



---

Estado de la Nación 2025

---

## Investigación

---

Evolución del decreto ejecutivo durante el tercer año de gestión gubernamental: 35 años de análisis

**Investigadoras:**

Karlissa Calderón Zúñiga

Andrea Soleibe Duarte

San José | 2025



320.5  
C146e Calderón Zúñiga, Karlissa  
Evolución del decreto ejecutivo durante el tercer año de gestión gubernamental : 35 años de análisis / Karlissa Calderón Zúñiga, Andrea Soleibe Duarte. -- San José, C.R. : PEN, 2025.  
1 recurso en línea (41 páginas): archivos de texto PDF, 1300 KB

ISBN 978-9930-654-39-2  
Investigación para el Informe Estado de la Nación 2025 (no. 31)

1. PODER EJECUTIVO. 2. LEGISLACIÓN POR DECRETOS. 3. LEYES. 4. LEGISLACIÓN. 5. COSTA RICA. I. Soleibe Duarte, Andrea. II. Título.

○

### Información de las personas autoras:

**Karlissa Calderón Zúñiga.** <https://orcid.org/0009-0003-2001-4186>

**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 .....	5
Metodología.....	6
El tercer año como punto crítico en la producción normativa.....	6
Prevalencia de decretos orientados a gestión y reestructuración institucional.....	8
Incremento del decreto sustantivo en contextos de menor producción normativa .....	12
Enfoque económico en los decretos sustantivos de mayor alcance .....	15
Mejoría notoria en la tasa de éxito del Ejecutivo .....	18
Conclusiones .....	20
Referencias bibliográficas .....	24

## **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**

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 2025*, se busca ampliar este análisis, enfocándose en el uso de dicha herramienta durante los terceros años de mandato entre 1990 y 2025.

El objetivo general de esta investigación es analizar la capacidad normativa del Poder Ejecutivo a través de decretos ejecutivos durante los terceros años de gobierno en el periodo comprendido entre 1990 y 2025, considerando aspectos como el tipo, alcance y temática de los decretos. Para ello, se recopilaron todos los decretos emitidos en el tercer año de la administración Chaves Robles (1 de mayo de 2024 - 30 de abril de 2025), publicados en el diario oficial *La Gaceta*<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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 2025. La información está desagregada en 18 variables analíticas y abarca un total de 22.888 decretos registrados hasta el 30 de abril de 2025.

## **Objetivos**

La presente investigación se desarrolla en el marco de la elaboración del *Informe Estado de la Nación 2025*, 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**

Examinar la capacidad normativa del Poder Ejecutivo mediante la emisión de decretos durante los terceros años de gobierno, en el período comprendido entre 1990 y 2025, considerando aspectos como el tipo, alcance y temática de dichos decretos.

### **Objetivos específicos**

- Actualizar la base de datos de decretos ejecutivos incorporando todos los decretos aprobados durante el tercer año de la administración Chaves Robles (del 1 de mayo de 2024 al 30 de abril de 2025) y publicados en el diario oficial *La Gaceta*.
- Caracterizar los decretos ejecutivos aprobados en los terceros años de gobierno entre 1990 y 2025, con base en el análisis del tipo, alcance y temática.

## **Preguntas de investigación**

### **Pregunta general**

¿Qué características destacan en los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo durante los terceros años de gobierno en el período comprendido entre 1990 y 2025?

### **Preguntas específicas**

- ¿Cómo varió el uso de los distintos tipos de decretos durante el período de estudio?
- ¿Cuál fue la dinámica observada en los decretos según su alcance durante el período de estudio?
- ¿Cómo se comportaron los decretos aprobados en función de sus temas y subtemas en el período analizado?

## **Metodología**

La presente investigación se enmarca dentro de 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 el 30 de abril de 2025. 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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>.

## **El tercer año como punto crítico en la producción normativa**

El decreto ejecutivo constituye un instrumento de gestión política (Ramírez, 2016), mediante el cual el Presidente de la República, en conjunto con uno o varios ministros, ejerce su capacidad administrativa. En esencia, se trata de un acto administrativo utilizado para ejecutar funciones de carácter administrativo, económico, político y reglamentario.

Durante el tercer año de gobierno de las nueve administraciones comprendidas entre 1990 y 2025, se aprobaron un total de 5.539 decretos ejecutivos, con un promedio general de aproximadamente 560 decretos por administración en ese período específico. Entre las

