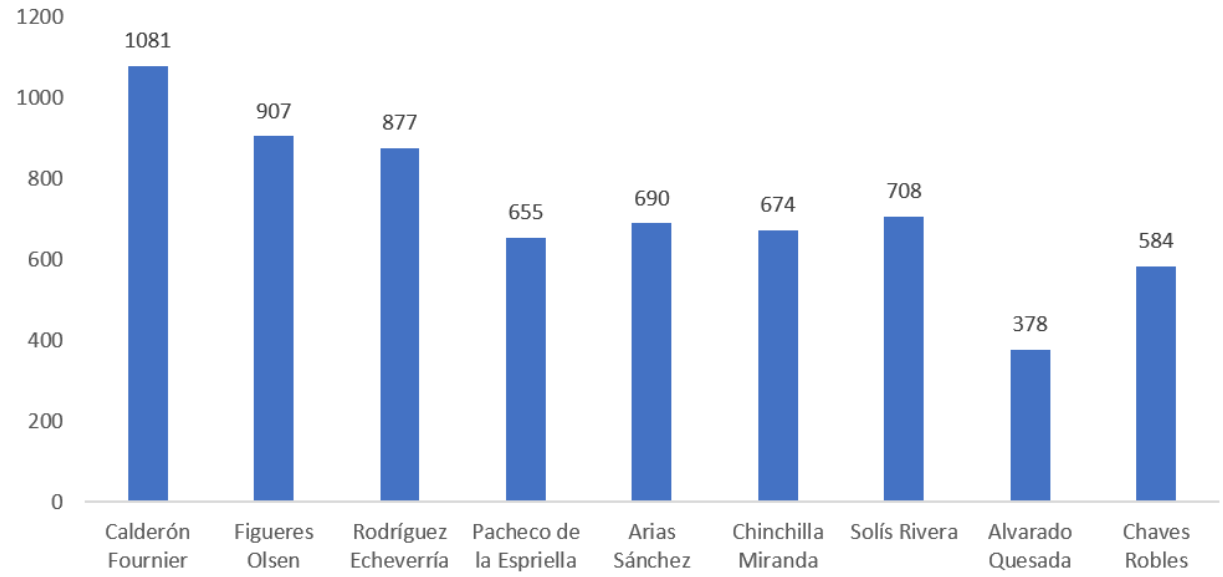
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

Los decretos propuestos conjuntamente por varias carteras constituyeron la categoría más numerosa: 24 de los 86 decretos sustantivos, equivalentes al 27,9%. Este resultado evidencia que más de una cuarta parte de las disposiciones de mayor alcance requirió la participación formal de dos o más ministerios. La propuesta conjunta puede responder al carácter transversal de las materias reguladas o a la concurrencia de competencias institucionales.

Uso del decreto en el cuarto año de gobierno 1990-2026

Durante el cuarto año de gobierno entre 1990 y 2026 se aprobaron 6554 decretos ejecutivos. En promedio, cada administración emitió 728,2 decretos durante su cuarto año. Frente a ese promedio histórico, la administración Chaves Robles se ubica por debajo, con 144 decretos menos, lo que equivale a una diferencia aproximada de -19,8%.

Gráfico 2
Cantidad de decretos ejecutivos en el cuarto año de gobierno, según administración. 1990-2026



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

El comportamiento histórico muestra tres momentos diferenciados. Primero, el cuarto año de las administraciones Calderón Fournier, Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría registraron los mayores niveles de emisión de decretos, con 1081, 907 y 877 decretos, respectivamente. Segundo, entre las administraciones Pacheco de la Espriella, Arias Sánchez, Chinchilla Miranda y Solís Rivera se observa una producción más estable, situada entre 655 y 708 decretos. Tercero, a partir de la administración Alvarado Quesada se evidencia una caída importante en la cantidad de decretos emitidos durante el cierre de gobierno.

