



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación 2025

Investigación

Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2025

Investigadores:
Andrea Soleibe Duarte

San José | 2025



324.6
So685r

Soleibe Duarte, Andrea

Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2025 / Andrea
Soleibe Duarte. – San José, C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (18 páginas): archivos de texto PDF, 390 KB

ISBN 978-9930-654-55-2

Investigación para el Informe Estado de la Nación 2025 (no. 31)

1. MINISTROS DE GOBIERNO. 2. RESPONSABILIDAD MINISTERIAL. 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 en el tercer año de gobierno.....	6
Altas tasas de sustitución en cargos estratégicos del poder ejecutivo.....	8
Razones de la salida.....	11
Traslados a lo interno del gabinete	12
Inestabilidad a nivel de ministerios y viceministerios	13
Movimientos en las juntas directivas	15
Conclusiones	16
Bibliografía	18

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2025*. 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 2006-2025, 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 2025, 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 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 2024 - 30 de abril de 2025).

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.

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

Preguntas de investigación

Pregunta general

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

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 2006-2025. 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.

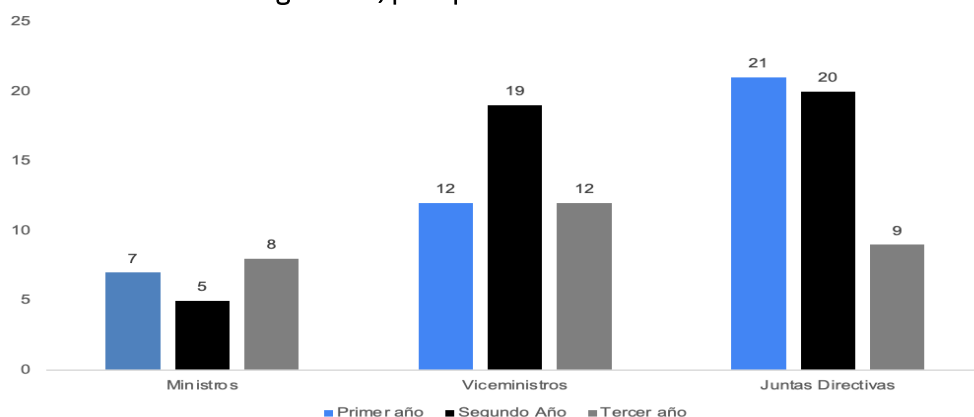
Esta investigación parte de un diseño metodológico cuantitativo y descriptivo. Por último es importante mencionar una de las principales limitantes metodológicas de la presente investigación, es que debido a la fuente de información utilizada se tomó la decisión de registrar los motivos de salida indicados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

Rotación del Gabinete en el tercer año de gobierno

Durante el tercer año de gobierno la administración Chaves Robles registró 29 salidas en total en donde 8 salidas fueron de jefes de ministerios, 12 en viceministerios y 9 en Juntas Directivas. Un 34% de salidas menos (15 salidas menos) en comparación con el segundo año de gobierno. En donde el ministerio con mayor cantidad de cambios fue el Ministerio de la Presidencia con dos cambios, los viceministerios adscritos al y el Ministerio de Cultura y Juventud con 3 cambios y los viceministros del Ministerio de Economía, Industria y Comercio con 2 renunciaciones y la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Rural con 2 salidas.

Gráfico 1

Cantidad de salidas del gabinete, por tipo de institución. 2022-2024



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

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

A nivel de salidas en cargos de ministros y ministras, la administración Alvarado Quesada, se mantiene como la más inestable con un total de 24 salidas. A su tercer año de gobierno la administración Chave Robles acumula un total de 21 salidas, misma cantidad que Chinchilla Miranda.

Al comparar las dinámicas de salidas de ministros entre administraciones anteriores, se puede identificar que el Ministerio de Comunicación es la cartera con más alta inestabilidad. Esta cartera experimentó su pico de salidas en las administraciones Alvarado Quesada y Chaves Robles.