---

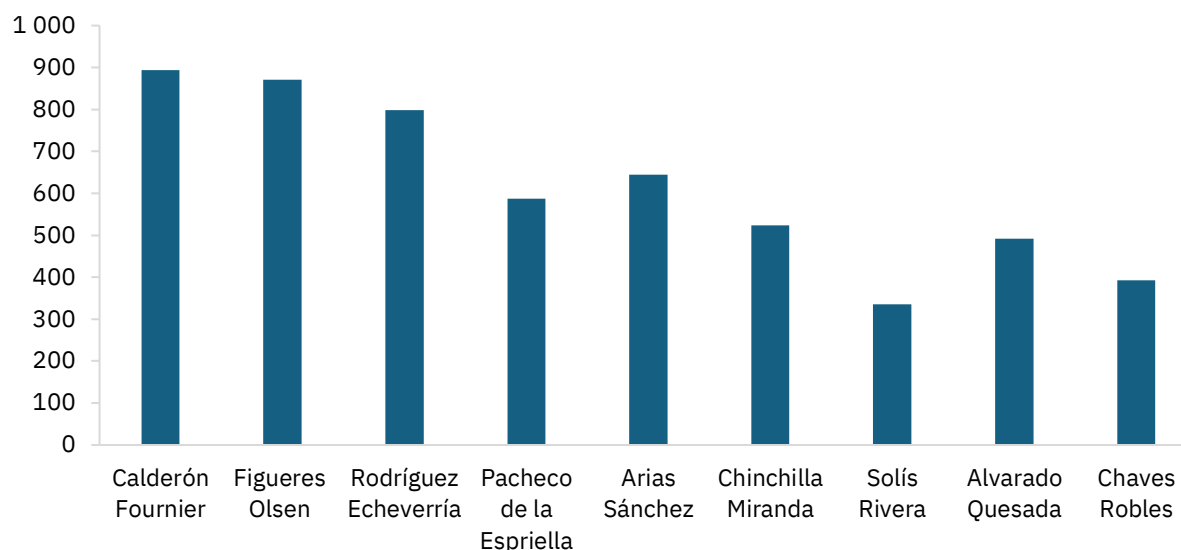
<sup>2</sup> Para más información, véase <https://www.imprentanacional.go.cr/>

<sup>3</sup> Para más información, véase el manual metodológico de la base de datos de decretos ejecutivos.

administraciones con mayor actividad normativa en su tercer año destacan Rafael Ángel Calderón Fournier con 894 decretos, José María Figueres Olsen con 871, y Miguel Ángel Rodríguez Echeverría con 798 (gráfico 1). Estos valores reflejan un alto grado de dinamismo en el ejercicio del Poder Ejecutivo hacia la mitad del mandato.

Gráfico 1

Cantidad de decretos ejecutivos en el tercer año de gobierno, según administración. 1990-2025



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025a.

Sin embargo, se observa una tendencia general a la disminución en la emisión de decretos durante el tercer año en comparación con los dos años anteriores. Este comportamiento puede explicarse por factores como el desgaste político, una mayor negociación legislativa, o una reorientación de la agenda gubernamental.

Particularmente en la última década, esta disminución se ha acentuado. La administración de Luis Guillermo Solís Rivera registró tan solo 335 decretos en su tercer año, una cifra significativamente inferior a los 575 del segundo año y los 535 del primero, convirtiéndose en el valor más bajo del conjunto analizado. De manera similar, Rodrigo Chaves Robles muestra una disminución continua: 432 en el primer año, 414 en el segundo y 393 en el tercero. Carlos Alvarado Quesada también presentó una tendencia descendente, con 563, 517 y 492 decretos en sus tres primeros años respectivamente. Estos datos evidencian una reducción progresiva

en el uso del decreto ejecutivo como mecanismo de gestión en estas administraciones recientes.

No obstante, algunas administraciones rompieron esta tendencia general. Laura Chinchilla Miranda evidenció un repunte en el tercer año, emitiendo 524 decretos, superando los 430 del segundo año. Aunque José María Figueres presentó una disminución respecto al segundo año (de 978 a 871), el volumen de decretos en su tercer año se mantiene entre los más elevados del período, lo cual indica una intensa actividad normativa. Asimismo, la administración de Miguel Ángel Rodríguez mostró un aumento en el tercer año, pasando de 728 a 798 decretos, lo cual refleja un fortalecimiento del accionar ejecutivo en la fase media del mandato presidencial.

### **Prevalencia de decretos orientados a gestión y reestructuración institucional**

El tercer año de gobierno no presenta un patrón uniforme en términos cualitativos respecto al uso de decretos ejecutivos. Se observan tanto administraciones que emplean esta herramienta para implementar medidas de alto alcance, como otras que la utilizan principalmente con fines operativos. En particular, los gobiernos de las décadas de 1990 y 2000 privilegiaron el decreto como instrumento de gestión técnica o administrativa, con un contenido normativo limitado. Las administraciones de Calderón Fournier, Rodríguez Echeverría y Figueres Olsen evidencian una marcada orientación operativa: en su tercer año, más del 47% de sus decretos fueron clasificados con un alcance “muy bajo” (55,9%, 50,9% y 47,7%, respectivamente). En contraste, los decretos con alcance “alto” o “muy alto” no superaron el 10% en ninguno de estos casos (cuadro 1). Esta tendencia sugiere un uso del decreto centrado en la administración del aparato estatal, sin implicaciones normativas de fondo.

**Cuadro 1**

Clasificación del decreto ejecutivo en función de su tipología y del tipo de alcance que cumple.

Tipo de alcance	Criterios <sup>a/</sup>	Tipo de decreto incluido
<b>Muy alto</b>	+ afectación social + normatividad + discrecionalidad	Reglamentos de servicio público
<b>Alto</b>	+ afectación social + normatividad - discrecionalidad	Reglamentos de ley Acuerdos internacionales simplificados
<b>Medio-alto</b>	+ afectación social - normatividad + discrecionalidad	Conveniencia pública Emergencias Territoriales Convocatorias legislativas
<b>Medio-bajo</b>	+ afectación social - normatividad - discrecionalidad	Tributarios y arancelarios Tarifarios Regulación de mercado Otros políticos, en tanto refiera únicamente a promulgaciones de políticas públicas nacionales
<b>Bajo</b>	- afectación social + normatividad - discrecionalidad	Reglamentos de organización Reglamentos de relación de servicio público Directrices Ratificaciones de tratados internacionales
<b>Muy bajo</b>	- afectación social - normatividad +/- discrecionalidad	Presupuestarios Contrataciones Empleo público Salariales Nombramientos Interés público Asuetos Otros administrativos