En ese contexto, el cuarto año de la administración Chaves Robles muestra una recuperación parcial respecto al cuarto año de Alvarado Quesada. Chaves Robles emitió 206 decretos más que Alvarado Quesada, lo que representa un aumento de 54,5%. Sin embargo, esta

recuperación no alcanza los niveles históricos observados antes de 2018. En comparación con el promedio de las primeras siete administraciones del período, que fue de aproximadamente 798,9 decretos, Chaves Robles se ubica 214,9 decretos por debajo, equivalente a una diferencia de -26,9%.

Esta serie de tiempo sugiere que el cuarto año de Chaves Robles no constituye el punto más bajo de la serie, pero sí se mantiene dentro de una etapa reciente de menor productividad normativa del Poder Ejecutivo. A diferencia de los gobiernos de los años noventa y dos mil, donde el cierre de administración todavía concentraba una alta emisión de decretos, el comportamiento reciente muestra una reducción en el uso cuantitativo de esta herramienta.

Para la administración Chaves Robles que emitió 584 decretos ejecutivos durante su cuarto año de gobierno, lo que la ubica como el segundo registro más bajo del período. Si bien representa una recuperación frente al cuarto año de Alvarado Quesada, con 206 decretos adicionales, su producción se mantiene por debajo del promedio histórico de el cuarto año de gobierno, estimado en 728,2 decretos. Esto evidencia que el cierre de la administración Chaves Robles se inscribe en una etapa reciente de menor productividad normativa del Poder Ejecutivo, aunque su relevancia política deberá analizarse a partir del alcance, función y contenido de los decretos emitidos.

Conclusiones

El cuarto año de la Administración Chaves Robles estuvo marcado por una aparente paradoja en el uso del decreto ejecutivo: fue el año de mayor producción normativa del período gubernamental, pero también aquel en el que los decretos de Alto y Muy alto alcance tuvieron el menor peso relativo. Este comportamiento confirma que la cantidad de decretos promulgados no constituye, por sí sola, una medida suficiente de la proactividad sustantiva ni de la capacidad de ejecución del Poder Ejecutivo. Para valorar el uso de esta potestad formal es necesario considerar, además del volumen, el alcance político, la función, el contenido temático y las instituciones proponentes.

La Administración Chaves Robles promulgó 1.868 decretos ejecutivos durante sus cuatro años de gobierno. De ellos, 584 se aprobaron en el cuarto año, equivalentes al 31,3% de toda la producción normativa de la administración. Esta cifra representó un aumento de 146 decretos respecto del tercer año, es decir, un crecimiento del 33,3%. Sin embargo, el incremento cuantitativo no estuvo acompañado por una expansión de los decretos sustantivos. Los decretos de alto y muy alto alcance disminuyeron de 115 en el tercer año a 86 en el cuarto, una reducción del 25,2%.

El tipo de función de los decretos permite explicar esta diferencia. De los 249 decretos de alcance medio-alto promulgados durante el cuarto año, 236 correspondieron a declaratorias de zonas catastradas. Este tipo concentró el 94,8% de los decretos de alcance medio-alto y el 40,3% de toda la producción del año. El repunte no respondió, por tanto, a una ampliación generalizada o diversificada de la actividad normativa, sino que estuvo fuertemente condicionado por una función territorial específica.

La producción sustantiva, aunque menor, presentó un perfil claramente reglamentario. De los 86 decretos de alto y muy alto alcance, 84 tuvieron como función reglamentar leyes, regular servicios públicos o establecer disposiciones técnicas para la producción y la salud. Esto equivale al 97,7% de los decretos sustantivos. Los dos restantes correspondieron a acuerdos internacionales simplificados. Cuando el Ejecutivo utilizó el decreto para adoptar decisiones de mayor alcance político, lo hizo principalmente para desarrollar o modificar regulaciones, más que para recurrir a otras funciones normativas.