El Ministerio de la Presidencia evidencia un aumento en su inestabilidad desde la administración Chinchilla Miranda, con al menos una salida en las últimas 4 administraciones. Siendo la administración Alvarado Quesada la que registra más cambios en esta cartera.

Cuadro 2

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

Administración	Ministerios con más cambios
Arias Sánchez II	MEIC: 2 MJP: 2
Chinchilla Miranda	MDEP: 3 MJP: 2 Mopt: 2
Solís Rivera	Micit: 2 Minsa: 2 MJP: 2 MOPT: 2 MTSS: 2
Alvarado Quesada	MINPRES: 3 MCOM: 2 Minae: 2 MINHAC: 2

Administración	Ministerios con más cambios
Chaves Robles	MCOM: 3 MDEP: 2 MVHA: 2 Minpres: 2

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

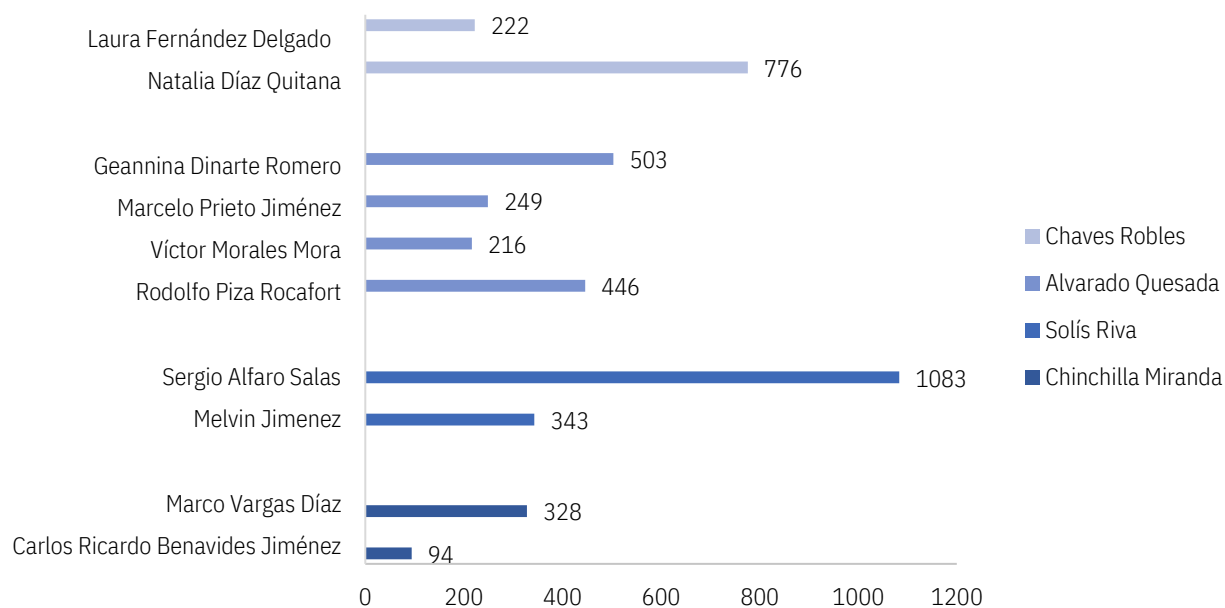
Altas tasas de sustitución en cargos estratégicos del Poder Ejecutivo

La rotación en puestos ministeriales ha sido una constante en los más recientes gobiernos costarricenses, pero durante las administraciones Alvarado Quesada y Chaves Robles esta tendencia ha mostrado niveles particularmente elevados. En particular, los ministerios de la Presidencia, Obras Públicas y Transportes (MOPT), y Ambiente y Energía (Minae) cumplen funciones estratégicas en la articulación política, la infraestructura nacional y la gestión ambiental, respectivamente. Por ello, este apartado se centra en analizar la duración efectiva de sus jerarcas y los periodos en que estos cargos estuvieron vacantes, desde la administración de Óscar Arias Sánchez (2006-2010) hasta el tercer año del gobierno de Rodrigo Chaves Robles. El análisis permite observar patrones de rotación política y posibles impactos en la gobernabilidad y la continuidad de políticas públicas en áreas clave del desarrollo nacional.