<b>Tipo de alcance</b>	<b>Criterios<sup>a/</sup></b>	<b>Tipo de decreto incluido</b>
		Otros políticos, mientras no refiera a la promulgación de políticas públicas nacionales

a/Esta clasificación se construye a partir de tres dimensiones analíticas: 1) afectación social: evalúa si el decreto tiene efectos limitados a la administración pública o si incide directamente en ámbitos sociales, económicos, políticos o ambientales; 2) normatividad: mide el grado de generalidad jurídica del decreto, distinguiendo entre normas de aplicación amplia y aquellas dirigidas a casos específicos; y 3) discrecionalidad: considera si el decreto es emitido por iniciativa del Ejecutivo o en cumplimiento de una obligación legal previa.

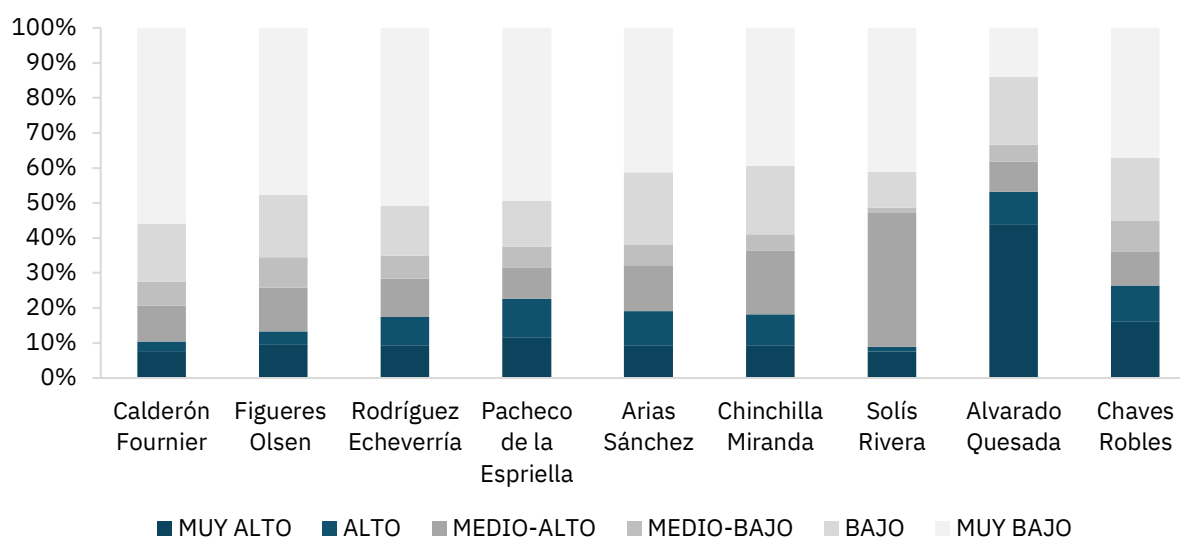
Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2017 y 2019.

A partir de 2010, las administraciones muestran un uso más politizado o estructural del decreto, aunque con variaciones significativas en cuanto a intensidad y profundidad (gráfico 2). Algunas de ellas, como la de Luis Guillermo Solís, apostaron por un reordenamiento institucional sin adoptar políticas de amplio alcance. Su tercer año de gobierno se caracteriza por el mayor porcentaje de decretos con alcance “medio-alto” (38,2%), mientras que los decretos “alto” y “muy alto” representan apenas el 1,5% y 7,5%, respectivamente. A pesar de esto, el 41,2% de sus decretos corresponden a medidas de “muy bajo” alcance, lo cual revela un perfil dual: una administración enfocada en reorganización institucional, pero también en disposiciones de escaso alcance sustantivo.

En contraposición, la administración de Carlos Alvarado Quesada se distingue por su uso estratégico del decreto con fines políticos e institucionales. Durante su tercer año, el 43,9% de los decretos emitidos alcanzaron la categoría de “muy alto”, el porcentaje más elevado de toda la serie analizada. Al mismo tiempo, los decretos de “muy bajo” alcance apenas representaron un 14%, uno de los niveles más bajos. Esta dinámica evidencia un uso deliberado del decreto como mecanismo para impulsar reformas estructurales, en respuesta al contexto crítico generado por la pandemia de la covid-19. El enfoque adoptado privilegió la calidad normativa por sobre la cantidad, incluso en un escenario de menor producción total.

Gráfico 2

Porcentaje de decretos ejecutivos en el tercer año de gobierno por alcance político, según administración. 1990-2025



a/ Muy alto / alto: reglamentos y normas con efectos directos sobre derechos ciudadanos y acuerdos internacionales. Medio-alto / medio-bajo: actos con alcance social moderado y baja normatividad (ej. políticas públicas). Bajo / muy bajo: disposiciones administrativas internas sin afectación directa a la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025a.