En términos temáticos, la producción sustantiva se concentró en los ámbitos económico y social. Los asuntos económicos reunieron 39 decretos, equivalentes al 45,3%, mientras que los temas sociales alcanzaron 29, un 33,7%. Dentro de ellas destacaron las regulaciones relacionadas con agricultura, transportes, salud y educación. El ejercicio sustantivo de la potestad normativa tuvo, por consiguiente, una orientación sectorial definida, aunque concentrada en un conjunto reducido de materias.

La distribución por ministerio proponente también mostró capacidades normativas diferenciadas. Los decretos suscritos conjuntamente por varias carteras constituyeron la categoría más numerosa, con el 27,9% de la producción sustantiva, lo cual refleja la concurrencia de competencias institucionales en una parte importante de las regulaciones de mayor alcance. Entre las propuestas individuales destacó el Ministerio de Salud, seguido por Obras Públicas y Transportes, Educación Pública, Agricultura y Ganadería y Hacienda. En contraste, el Ministerio de Justicia y Paz encabezó la producción general debido a las declaratorias de zonas catastradas, pero no registró decretos de alto o muy alto alcance. Este caso ilustra con especial claridad que el liderazgo cuantitativo de una cartera no equivale necesariamente a una mayor producción sustantiva.

Al hacer la comparación histórica el cuarto año de Chaves Robles se sitúa dentro de la tendencia reciente de menor volumen normativo. Entre 1990 y 2026, las nueve administraciones estudiadas promulgaron 6.555 decretos durante sus cuartos años, con un promedio de 728,3 por gobierno. Los 584 decretos de Chaves Robles constituyen el segundo registro más bajo de la serie y se ubican 143,3 decretos por debajo del promedio histórico, una diferencia del 19,7%. Aunque esta administración superó en 207 decretos el cierre de Alvarado Quesada, no recuperó los niveles observados en las administraciones anteriores a 2018.

En cuanto a su composición, el 14,7% de decretos sustantivos de Chaves Robles constituye la segunda proporción más baja entre los nueve cuartos años analizados, solamente por encima de Calderón Fournier, que registró un 13,0%. Este resultado contrasta con Alvarado Quesada, cuyo cuarto año presentó el menor volumen de la serie, pero la mayor proporción de decretos de alto y muy alto alcance, con un 43,4%. La comparación reafirma que el volumen de producción y el peso sustantivo no evolucionan necesariamente en la misma dirección.

Desde el enfoque de los usos del poder, los resultados no permiten concluir que el Ejecutivo haya dejado de ejercer su potestad formal de promulgación de decretos. Por el contrario, durante el cuarto año utilizó esta herramienta con mayor frecuencia que en los años anteriores de su mandato. Lo que cambió fue la composición de ese ejercicio: aumentaron las

disposiciones de alcance intermedio, concentradas en una serie territorial particular, mientras disminuyeron absoluta y proporcionalmente los decretos de mayor alcance político.

La promulgación de un decreto demuestra la formalización de una decisión y permite observar la activación de una potestad normativa, pero no acredita su implementación efectiva, calidad regulatoria o impacto sobre el desarrollo humano. La principal conclusión es, por tanto, que el cuarto año de la Administración Chaves Robles constituyó un cierre normativamente más activo en términos cuantitativos, pero no una expansión equivalente de la capacidad normativa sustantiva.

Bibliografía

Imprenta Nacional. (s. f.). *Imprenta Nacional*. Recuperado de https://www.imprentanacional.go.cr/

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

Programa Estado de la Nación. (2024). *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2024*. Consejo Nacional de Rectores.

Programa Estado de la Nación. (2025). *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2025*. Consejo Nacional de Rectores.

Programa Estado de la Nación. (2026). *Base de datos de decretos ejecutivos de Costa Rica, 1990-2026* [Base de datos]. Consejo Nacional de Rectores.

Ramírez, A. (2016). *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.