En el caso del Ministerio de la Presidencia las administraciones Chinchilla Miranda y Alvarado Quesada resaltan por el mayor nivel de rotación en esta cartera (grafico 2). Durante las últimas cuatro administraciones la duración promedio de las personas ministras en la cartera es de 381 días.

Gráfico 2

Duración los cargos ministeriales, Ministerio de la Presidencia. 2006-2025

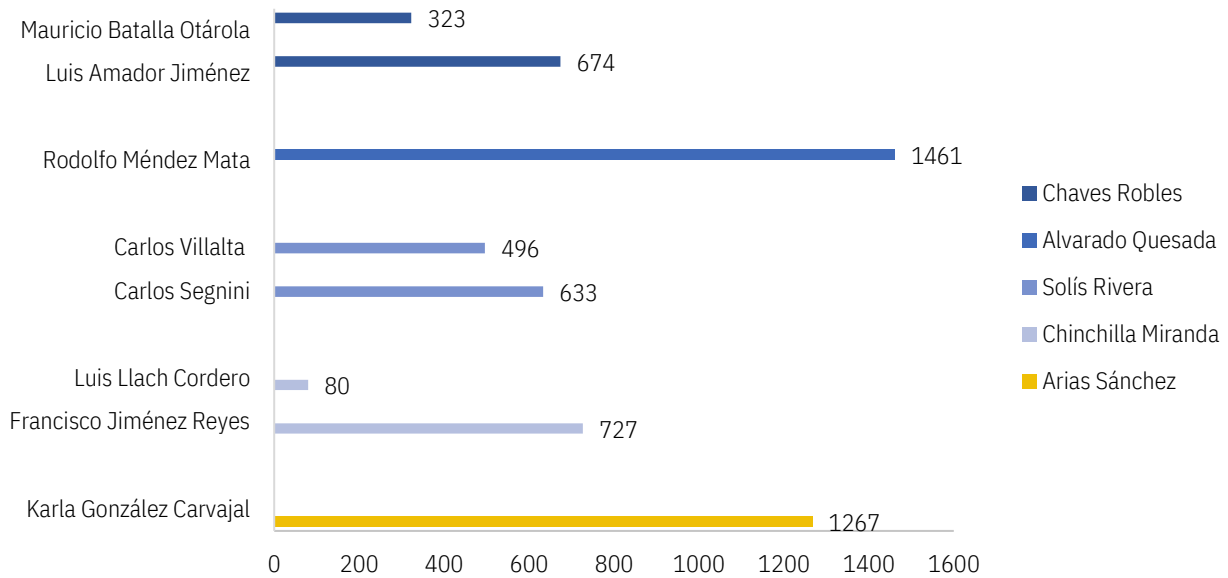


Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de rotación de gabinete del PEN.

En el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, las últimas tres administraciones comparten una rotación de dos jerarcas en esta cartera, presentando un nivel de estabilidad mayor en comparación con el Ministerio de la Presidencia. La duración promedio en esta cartera asciende a los 707 días.

Gráfico 3

Duración los cargos ministeriales, Ministerio de Obras Públicas y Transporte. 2006-2025