Otras administraciones, como las de Chinchilla Miranda, Arias Sánchez, Pacheco de la Espriella y Rodrigo Chaves Robles, adoptaron enfoques más híbridos. Estos gobiernos muestran un equilibrio entre decretos de bajo alcance (entre 39% y 49% en la categoría “muy bajo”) y proporciones intermedias de decretos “medio-alto” (entre 8% y 18%). En ninguno de estos casos, excepto el de Chaves Robles, el porcentaje de decretos “muy alto” supera el 12%. El 16% alcanzado por Chaves sugiere un intento de articular elementos técnicos y políticos dentro de una misma estrategia normativa.

El tercer año de gobierno de Rodrigo Chaves Robles revela una administración activa en la producción normativa, con un perfil mixto que combina decisiones técnicas con medidas de contenido político. El decreto es utilizado tanto como herramienta de gestión operativa como instrumento de reforma institucional, reflejando un enfoque pragmático adaptado a las condiciones del entorno y caracterizado por una gobernabilidad focalizada. Su gestión equilibra decretos de alcance medio y alto, sin que predomine claramente uno sobre el otro. Con un 16% de decretos considerados de “muy alto” alcance, Chaves ocupa el segundo lugar después de Alvarado Quesada en esta categoría, lo que sugiere un uso selectivo pero intencionado del

decreto para implementar medidas de contenido político o estructural, a pesar de un volumen total menor respecto a otras administraciones.

No obstante, su gestión también presenta una proporción significativa de decretos de bajo alcance: el 37,2% corresponde a disposiciones de carácter operativo o administrativo, sin una transformación institucional sustantiva. Este dato sitúa a su administración en una posición intermedia entre los enfoques predominantemente tecnocráticos de los años noventa y las apuestas transformadoras del gobierno de Alvarado. En este sentido, el gobierno de Chaves se configura como un ejemplo de estilo híbrido y estratégico, que combina medidas de gestión cotidiana con acciones de mayor densidad normativa. Los porcentajes de decretos “medio-alto” (9,7%) y “medio-bajo” (8,9%) refuerzan esta imagen de heterogeneidad, sin una inclinación definitiva hacia la continuidad administrativa ni hacia la reforma profunda.

### **Incremento del decreto sustantivo en contextos de menor producción normativa**

A lo largo del período analizado, se observa un predominio general de los decretos administrativos (cuadro 2), los cuales representan un 51,2% del total, reflejando una orientación técnica y operativa en la gestión del Poder Ejecutivo. Particularmente, las administraciones correspondientes a las décadas de 1990 y 2000 —como las de Calderón Fournier, Figueres Olsen, Rodríguez Echeverría y Pacheco de la Espriella— consolidaron un perfil normativo marcadamente administrativo, superando el 56% de este tipo de decretos durante el tercer año de gobierno. Este patrón evidencia que, incluso en la fase media del mandato presidencial, prevaleció una lógica de gestión estatal tradicional, centrada en funciones organizativas y de rutina, por encima de iniciativas transformadoras de mayor calado normativo.

**Cuadro 2**

**Clasificación del decreto ejecutivo en función de su tipología y del tipo de función que cumple**

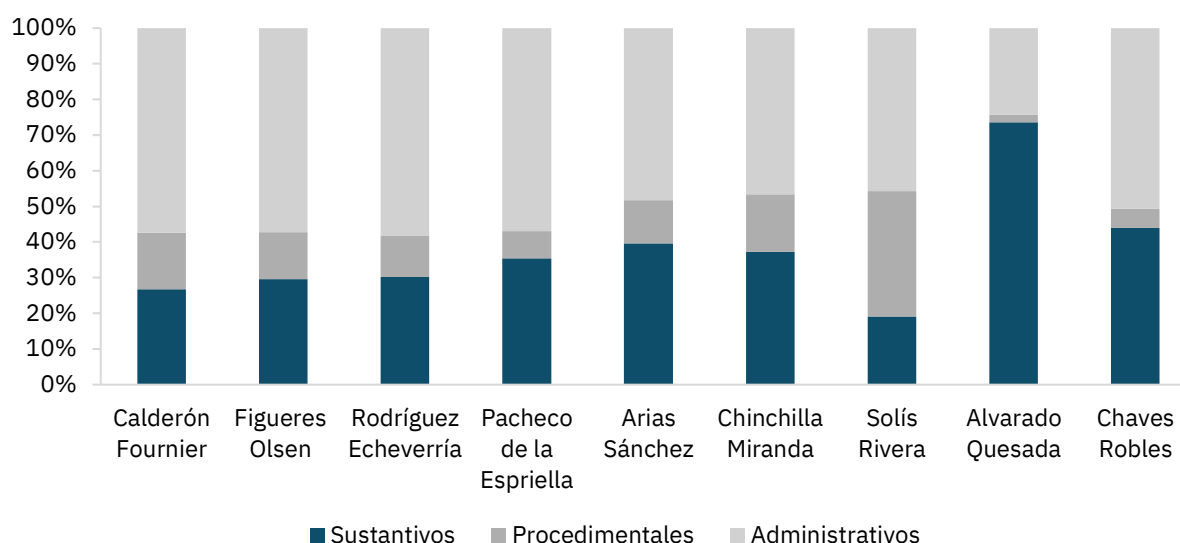
Tipo de función	Concepto	Tipo de decreto incluido
<b>Administrativa</b>	Corresponden a disposiciones de carácter operativo emitidas en el marco de la gestión ordinaria del Poder Ejecutivo. Estos no crean nuevos derechos ni obligaciones, sino que se limitan a cumplir funciones básicas de organización interna y ejecución administrativa.	Asuetos Contrataciones Conveniencia pública Emergencias Empleo público Interés público Nombramientos Presupuestarios Regulación de mercados Salariales Tarifarios Tributarios y arancelarios Otros administrativos
<b>Procedimental</b>	Forman parte del entramado normativo necesario para viabilizar o implementar un cambio sustantivo, ya sea mediante ajustes organizacionales o reformulación de procesos.	Convocatorias legislativas Directrices Territoriales Otros políticos
<b>Sustantiva</b>	Tienen como finalidad asignar nuevas competencias a las instituciones públicas y generar alcances concretos en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.	Acuerdos internacionales simplificados Ratificaciones de tratados internacionales Reglamentos de ley Reglamentos de organización Reglamentos de relación de servicio Reglamentos de servicio público