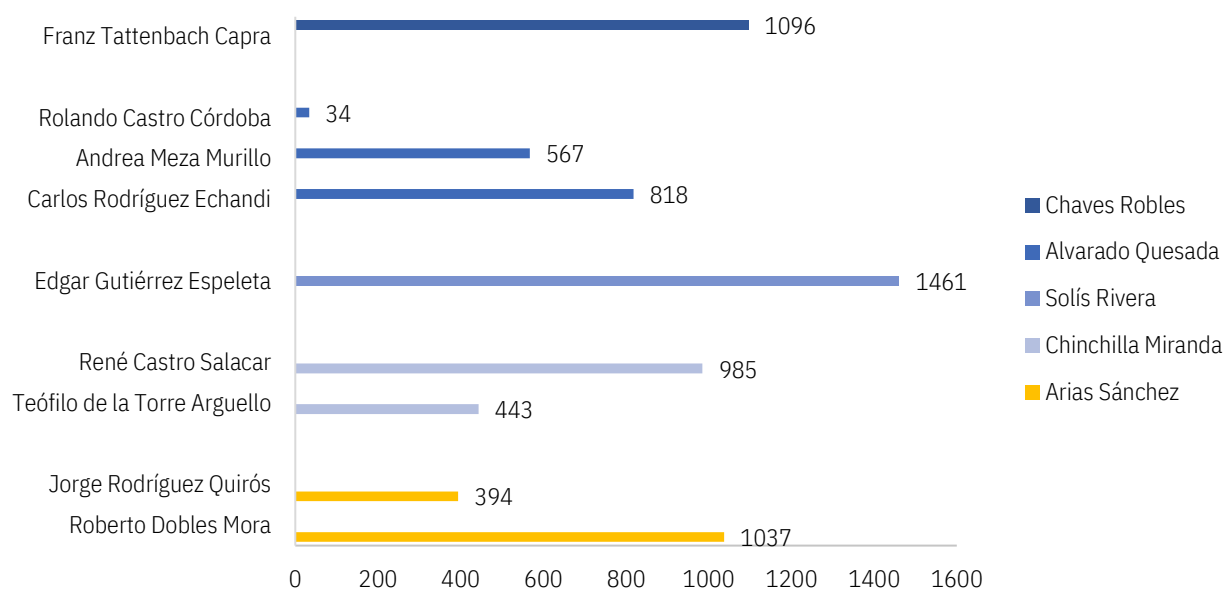


Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de rotación de gabinete del PEN.

Por último, el Ministerio de Ambiente y Energía es la cartera que presenta un nivel más alto de estabilidad de los tres ministerios revisados a profundidad. Esta cartera presenta una duración promedio de 759 días. En el caso de la Administración Chaves Robles, el Minae es de las pocas carteras que no han sufrido cambio de jerarca durante el periodo de gobierno, siendo que el jerarca Franz Tattenbach acumula 1096 días en el cargo al inicio del cuarto año de gobierno.

Gráfico 4

Duración los cargos ministeriales, Ministerio de Ambiente y Energía. 2006-2025



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

Si bien, se evidencia momentos de estabilidad en los puestos ministeriales, la tónica de inestabilidad se mantiene en la mayoría de las administraciones y carteras. Esta inestabilidad tiene implicaciones para la institucionalidad costarricense ya que compromete la continuidad de las políticas públicas, debilita la capacidad de coordinación interinstitucional y evidencia desafíos en la conformación de equipos de gobierno con estabilidad y respaldo político.

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 renuncias 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 3

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

Motivo de la salida	Ministerios	Viceministerios
Desgaste político	1	1
Razones personales	6	8
Traslado dentro del Gabinete	1	3

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

A diferencia de lo observado durante el segundo año de gobierno, las razones personales fueron el principal motivo de salida durante el tercer año de la administración Chaves Robles. Disminuyendo significativamente la lógica de reemplazo inter-gabinete por la que optó el Poder Ejecutivo para cubrir las salidas de su gabinete durante el periodo 2023-2024 (Soleibe Duarte, 2024). Siendo que los casos de sustitución inter-gabinete solo se dió una vez en caso de Ministros durante el tercer año de gobierno, y disminuyó en un 60% en los viceministerios.

Al analizar en detalle las salidas atribuidas a “razones personales” durante el tercer año de gobierno, se observa una estrecha relación con el contexto preelectoral de cara a las Elecciones Presidenciales de 2026. En efecto, cinco de las seis renunciaciones presentadas por este motivo a nivel ministerial responden a las aspiraciones de los funcionarios de participar en los próximos comicios nacionales. Tal es el caso de Natalia Díaz Quintana, Laura Fernández Delgado, Ana Katharina Müller, Francisco Gamboa y Mauricio Batalla.

Traslados a lo interno del gabinete

Como se adelantó anteriormente, los traslados a lo interno del gabinete presentaron una disminución significativa durante el tercer año de gobierno, pero aun manteniendo variaciones en términos de niveles jerárquicos y a nivel de entidades. Así como se observó durante los primeros dos años de gobiernos, 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 viceministros o ministerios a Juntas Directivas, como el caso de Christian Rucavado, quién pasó de viceministro de Economía a Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Un perfil que resalta, por sus múltiples acomodados a nivel del Poder Ejecutivo es Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, quién se ha trasladado por lo menos una vez en cada año de Gobierno de la Administración Chaves Robles, ejerciendo como Ministra de Trabajo y Seguridad Social, seguidamente como Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y ahora como Ministra de Planificación y Política Económica.

Cuadro 4

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

	Misma cartera	Otra cartera
<i>Ministerio</i>	0	1
<i>Viceministerio</i>	1	1

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

Durante el tercer año de gobierno, no se registraron traslados desde las Juntas Directivas hacia otros puestos. El 100% de estas salidas fueron motivadas por desgaste político o razones personales e implican la salida completa de los funcionarios del Poder Ejecutivo.

Inestabilidad a nivel de ministerios y viceministerios

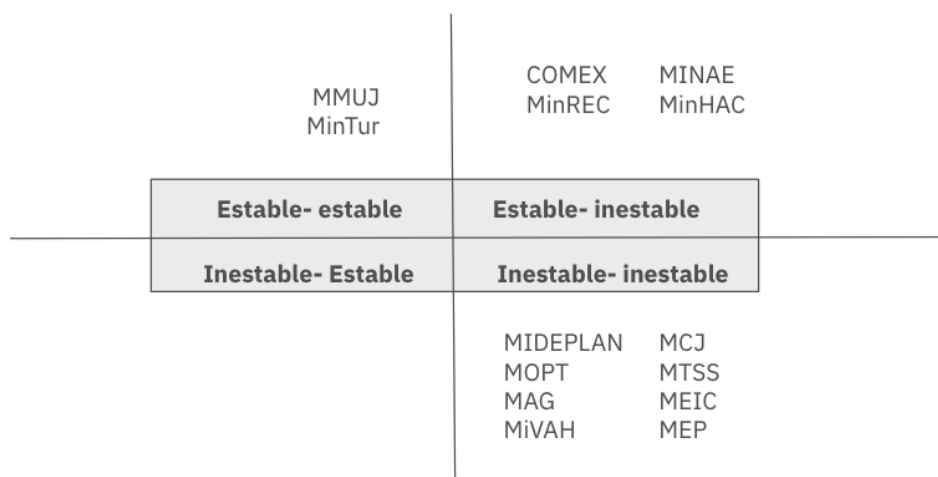
En ediciones anteriores del capítulo de Fortalecimiento de la democracia se han abordado aspectos como la rotación en las distintas carteras, duración en el cargo de las personas nombradas, entre otros aspectos vinculados con la estabilidad a nivel ministerial de las entidades que componen el Poder Ejecutivo. 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 2006-2025. 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 tres años de la administración Chaves Robles se identificó al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes como los ministerios más inestables, 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 Planificación y Política Económica, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 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 2022-2025



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

A nivel de estabilidad destaca que 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 Comercio Exterior y el Ministerio de Ambiente y Energía. Esta categoría disminuyó entre el segundo y tercer año, ya que el Ministerio Planificación y Política Económica y el Ministerio de Educación Pública sufrieron salidas a nivel de jerarcas ministeriales.

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.