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2016 y PEN, 2019.

No obstante, el tercer año no presenta una uniformidad en la configuración normativa entre gobiernos, sino que refleja estrategias diferenciadas, determinadas por el contexto político, el estilo de liderazgo y el nivel de gobernabilidad del Ejecutivo. En administraciones más recientes, como las de Carlos Alvarado Quesada y Rodrigo Chaves Robles, se evidencia un mayor protagonismo del decreto sustantivo, empleado como herramienta política y de estructuración normativa (gráfico 3).

Gráfico 3

Porcentaje de decretos ejecutivos en el tercer año de gobierno por tipo de función<sup>a/</sup>, según administración. 1990-2025



a/ Los decretos sustantivos introducen nuevas funciones institucionales y generan efectos en los derechos ciudadanos. Los procedimentales apoyan su implementación mediante ajustes normativos o de gestión. Por su parte, los administrativos responden a tareas operativas del Ejecutivo y no implican la creación de nuevos derechos u obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025a.

En este sentido, destaca el caso de Carlos Alvarado, cuya administración presenta un perfil altamente sustantivo durante su tercer año, con un 73,6% de decretos de esta naturaleza. Este dato indica un uso del decreto más político o estructural debido a la emergencia sanitaria por la covid-19, a pesar de su baja frecuencia en términos absolutos. De forma similar, Rodrigo Chaves también exhibe un componente sustantivo significativo (44%), superando al administrativo, aunque con menor intensidad que su antecesor. Otros casos notables son los de Óscar Arias Sánchez y Laura Chinchilla Miranda, cuyas gestiones muestran un balance más político en sus decretos, con proporciones de decretos sustantivos superiores al 37%.

Estas variaciones entre administraciones podrían estar asociadas a factores como la capacidad de gobernabilidad, el grado de control legislativo, la legitimidad presidencial y las prioridades programáticas del Ejecutivo en el tercer año del mandato. Por otro lado, los decretos procedimentales tienden a ocupar un lugar secundario en este período, con porcentajes generalmente inferiores al 15%. Una excepción relevante es el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, cuyo tercer año registró un 35,2% de decretos procedimentales, evidenciando una orientación hacia la reorganización institucional y la optimización de procesos. En contraste, los casos de Alvarado Quesada (2%) y Chaves Robles (5,3%) muestran un interés mínimo en este tipo de regulación, lo que propone una menor atención a la dimensión procedimental del aparato estatal durante dicho período.

### **Enfoque económico en los decretos sustantivos de mayor alcance**

En promedio, cerca del 45% de los decretos sustantivos emitidos durante el tercer año de gobierno presentan un alcance bajo, mientras que únicamente el 35% alcanzan un nivel muy alto y el 20% alto. Esta distribución revela una tendencia general hacia la emisión de decretos con efectos más moderados, que no alteran de forma sustancial el curso de la política pública en ese período. Entre las administraciones con mayor proporción de decretos de bajo alcance se destacan las de Rafael Ángel Calderón Fournier (61,1%), José María Figueres Olsen (55%) y Luis Guillermo Solís Rivera (53,1%).

En contraste, los gobiernos con orientación reformista o enfrentados a contextos de crisis tienden a utilizar el decreto sustantivo como una herramienta para impulsar transformaciones de mayor calado. El caso más representativo es el de Carlos Alvarado Quesada, quien en su tercer año emitió un 60,7% de decretos de muy alto alcance, lo que constituye una excepción dentro del patrón general. Este comportamiento puede explicarse por la necesidad de implementar reformas en medio de circunstancias extraordinarias, como la crisis sanitaria provocada por la pandemia de covid-19 en 2020. Otros presidentes que también mostraron un uso intensivo de decretos de muy alto alcance fueron Luis Guillermo Solís Rivera (39,1%) y Rodrigo Chaves Robles (36,4%).

## **Recuadro 1**

### **Perfil temático de los decretos ejecutivos con muy alto alcance político**

El análisis de los decretos de muy alto alcance político emitidos durante el tercer año de gobierno revela que, en términos generales, los asuntos económicos se consolidan como el eje dominante en la mayoría de las administraciones, lo que sugiere una atención sostenida hacia la estabilidad macroeconómica, el desarrollo productivo y las reformas fiscales. Óscar Arias Sánchez destaca con un 66% de sus decretos orientados a esta área, seguido por Miguel Ángel Rodríguez y Carlos Alvarado, ambos con porcentajes superiores al 54%. Incluso en los casos donde esta proporción es menor, como en el gobierno de Luis Guillermo Solís, el enfoque económico sigue siendo el más representativo.