Movimientos en las Juntas Directivas

Durante el tercer año de la Administración Chaves Robles se evidenció una significativa rotación en las presidencias ejecutivas de varias instituciones autónomas, lo cual refleja una estrategia de reacomodo político-administrativo por parte del Poder Ejecutivo. En este periodo, seis jerarcas abandonaron sus cargos.

Estos cambios se dan en un contexto en el que el Ejecutivo ha buscado ejercer un mayor control sobre las decisiones estratégicas de entidades clave. Tal fue el caso de la **Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)**, donde se intentó sustituir a la presidenta ejecutiva Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, en medio de una fuerte polémica interna y tensiones entre la Junta Directiva y Casa Presidencial. El episodio evidenció un choque entre la autonomía institucional y la intervención del Ejecutivo.

La Junta Directiva de la CCSS ha mostrado históricamente un alto grado de estabilidad, con cambios muy limitados en las últimas administraciones: un movimiento bajo los gobiernos de Óscar Arias y Laura Chinchilla, dos en la administración de Luis Guillermo Solís y ninguno durante el mandato de Carlos Alvarado (cuadro 5). Sin embargo, esta tendencia se rompe con la administración Chaves Robles, cuya gestión registra **siete sustituciones durante sus tres años de gobierno**, una cifra que por sí sola supera la suma de los cuatro gobiernos anteriores.

Este nivel de inestabilidad es inédito y refleja un patrón de intervención política más intensa en la conformación de la Junta Directiva.

Cuadro 5

Cantidad de movimientos Junta Directiva de la CCSS. 2006-2025

Administración	Cambios
Chaves Robles	7
Alvarado Quesada	0
Solís Rivera	2
Chinchilla Miranda	1
Arias Sánchez	1

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

Esta misma búsqueda de mayor control, continuó durante los primeros meses del cuarto año de Gobierno con las salidas generadas en la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica, donde el Poder Ejecutivo impulsó reconfiguraciones que fueron fuertemente cuestionadas por el sector financiero y la Asamblea Legislativa, debido a sus implicaciones sobre la estabilidad institucional y la gobernanza bancaria.

Conclusiones

Durante el tercer año de la administración Chaves Robles se registró una disminución significativa en la rotación del gabinete en comparación con el segundo año, lo que podría interpretarse como una señal de relativa estabilización. No obstante, persisten niveles importantes de inestabilidad, particularmente en carteras estratégicas como el Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, donde los cambios se han dado tanto a nivel ministerial como viceministerial. La principal causa de salida durante este periodo fueron las razones personales, muchas de ellas ligadas al contexto electoral de cara a las elecciones presidenciales de 2026. Además, se redujo notoriamente la práctica de trasladar funcionarios dentro del mismo gabinete como mecanismo de reemplazo, lo cual refuerza la idea de una desconexión en la estrategia de continuidad institucional.

Si bien la administración Chaves Robles, continúa con una tendencia creciente en las renunciaciones a los puestos de trabajo, aún no supera a la administración Alvarado Quesada como la administración más inestable del periodo de estudio. Este es un fenómeno, que debe seguirse estudiando, ya que en caso de mantenerse esta tendencia durante el cuarto año de gobierno, la administración Chaves Robles estaría continuando con la tendencia creciente de mayor inestabilidad que se registra ya desde la administración Chinchilla Miranda.

Por otro lado, el análisis de estabilidad conjunta entre ministerios y viceministerios revela que la inestabilidad no se limita únicamente a los jefes ministeriales, sino que también afecta los niveles subalternos, lo cual plantea un desafío para la sostenibilidad de las políticas públicas y la gestión efectiva del Poder Ejecutivo. 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. También de mantenerse estas tendencias, podría ser interesante el planteamiento de nuevas nociones de estabilidad. En donde una cartera estable no sea aquella que no tiene cambios en una administración completa, sino que sería aquella que tiene únicamente un cambio.

Bibliografía

Soleibe Duarte, A. 2024. Investigación de base - Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2024. San José. <https://repositorio.conare.ac.cr/items/c20c196b-fe0c-476e-8dd7-9c2950a3ed2f>

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.