Por su parte, los temas ambientales muestran una mayor dispersión entre gobiernos. Algunos mandatarios como Abel Pacheco, Luis Guillermo Solís y Miguel Ángel Rodríguez superaron el 16% en todos los casos. Esto contrasta con administraciones como las de Rodrigo Chaves o Carlos Alvarado, donde los asuntos ambientales ocupan un lugar marginal. Esta variación muestra que el enfoque ambiental ha dependido de la orientación ideológica del gobierno y de factores externos como la presión internacional o la opinión pública, más que de una política de Estado sostenida en el tiempo.

Los decretos vinculados al funcionamiento del gobierno y la administración pública presentan en general una baja participación, aunque algunos presidentes como Rafael Ángel Calderón y Miguel Ángel Rodríguez alcanzaron porcentajes cercanos o superiores al 12%, lo que refleja una voluntad reformista en la estructura del aparato estatal y una orientación hacia la modernización institucional. En otros casos, como el de Abel Pacheco, este rubro fue claramente desplazado en favor de otras prioridades.

En cuanto a los temas de seguridad y orden público, suelen ser los menos abordados en los decretos de muy alto alcance político, aunque con excepciones notables. Carlos Alvarado dedicó más del 15% de sus decretos a esta área, mientras que Rodrigo Chaves también mostró una proporción significativa. Esto está relacionado con situaciones específicas de inseguridad y conflictividad social que marcaron esos años de gobierno. En cambio, mandatarios como Luis Guillermo Solís no emitieron decretos de este tipo durante su tercer año, lo que se interpreta como una baja prioridad institucional hacia ese campo en ese momento.

Al observar las gestiones de forma comparada, algunos presidentes, como Miguel Ángel Rodríguez y Rafael Ángel Calderón, presentan una distribución más equilibrada entre las distintas áreas, lo que demuestra un enfoque más integral o multidimensional de gobierno. En contraste, administraciones como la de Óscar Arias muestran una fuerte concentración temática, con una clara hegemonía del enfoque económico. En suma, el estudio de estos datos permite identificar no solo las prioridades de cada administración, sino también las dinámicas políticas, sociales y económicas que influyeron en la toma de decisiones a través del instrumento del decreto.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025a.

---

El recurso al decreto sustantivo de alto alcance parece estar vinculado con la intención del Ejecutivo de avanzar en políticas públicas sin depender de los tiempos del proceso legislativo, especialmente en materias de índole económica. Al analizar las áreas temáticas de estos decretos, se observa una clara concentración en temas económicos, que representan casi la mitad del total, seguidos por asuntos sociales, con un 25%. Esta priorización sugiere una estrategia orientada a consolidar agendas económicas clave en la fase media del mandato. Presidentes como Óscar Arias Sánchez (53,8%), Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (48,5%) y Carlos Alvarado Quesada (48,5%) sobresalen por su énfasis en lo económico, mientras que otros, como Luis Guillermo Solís Rivera (39,3%) y Laura Chinchilla Miranda (37,5%), otorgaron mayor protagonismo a lo social (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
Presidentes con mayor énfasis en cada categoría temática

Categoría	Presidente destacado	Porcentaje
Ambientales	Rodríguez Echeverría	14,9
Económicos	Arias Sánchez	53,8
Gobierno y administración pública	Calderón Fournier	18,9
Seguridad y orden público	Alvarado Quesada	13,6
Sociales	Solís Rivera	39,3

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025a.

Por el contrario, las áreas de seguridad y orden público (7,8%), medio ambiente (10,4%) y gobierno y administración pública (11,8%) presentan una menor incidencia en los decretos de alto alcance, lo que sugiere que las reformas estructurales o de orden institucional no suelen canalizarse mediante este tipo de instrumentos en el tercer año de gestión presidencial.

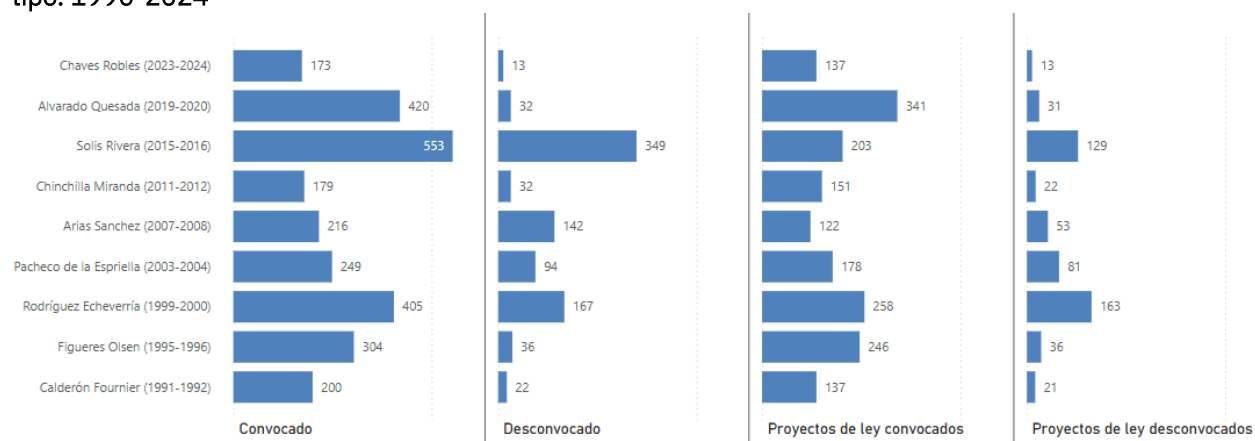
### ***Mejoría notoria en la tasa de éxito del Ejecutivo***

Durante su tercer año, la administración de Rodrigo Chaves Robles (2024-2025) presenta uno de los niveles más bajos de actividad legislativa, con apenas 183 proyectos convocados y 44 desconvocados, la menor cantidad de convocatorias registradas para el mismo año de gobierno en el periodo 1990-2025 (gráfico 4). Esta cifra contrasta fuertemente con lo registrado en administraciones como la de Luis Guillermo Solís Rivera (2015-2016), que en su tercer año convocó 725 proyectos y desconvocó 421, evidenciando un patrón de alta intensidad y volatilidad en el manejo de la agenda parlamentaria. Del mismo modo, los gobiernos de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1999-2000) y Carlos Alvarado Quesada (2019-2020) también reflejan un mayor dinamismo legislativo, con volúmenes superiores de proyectos convocados y niveles relevantes de desconvocatorias.

La gestión de Chaves Robles parece caracterizarse por un enfoque más limitado en el uso del mecanismo de convocatoria legislativa, posiblemente asociado a una mayor rigidez en la priorización del Ejecutivo o a una menor disposición para negociar con el Poder Legislativo. Los recientes cambios en el Ministerio de la Presidencia pudieron haber afectado también el proceso en durante las sesiones extraordinarias.

Gráfico 4

Cantidad de decretos ejecutivos y proyectos de ley en sesiones extraordinarias, por administración, según tipo. 1990-2024



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN.

Más de la mitad de los proyectos convocados por la administración Chaves Robles durante su tercer año de gobierno, fueron propuestos por el Poder Legislativo. Esta es una característica que comparte con otras administraciones de gobierno. De estos proyectos, el 33% corresponden a iniciativas de varios partidos políticos.

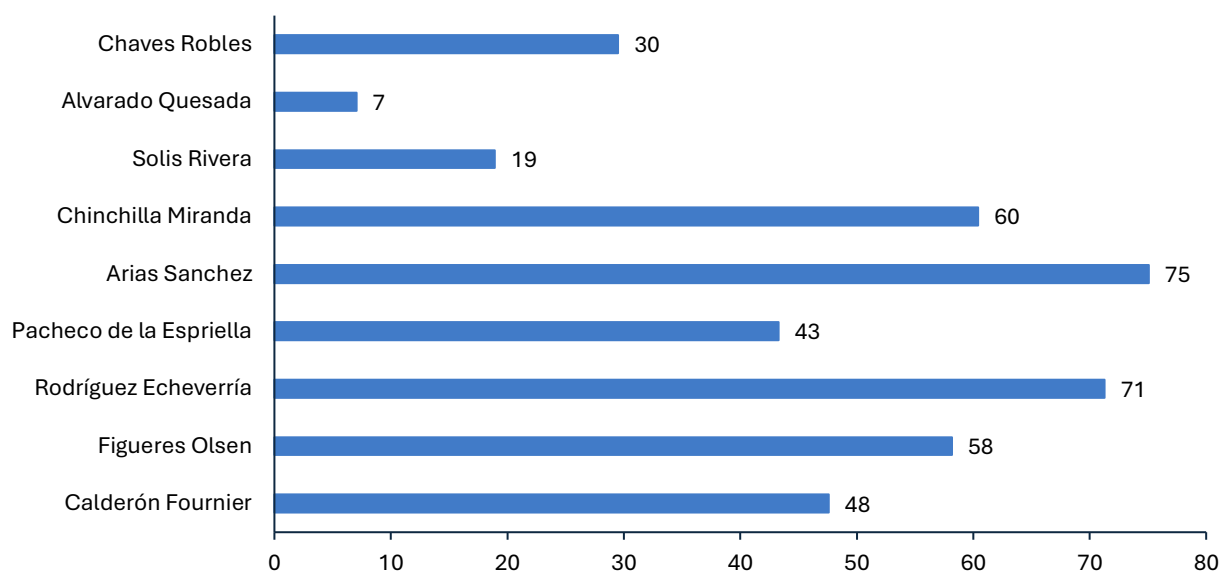
A diferencia de la dinámica durante su segundo año, esta administración mostró un mayor interés en posicionar los proyectos de ley del partido de gobierno como los terceros favoritos en su agenda, aumentando significativamente la convocatoria de proyectos propuestos por el Partido Progreso Social Democrático (PPSD), en comparación con el año de gobierno anterior.

Sobre las prioridades del Poder Ejecutivo, el 22% de los proyectos de ley desconvocados fueron propuestos por la administración Chaves Robles, mostrando un mayor nivel de compromiso con sus propias iniciativas y un mayor grado de estabilidad en relación con su propia agenda.

De la totalidad de convocatorias legislativa durante el tercer año de gobierno de la administración Chaves Robles, 149 fueron inconclusas, 67 aprobadas, 9 archivadas, 1 no aprobada. El Poder Ejecutivo presenta una mejora en su tasa de éxito<sup>4</sup> en comparación con lo alcanzado durante el segundo año de gobierno, sin embargo, se mantiene como la tercera tasa de éxito más baja durante el periodo de análisis, superada por las administraciones Alvarado Quesada y Solís Rivera respectivamente (gráfico5).

### Gráfico 5

Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2025



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025a.

## Conclusiones

Durante el tercer año de gobierno, las nueve administraciones analizadas emitieron un total de 5.539 decretos ejecutivos, con un promedio general de aproximadamente 560 por administración. Se observa una tendencia general a la disminución en la emisión de decretos en el tercer año en comparación con los dos años anteriores, un comportamiento que podría

<sup>4</sup> La tasa de éxito contrasta la cantidad de proyectos aprobados versus la cantidad de proyectos convocados. El valor de la tasa es mayor si se aprueba una mayor cantidad de proyectos de ley convocados (PEN, 2023, p.248).

explicarse por factores como el desgaste político o una reorientación de la agenda gubernamental.

Esta reducción se ha acentuado notablemente en la última década, con las administraciones de Luis Guillermo Solís Rivera (335 decretos), Rodrigo Chaves Robles (393 decretos) y Carlos Alvarado Quesada (492 decretos en su tercer año) mostrando un uso progresivamente menor de esta herramienta. No obstante, algunas administraciones, como las de Rafael Ángel Calderón Fournier (894), José María Figueres Olsen (871) y Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (798), destacaron por su alta actividad normativa en este período. Laura Chinchilla Miranda también rompió la tendencia general, evidenciando un repunte en la emisión de decretos en su tercer año.

En términos cualitativos, el tercer año de gobierno no presenta un patrón uniforme. Las administraciones de las décadas de 1990 y 2000, como las de Calderón Fournier, Rodríguez Echeverría y Figueres Olsen, privilegiaron el decreto como instrumento de gestión técnica o administrativa, con más del 47% de sus decretos clasificados con un alcance “muy bajo”, lo que indica un uso centrado en la administración del aparato estatal sin implicaciones normativas de fondo.

A partir de 2010, se observa un uso más politizado o estructural del decreto. Por ejemplo, la administración de Luis Guillermo Solís se caracterizó por el mayor porcentaje de decretos con alcance “medio-alto” (38,2%), reflejando un enfoque en el reordenamiento institucional. En contraposición, la administración de Carlos Alvarado Quesada se distingue por su uso estratégico del decreto con fines políticos e institucionales, con el 43,9% de los decretos de “muy alto” alcance, el porcentaje más elevado de la serie analizada, lo que privilegió la calidad normativa sobre la cantidad en el contexto crítico de la pandemia de covid-19.

La administración de Rodrigo Chaves Robles presenta un perfil mixto y estratégico, combinando decisiones técnicas con medidas de contenido político. Ocupa el segundo lugar en decretos de “muy alto” alcance (16%), lo que sugiere un uso selectivo e intencionado para implementar medidas de contenido estructural, si bien también mantiene una proporción significativa

(37,2%) de decretos de bajo alcance, situándolo en una posición intermedia entre los enfoques tecnocráticos y los transformadores.

En cuanto a la tipología funcional, se observa un predominio general de los decretos administrativos (51,2% del total), especialmente en las administraciones de las décadas de 1990 y 2000, reflejando una lógica de gestión estatal tradicional. Sin embargo, en administraciones más recientes como las de Carlos Alvarado Quesada y Rodrigo Chaves Robles, se evidencia un mayor protagonismo del decreto sustantivo, utilizado como herramienta política y de estructuración normativa, incluso en contextos de menor volumen total.

El gobierno de Carlos Alvarado, por ejemplo, mostró un perfil altamente sustantivo durante su tercer año, con un 73,6% de decretos de esta naturaleza, lo que indica un uso más político o estructural debido a la emergencia sanitaria. Rodrigo Chaves también exhibió un componente sustantivo significativo (44%), superando al administrativo, aunque con menor intensidad que su predecesor. Los decretos procedimentales tienden a ocupar un lugar secundario, con la notable excepción del gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, cuyo tercer año registró un 35,2% de estos para la reorganización institucional.

Finalmente, al analizar los decretos sustantivos de alto o muy alto alcance, se observa una clara concentración en temas económicos, que representan casi la mitad del total, seguidos por asuntos sociales (25%). Esta priorización sugiere una estrategia ejecutiva para consolidar agendas económicas clave en la fase media del mandato, buscando evitar los tiempos del proceso legislativo. Presidentes como Óscar Arias Sánchez, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría y Carlos Alvarado Quesada sobresalen por su énfasis en lo económico. En contraste, áreas como seguridad y orden público, medio ambiente y gobierno y administración pública tienen una menor incidencia en los decretos de alto alcance.

En síntesis, el tercer año de gobierno se configura como un periodo crítico que revela las estrategias diferenciadas del Poder Ejecutivo en su ejercicio normativo, las cuales están influenciadas por el contexto político, el estilo de liderazgo y las prioridades programáticas de cada administración. La tendencia general a la disminución en la cantidad de decretos se

contrapone con un uso más estratégico y de mayor alcance cualitativo en las administraciones recientes, particularmente en respuesta a contextos de crisis.

## **Referencias bibliográficas**

PEN. (2017). Informe Estado de la Nación 2017. Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores.

PEN. (2019). Manual metodológico de la base de datos de decretos ejecutivos 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.

PEN. (2025a). Base datos de decretos ejecutivos de Costa Rica 1990-2025. Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores.

PEN. (2025b). Base de datos de decretos ejecutivos de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa 1990-2025. Programa Estado de la Nación. 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.